



**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA.**

**LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN EN
MUNICIPIOS PEQUEÑOS. EL CASO DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE
DE TAGUA TAGUA. AÑOS 2016-2017**

**Alumnos: Reveco Ortiz, Joel Alipio
Wangnet Castillo, Carlos
Profesor Guía: Morales Morales, Eduardo**

**Trabajo Para Optar Al Grado de Licenciado en Gobierno y Gestión Pública
Trabajo Para Optar al Título De Administrador Público**

Santiago, 2020

CONTENIDO

1.- INTRODUCCIÓN.....	4
1.2.- ANTECEDENTES GENERALES. CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS	5
2.- JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO	6
3.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	7
3.1.- OBJETIVO GENERAL.....	8
3.2.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS	8
4.- MARCO TEÓRICO	8
4.1.- DEFINICIÓN DE MUNICIPIO	8
4.2.- PRINCIPIO DE LIBRE CONCURRENCIA	9
4.3.- LICITACIÓN PÚBLICA.....	10
4.4.- TRATO DIRECTO.....	10
4.5.- GRAN COMPRA	11
4.6.- SERVICIOS PERSONALES ESPECIALIZADOS	13
4.7.- CARACTERIZACIÓN DE MUNICIPIO PEQUEÑO PARA EFECTOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	14
4.7.1.- UBICACIÓN GEOGRÁFICA COMUNA DE SAN VICENTE DE TAGUA TAGUA	14
4.7.2.- CARACTERIZACIÓN DEMOGRÁFICA DE LA COMUNA	15
4.7.3.- CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA COMUNA	16
4.7.4.- SERVICIOS EXISTENTES EN LA COMUNA.....	18
4.7.5.- LA COMUNA EN EL CONTEXTO REGIONAL Y NACIONAL.....	20
5.- PROPUESTA METODOLÓGICA	24
5.1.- ESTUDIO MIXTO	24
5.2.- ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN	24
5.3.- SUJETO DE LA INVESTIGACIÓN	25
5.4.- ESTRATEGIA DE MUESTREO	25
5.5.- PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN	26
6.- GESTIÓN DE COMPRAS PÚBLICA MUNICIPALIDAD DE SAN VICENTE.....	26
6.1.- COMPRAS MUNICIPALES AÑO 2016.....	27
6.2.- COMPRAS MUNICIPALES AÑO 2017.....	36
6.3.- SERVICIOS PERSONALES ESPECIALIZADOS	42

7.- CONCLUSIONES.....	43
8.- ANEXOS.....	44
8.1.- ENTREVISTA DIRECTOR DE CONTROL.....	44
8.2.- ENTREVISTA DIRECTOR SECPLA AÑO 2017	49
8.3.- ENTREVISTA ASESOR URBANO.....	53
BIBLIOGRAFÍA	57

1.- INTRODUCCIÓN

A través del presente estudio, se aborda la gestión de compras públicas en municipios, considerando la normativa vigente, lo que incluye la obligación de planificar las contrataciones por parte de estos, como una alternativa de mejoramiento en su gestión, que busca la mejora en los tiempos y procedimientos usados.

El área de estudio de la presente investigación, corresponde a la comuna de San Vicente de Tagua Tagua, al que se define como un “municipio pequeño”. Dicha definición, se efectúa en razón de lugar que la Comuna ocupa en la realidad regional y nacional. Para llegar a tal definición, se han considerado sus características geográficas, demográficas y de ingresos, tal como se exponen en el marco teórico, sustentando dicha definición, con los antecedentes disponibles en la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

El estudio, reconoce la importancia de los municipios, en la aplicación de políticas públicas, y a su vez, parte del supuesto que el éxito de las mismas, depende en una medida importante, de la capacidad de gestionar recursos de estas entidades, y para ello, cobra vital importancia, la contratación de bienes y servicios, conforme a las rígidas normas de compras públicas.

El análisis, consiste en la comparación de la gestión de compras efectuadas entre los años 2016 y 2017. Dichos años, consideran la puesta en marcha de un manual de procedimiento de contratación (2017), que pretende acotar tiempos y efectuar procedimientos estándar que den cumplimiento de una forma efectiva a la normativa vigente. También en el año 2017, por primera vez, se usará como medio de contratación, la causal de servicios personales especializados, contenida en el Art. 107° del Decreto Supremo N° 250/2004 de Hacienda, con lo cual, se buscó contar con servicios profesionales, para actualizar instrumentos de planificación territorial.

Para todo lo anterior, se plantea una investigación de carácter mixto, sobre la base de la información existente, disponible en la plataforma www.mercadopublico.cl. De dicha plataforma, se establecerán y compararán los tiempos requeridos para la contratación en el año 2016 y se compararán con los obtenidos en el año 2017.

Para establecer los tiempos empleados en las contrataciones, se tomarán como referencia, las publicaciones en la plataforma informática, hasta la publicación de la adjudicación.

Conjuntamente, se efectuará una entrevista a profesional encargado de evaluar los procedimientos internos, Director de Control, al que durante el año 2017 fuera el Director de la

Secretaría Comunal de Planificación, y a al primer profesional, contratado bajo la modalidad de Servicios Personales Especializados.

1.2.- ANTECEDENTES GENERALES. CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS

En el aparato público chileno, las comunas son la unidad territorial base, las cuales, son administradas con gran autonomía por las comunidades a través de los municipios¹.

Las Municipalidades, como instituciones descentralizadas territorial y administrativamente, se rigen por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, número 18.695, que define sus objetivos y regula sus procedimientos internos, al punto que les permite mantener un patrimonio propio, obtener ingresos y cumplir con una importante función pública a través de su propio presupuesto anual, el que elaboran en completa autonomía, debiendo procurar únicamente de cumplir con las normas de responsabilidad fiscal vigentes (Ormeño, 2018).

Desde el año 2003, la ley citada, establece en su Art. 66° (Contraloría, Dictamen 21862, 2018), que los procedimientos administrativos de contratación en las municipalidades, deberán ajustarse a la institucionalidad establecida en la Ley N° 19.886, de “*Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y sus reglamentos*”, por tanto, los municipios, como organismo autónomo y descentralizado administrativamente, han quedado bajo la esfera de aplicación de una norma general.

As, la Ley N° 19.886 y su Reglamento (Decreto Supremo N° 250/2004 de Hacienda), normas de rango legal, que materializan principios jurídicos rectores de nuestro ordenamiento, como lo son el principio de libre concurrencia e igualdad de los oferentes en los actos de contratación del Estado (Contraloría, Dictamen 12.142, 2019), que, a su vez, se deben ejecutar previo llamado administrativo de propuesta pública. Todo ello se consagra en el Art. 9° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, es decir, son principios bases de la administración y rigen, por tanto, para todas las instituciones públicas.

¹ Véase Art. 1° Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades que dice: *La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.* Fuente: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30077>

Las normas de contratación pública, si bien forman parte del esfuerzo para modernizar el Estado, no resulta claro que fueran pensadas para agilizar el ejercicio de la función pública (A., 2018). Su aplicación vinculante, llama a un cumplimiento irrestricto y sin excepciones, salvo, las establecidas por el propio legislador.

La implementación de las normas de contratación, y en general, de aquellas destinadas a transparentar la administración pública, han tenido inconvenientes, que cada organismo ha debido resolver (A., 2018), conforme a sus posibilidades. Hoy, es casi inconcebible, que algún organismo público no cuente con una página web, actualizada y con toda la información de relevancia, a disposición de la ciudadanía.

En este escenario, los municipios, han debido adaptarse, pese a que sus plantas de personal, muchas veces son reducidas y carecen de unidades administrativas especializadas para efectuar procesos de compra, siendo lo normal, que sus compradores estén adscritos a las Direcciones de Finanzas. Así, no cuentan con recursos humanos necesarios, ya sea por falta de personal o por falta de capacitación de estos (Escuela de Gobierno Local, AMUCH, 2016). Esta falta de idoneidad, genera atrasos en las adquisiciones, o derechamente, se producen incumplimientos a la normativa legal.

Esta inobservancia legal, además, se traduce en la falta de oportunidad de la ejecución presupuestaria, toda vez, que las compras se ven detenidas o demoradas, productos de procedimientos mal efectuados, no siendo extraño, la presentación de reclamos por proveedores ante los entes fiscalizadores.

2.- JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

Como se dijo, las Municipalidades, son la unidad base de la administración territorial del Estado (Cossani, 2014), órganos descentralizados, y que por tanto, gozan de una autonomía excepcional dentro de nuestro aparataje estatal, que por definición, es un Estado unitario y centralizado. Sin perjuicio de lo anterior, los municipios como institución estatal, están obligados al cumplimiento de la normativa de compras públicas vigente, no estando facultados para generar normativa propia sobre esta materia, más allá de la dictación de manuales de procedimientos internos.

Estas instituciones, en el cumplimiento de sus funciones, deben entregar respuestas rápidas y oportunas, ya sea en la implementación de políticas públicas o en el diseño de las mismas.

En cualquiera de sus etapas, las políticas públicas, requieren contrataciones, ya sea por servicios o bienes, necesarios para su implementación o ejecución.

Esta investigación, se centrará en analizar los procedimientos de compras que superan las mil unidades tributarias mensuales, y aquellas destinadas a la contratación de personal altamente calificado (servicios personales especializados), en el municipio de San Vicente de Tagua Tagua, con la finalidad de entregar herramientas de comprensión y reconocimiento, de los procesos y las dificultades encontradas, con lo cual, los profesionales que se interesen trabajar en compras públicas, en municipios pequeños, podrán tener una guía práctica, que permita mejoras en las contrataciones que realizan.

3.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El sistema de contratación del Estado, genera directo impacto en las políticas públicas llevadas por los municipios, al incidir en las contrataciones que hacen posible su diseño, implementación y ejecución.

Siendo todo proceso de contratación, un procedimiento reglado y que puede resultar complejo de ejecutar, dependiendo de la causal de contratación usada, requiere en cualquier caso personal idóneo, que los ejecute en forma oportuna, de tal forma que pueda contribuir a la función pública y no sea un obstáculo, al cumplimiento de sus objetivos.

El personal idóneo para efectuar los procedimientos de contratación, no es fácil de encontrar, en plantas de personal reducidas, como es el caso del municipio en estudio y con recursos materiales escasos, lo que muchas veces lleva a efectuar llamados de licitaciones inoportunas, o simplemente a transgredir la ley, al usar procedimientos no validados.

A lo antes mencionado, se debe agregar la escasez de personal en general, que impide tramitar de manera exitosa y oportuna las adquisiciones, evidenciando muchos de estos procesos, errores en la forma que son llevados a cabo. La misma falta de personal, impide su adecuada capacitación, al no dedicar el tiempo suficiente para ello, o simplemente por falta de recursos, que también se evidencia en una infraestructura insuficiente (Dirección de Compras Públicas, 2016).

Estos procedimientos complejos, ¿Son factibles de ser usados como herramientas de gestión, superando las dificultades de contar con plantas de personal reducidas?

3.1.- OBJETIVO GENERAL

Identificar las debilidades del Municipio de San Vicente de Tagua Tagua, en su gestión de compras, y el modo de enfrentarlas, entre los años 2016 y 2017.

3.2.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.- Indagar los nudos críticos a la hora de comprar usando la plataforma mercado público.
- 2.- Identificar las causas principales de los nudos críticos.
- 3.- Caracterizar la respuesta del personal municipal, frente a los nudos críticos.
- 4.- Determinar si a través de la contratación de servicios personales especializados, se ha ayudado a mejorar la gestión municipal.

4.- MARCO TEÓRICO

4.1.- DEFINICIÓN DE MUNICIPIO

Hemos hablado constantemente de municipio o municipalidad, ambos términos usados como sinónimos. Sin embargo, existe una definición legal, contenida en el Art. 1° inciso segundo de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, que define el vocablo municipalidad. A saber: *“Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.”*²

Como hemos visto de la definición entregada, las municipalidades son corporaciones de derecho público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, es decir, no tienen dependencia directa de ningún órgano, expresando un avance importante, en el esfuerzo de descentralizar la administración pública chilena, siendo de cierto modo una novedad en la historia institucional chilena, al ser todas sus autoridades elegidas directamente por la ciudadanía. Su autonomía, que incluye, no sólo las atribuciones reglamentarias del municipio, que en el caso chileno son bastante escasas, agrega también una autonomía de gestión o administración, autonomía económica, autonomía en la planificación y de desarrollo. Sin embargo, todo esto se

² Véase: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

encuentra enmarcado dentro de las competencias y funciones que la ley define. (Irrarrazabal, AUTONOMIA MUNICIPAL: UN PROYECTO POLÍTICO PENDIENTE, 1992).

Por comunidad local, debemos entender a la unidad territorial que se enmarca al interior de las Comunas, con la excepción de la agrupación de comunas existentes, entre Cabo de Hornos y la Antártica (<https://www.thisischile.cl/>, 2019).

El concepto de corporación y autonomía, pueden llevar a mal entender las facultades delegadas a los municipios. Es preciso tener presente que, por ser Chile un Estado Unitario y los municipios formar parte de la administración del Estado, existe una serie de restricciones propias de esta situación que limitan el accionar del municipio. En general es importante señalar que el municipio chileno está regido por el principio de legalidad que establece que éstos "pueden hacer sólo lo que la ley les permite", a diferencia del sector privado, por ejemplo que puede actuar en todos los campos salvo aquellos en los que la ley lo prohíbe. Además, hay que recordar que, los municipios chilenos están obligados a acatar toda la jurisprudencia de la Contraloría General de la República. Finalmente, por ser parte de la administración del Estado, los municipios deben encuadrarse en la Ley de Bases de la Administración del Estado, no pueden sobrepasar las políticas de un servicio público y, por lo tanto, deben actuar dentro de los planes nacionales y regionales definidos por ellos. (Irrarrazabal, AUTONOMIA MUNICIPAL: UN PROYECTO POLITICO PENDIENTE, 1992)

4.2.- PRINCIPIO DE LIBRE CONCURRENCIA

Un concepto implícito en todo el presente estudio, es el principio de libre concurrencia, el cual se encuentra consagrado en el Art. 8° bis, de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dice: *“Los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley.*

El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato.

La licitación privada procederá, en su caso, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo.”³

³ Véase: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967>

La definición del principio de libre concurrencia, no es otra ~~cosa~~, que el derecho que le asiste a cualquier persona, natural o jurídica, a concurrir a una licitación pública y ofertar, debiendo, además, asegurar a todos los participantes, el mismo trato. La Contraloría General de la República, ha generado innumerable jurisprudencia, que pone de manifiesto la importancia de este principio en nuestro ordenamiento jurídico, usándolo como herramienta, a la hora de interpretar la procedencia de excluir de un procedimiento concursal a un oferente⁴.

4.3.- LICITACIÓN PÚBLICA

Otra definición de la norma citada es propuesta pública o licitación pública, como medio para contratar por parte de los órganos del Estado. La definición más acorde para los objetivos del presente trabajo, es la contenida en el Art. 2° N° 21 del Decreto Supremo N° 250/2004 de Hacienda, que dice: “*Licitación o Propuesta Pública: Procedimiento administrativo de carácter concursal mediante el cual la Administración realiza un llamado público, convocando a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente.*”⁵

Por licitación privada, nos remitimos a lo dispuesto en el Art. 2° número 20, de la misma norma, que establece: “*Licitación o Propuesta Privada: Procedimiento administrativo de carácter concursal, previa resolución fundada que lo disponga, mediante el cual la Administración invita a determinadas personas para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente.*”⁶

4.4.- TRATO DIRECTO

Finalmente, la última definición a la que haremos mención, en virtud del principio analizado, es la de trato directo. El cual es definido en la misma norma que las dos anteriores, pero en el numerando 31 que establece por: “*Trato o Contratación Directa: Procedimiento de contratación que por la naturaleza de la negociación debe efectuarse sin la concurrencia de los requisitos señalados para la Licitación o Propuesta Pública y para la Privada.*”⁷

⁴ Véase: Dictámenes N°s. 48.488, de 2011, y 79.294, de 2013.

⁵ Véase: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=230608>

⁶ Bis ídem.

⁷ Bis ídem.

El marco legal, se completa con la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, como norma de carácter general, que rige los procesos administrativos, y con la Ley N° 19.886 de bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, su Reglamento, Decreto Supremo N° 250/2004 de Hacienda, como normas especiales que rigen la contratación de bienes muebles y servicios, por parte de los órganos de la administración pública.

4.5.- GRAN COMPRA

En el presente estudio, usaremos habitualmente la expresión “gran compra”, que, para los fines propuestos, corresponde a toda adquisición superior a mil unidades tributarias mensuales. Esta definición, se toma de lo dispuesto en el Art. 5° de la Ley N° 19.886⁸, que señala que toda compra superior al monto señalado, deberá efectuarse a través de licitación pública, con la salvedad establecidas en la propia Ley.

Ya hemos señalado que la forma de contratación por los órganos del Estado, es la licitación pública, y evidentemente, la definición puede inducir a pensar, que existe otro medio de contratación, cuando el monto sea inferior a las mil unidades tributarias mensuales. Sin embargo, lo que la norma citada indica, son los mecanismos que se establezcan como excepcionales, los que a su vez, tendrán presente dicha delimitación⁹.

⁸ Véase Ley N° 19.886: *Artículo 5°.- La Administración adjudicará los contratos que celebre mediante licitación pública, licitación privada o contratación directa.*

La licitación pública será obligatoria cuando las contrataciones superen las 1.000 unidades tributarias mensuales, salvo lo dispuesto en el artículo 8° de esta ley.

⁹ Véase Ley N° 19.886: *Artículo 8°.- Procederá la licitación privada o el trato o contratación directa en los casos fundados que a continuación se señalan:*

a) Si en las licitaciones públicas respectivas no se hubieren presentado interesados. En tal situación procederá primero la licitación o propuesta privada y, en caso de no encontrar nuevamente interesados, será procedente el trato o contratación directa.

Las bases que se fijaron para la licitación pública deberán ser las mismas que se utilicen para contratar directamente o adjudicar en licitación privada. Si las bases son modificadas, deberá procederse nuevamente como dispone la regla general;

b) Si se tratara de contratos que correspondieran a la realización o terminación de un contrato que haya debido resolverse o terminarse anticipadamente por falta de cumplimiento del contratante u otras causales y cuyo remanente no supere las 1.000 unidades tributarias mensuales;

c) En casos de emergencia, urgencia o imprevisto, calificados mediante resolución fundada del jefe superior de la entidad contratante, sin perjuicio de las disposiciones especiales para casos de sismos y catástrofes contenidas en la legislación pertinente.

Sin perjuicio de la validez o invalidez del contrato, el jefe superior del servicio que haya calificado indebidamente una situación como de emergencia, urgencia o imprevisto, será sancionado con una multa a beneficio fiscal de diez a cincuenta unidades tributarias mensuales, dependiendo de la cuantía de la contratación involucrada. Esta multa será compatible con las demás sanciones administrativas que, de

Es así, como las propias causales de trato directo, hacen constantemente mención al monto de la contratación, como límite a su aplicación, quedando un número muy reducido de causales de trato directo que superen las mil unidades tributarias mensuales. Creemos, que el legislador ha querido, dejar en claro, la ratio realmente excepcional de las causales de trato directo, y en ningún caso, abrir una ventana para la evasión de la regla general.

La importancia de la definición, para efectos del presente trabajo, radica en que la mayoría de las contrataciones que superan el monto de las mil unidades tributarias mensuales, van en directa relación con la implementación de políticas públicas, especialmente destinadas a subsanar carencias de infraestructura, cuyo valor, debe ser apreciado desde la óptica, que para un municipio como el analizado, es imposible de abordar por sus propios recursos, dependiendo entonces de las políticas de otros organismos estatales. Es, por tanto, indispensable abordar estas contrataciones de forma oportuna y adecuada, de lo contrario, se corre el riesgo de pérdidas irreparables de recursos que no se podrán reponer.

acuerdo a la legislación vigente, pudiera corresponderle, y su cumplimiento se efectuará de conformidad a lo dispuesto en el artículo 35 del decreto ley N° 1.263, de 1975;

- d) Si sólo existe un proveedor del bien o servicio;*
 - e) Si se tratara de convenios de prestación de servicios a celebrar con personas jurídicas extranjeras que deban ejecutarse fuera del territorio nacional;*
 - f) Si se trata de servicios de naturaleza confidencial o cuya difusión pudiere afectar la seguridad o el interés nacional, los que serán determinados por decreto supremo;*
 - g) Cuando, por la naturaleza de la negociación, existan circunstancias o características del contrato que hagan del todo indispensable acudir al trato o contratación directa, según los criterios o casos que señale el reglamento de esta ley, y*
 - h) Cuando el monto de la adquisición sea inferior al límite que fije el reglamento.*
- En todos los casos señalados anteriormente, deberá acreditarse la concurrencia de tal circunstancia, la que contará con las cotizaciones en los casos que señale el reglamento.*
- En los casos previstos en las letras señaladas anteriormente, salvo lo dispuesto en la letra f), las resoluciones fundadas que autoricen la procedencia del trato o contratación directa, deberán publicarse en el Sistema de Información de Compras y Contratación Pública, a más tardar dentro de las 24 horas de dictadas. En igual forma y plazo deberán publicarse las resoluciones o acuerdos emanados de los organismos públicos regidos por esta ley, que autoricen la procedencia de la licitación privada.*
- Siempre que se contrate por trato o contratación directa se requerirá un mínimo de tres cotizaciones previas, salvo que concurren las causales de las letras c), d), f) y g) de este artículo.*

Del mismo modo, debemos señalar, que nuestro concepto de gran compra, es coincidente sólo en la cuantía con el señalado por la Dirección de Compras Públicas¹⁰, referente a las compras vía convenio marco¹¹.

4.6.- SERVICIOS PERSONALES ESPECIALIZADOS

Los servicios públicos, no sólo requieren la contratación de servicios o bienes de simple y específica denominación. Sino que, en muchas ocasiones, se requiere la contratación de proveedores especiales, en función de su competencia y especialidad comprobada, o cuyos servicios, no se encuentran disponibles en forma estándar en el mercado. Así, el Reglamento de la Ley N° 19.886, Decreto Supremo N° 250/2004 de Hacienda, establece un procedimiento especial de contratación, en su Art. 105^{o12} y siguientes.

¹⁰ Véase Gran Compra: *Se denomina Gran compra a la adquisición a través del catálogo de Convenios Marco de un bien o servicio cuyo monto total es igual o mayor a las 1.000 UTM. A través de la aplicación de Grandes Compras en la tienda electrónica ChileCompra Express, los compradores pueden realizar un llamado a todos los proveedores adjudicados en un Convenio Marco en particular. Fuente: <https://www.mercadopublico.cl/Home/Contenidos/QueEsGC?esNuevaHome=true>*

¹¹ **Véase Convenio Marco: Qué es un Convenio Marco; Los convenios marco son una modalidad de licitación en la que se establecen precios y condiciones de compra para bienes y servicios, durante un período de tiempo definido.**

Éstos se disponen en un Catálogo Electrónico de Productos y Servicios para que los organismos públicos accedan a ellos directamente, pudiendo emitir una orden de compra directamente a los proveedores pre-licitados, acortando los procesos de compra.

Cada entidad pública **está obligada a consultar el catálogo electrónico (tienda ChileCompraExpress)** antes de llamar a licitación pública, privada o realizar una contratación directa. Fuente: <https://www.mercadopublico.cl/portal/mp2/secciones/como-vender/licitaciones-convenio-marco.html>

¹² Véase Decreto Supremo N° 250/2004: *Artículo 105.- Tipos de servicios*

Los servicios personales a requerir se clasificarán dentro de las categorías que se señalan a continuación:

1) *Servicios Personales propiamente tales, definidos en el artículo 2 N°12 de este reglamento, a los cuales se les aplica las reglas generales establecidas en el presente reglamento.*

2) *Servicios Personales Especializados: Aquéllos para cuya realización se requiere una preparación especial, en una determinada ciencia, arte o actividad, de manera que quien los provea o preste, sea experto, tenga conocimientos, o habilidades muy específicas. Generalmente, son intensivos en desarrollo intelectual, inherente a las personas que prestarán los servicios, siendo particularmente importante la comprobada competencia técnica para la ejecución exitosa del servicio requerido. Es el caso de anteproyectos de Arquitectura o Urbanismo y proyectos de Arquitectura o Urbanismo que consideren especialidades, proyectos de arte o diseño; proyectos tecnológicos o de comunicaciones sin oferta estándar en el mercado; asesorías en estrategia organizacional o comunicacional; asesorías especializadas en ciencias naturales o sociales; asistencia jurídica especializada y la capacitación con especialidades únicas en el mercado, entre otros.*

En cuanto a su extensión geográfica, la comuna de San Vicente de Tagua Tagua tiene una superficie de 475,8 km², lo que representa un 6,32% de la superficie de la provincia de Cachapoal (7.517 km²) y un 2,90% de la superficie de la región de O'Higgins (16.387 km²).

4.7.2.- CARACTERIZACIÓN DEMOGRÁFICA DE LA COMUNA

De acuerdo a proyecciones 1990-2020 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en la comuna de San Vicente de Tagua Tagua habitaban al año 2017 un total de 48.613 habitantes, observándose una tendencia levemente creciente. En el siguiente recuadro se expondrá la evolución de la población entre los años 2017 y 2020, además de la población contabilizada en el censo del año 2002, donde se puede evidenciar la tendencia señalada:

Proyección INE	2002	2017	2018	2019	2020
San Vicente de T.T	41.745	47.613	47.873	48.112	48.318
Región de O'Higgins	809.684	934.671	942.257	949.575	956.619
% Total	5,16%	5,09%	5,08%	5,07%	5,05%

Fuente: Elaboración Propia, en base a proyecciones INE 2002-2020.

De acuerdo al recuadro, se observa que la proporción de la población comunal con respecto al total de la Región de O'Higgins se ha mantenido estable en torno al 5%, sin perjuicio de que se observe un leve decrecimiento en el tiempo de esta proporción, que da cuenta de que el ritmo del crecimiento poblacional de la Región es superior al ritmo del crecimiento poblacional de la comuna de San Vicente de Tagua Tagua. A continuación, se presentarán las proporciones de población según género entre los años 2017 y 2020, de acuerdo a las estadísticas del INE:

Género	2002	2017	2018	2019	2020
Hombres	20.957	24.058	24.199	24.330	24.454
Mujeres	20.788	23.555	23.674	23.782	23.864
Total	41.745	47.613	47.873	48.112	48.318
Índice de Masculinidad	50,20%	50,53%	50,55%	50,57%	50,61%

Fuente: Elaboración Propia, en base a proyecciones INE 2002-2020.

De acuerdo a lo observado en el recuadro, cabe destacar que el índice de masculinidad es levemente superior a lo observado en el resto del país –donde las mujeres suelen representar una mayor proporción de la población que la que representan los hombres- y que además, esta proporción tiende a aumentar levemente en el tiempo. Finalmente, se presentará a continuación la proporción de la población en función a su ruralidad, es decir, si es que esta habita en zonificaciones catalogadas como “urbanas” y “rurales”, a saber:

Zona	2002	2017	2018	2019	2020
Urbana	22.764	25.963	26.105	26.235	26.348
Rural	18.981	21.650	21.768	21.877	21.970
Total	41.745	47.613	47.873	48.112	48.318

Fuente: Elaboración Propia, en base a proyecciones INE 2002-2020 y a datos de la Subsecretaría Nacional de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

De acuerdo al recuadro, se observa que la población urbana de la comuna equivale al 54,53% de la población total de la comuna y a su vez, la población rural alcanza un 46,47% de la población total de San Vicente de Tagua Tagua.

4.7.3.- CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA COMUNA

Al analizar los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2015, se observa que la comuna de San Vicente de Tagua Tagua presenta niveles de pobreza superiores a la media de la región y del país. A continuación, se presentarán los indicadores de la encuesta CASEN 2015 para la comuna, comparándolos con la región de O’Higgins y el total país y considerando a su vez las dos metodologías utilizadas para la medición de la pobreza en la citada encuesta:

CASEN 2015	Pobreza por Ingresos (%)	Pobreza Multidimensional (%)
San Vicente de T.T	15,4	28,4
Región de O’Higgins	13,7	23
País	11,7	20,9

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos de la encuesta CASEN 2015, Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO)

Cabe destacar que, de acuerdo a los conceptos utilizados por la encuesta CASEN 2015, **las personas en situación de pobreza por ingresos** corresponden a quienes su ingreso total mensual es inferior al “ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias en el periodo, de acuerdo a número por integrantes del hogar” y a su vez, **las personas en situación de pobreza multidimensional** corresponden a quienes habitan en hogares que no logran alcanzar condiciones adecuadas de vidas en un conjunto de cinco dimensiones relevantes del bienestar, entre las que se incluye “Educación”, “Salud”, “Trabajo y Seguridad Social”, “Vivienda y Entorno” y “Redes y Cohesión Social”.

Por su parte, y de acuerdo al Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) de la comuna de San Vicente de Tagua Tagua (2008), las actividades económicas de la Población Económicamente Activa (PEA) se desglosan como sigue:

Rama de Actividad Económica	% PEA
Agricultura, Caza, Silvicultura, Pesca	55,45
Explotación de Minas y Canteras	0,12
Industrias Manufactureras	5,26
Electricidad, Gas, Agua	0,31
Construcción,	2,23
Comercio, Restaurantes, Hoteles	11,54
Transporte, Almacenamiento, Comunicaciones	4,03
Establecimientos Financieros, Seguros y Otros	1,37
Servicios Comunales, Sociales y Personales	17,43
Actividades no especificadas	2,26
TOTAL	100

Fuente: Secretaría Comunal de Planificación, I. Municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua, 2008.

De acuerdo al recuadro anterior, el sector primario de la economía es predominante en cuanto a la ocupación de la PEA de la comuna de San Vicente de Tagua Tagua, puesto que esta alcanza un 55,57%, de los cuales un 55,45% corresponde al sector Silvoagropecuario, el cual es seguido del sector terciario, que representa un 34,37% del total de la PEA y donde es predominante la prestación de Servicios Comunales, Sociales y Personales y la provisión de Comercio, Restaurantes y Hoteles.

4.7.4.- SERVICIOS EXISTENTES EN LA COMUNA.

En la actualidad, la comuna de San Vicente de Tagua Tagua y en específico, en la localidad de San Vicente –que actúa de cabecera comunal- se ha constituido como un centro urbano donde se sitúan los principales servicios públicos y empresas privadas de la comuna que tienen por objetivo servir a la población que habita tanto la comuna antes señalada como así las comunas aledañas, al ser ésta la comuna más importante en términos de habitantes y de urbanización de todas las comunas que las rodean.

Dicho esto, a continuación, se presentará un breve listado de servicios de la comuna, que desglosa tanto instituciones gubernamentales como los que tienen un carácter comercial:

Servicios gubernamentales y sin fines de lucro	Servicios comerciales
I. Municipalidad de San Vicente de T.T	Bancos (Banco Estado , Banco de Chile, Banco de Crédito e Inversiones y Banco Santander)
Plaza de pago Instituto de Normalización Provisional (INP)	Caja de Compensación (Caja Los Andes y Los Héroes)
Inspección del trabajo	Centro de Venta Bonos Isapres y FONASA
Registro Civil	Administradoras de Fondos Previsionales
Notaría	Servicio de Pago (Servipag, Sencillo y pago Aguas Andinas)
Conservador de Bienes Raíces	Compañías de Telefonía (Movistar, Claro, Entel, etc.)

Juzgado de Policía Local (Edificio Municipal)	Empresa de Agua Potable (ESSBIO)
Juzgado de Letras (Primer y Segundo)	Empresa Eléctrica (CGE Distribución)
Farmacia Popular de San Vicente	Supermercados (Cugat, Líder Express, La Fama, entre otros)
Cruz Roja	Farmacias (Ahumada, Salcobrand, Cruz Verde, Matayoshi, etc.)
Hogar de Cristo	Centros Médicos, Odontológicos, Kinésicos, etc.
Asociación Chilena de Seguridad	Servicio de TV Cable
Bomberos	Restaurantes
Escuela y Liceos Particulares, subvencionados y Municipales	Bares
Correos	Pubs
Oficina SII (Convenio con Municipio)	Discoteques
Carabineros de Chile	Cafés
Policía de Investigaciones	
Medios de Comunicación Locales (Radios comunitarias, canal de televisión TVO, entre otros).	
Biblioteca Municipal	
Gimnasio Municipal	
Piscina Municipal	
Estadio Municipal	

Fuente: Elaboración Propia

Esta importante infraestructura permite mantener una oferta de servicios relevante para la comuna, así como también permite un desarrollo del sector terciario de la comuna. Además, a través de ellos, los habitantes de la comuna puedan acceder a la mayoría de los servicios que requieran, sin necesidad de desplazamiento, a la cabecera provincial o regional.

4.7.5.- LA COMUNA EN EL CONTEXTO REGIONAL Y NACIONAL

Para insertar el organismo administrativo de la Comuna, esto es el Municipio de San Vicente de Tagua Tagua, en el contexto nacional, efectuaremos el ejercicio de comparar los ingresos percibidos por éste, determinando el porcentaje que estos representan del total nacional, y compararemos dichos resultados, con la participación que representan los ingresos de la capital regional, Rancagua.

Para efectos prácticos, conviene señalar, que Rancagua es la Comuna más poblada de la Sexta Región, siendo la única que supera los cien mil habitantes, y a la vez, es capital de la Provincia de Cachapoal, además es capital regional, por lo cual tiene una posición gravitante, en el aparato administrativo estatal, por sobre el resto de las comunas de la Sexta Región. Dicha Comuna, a nivel nacional se ubica entre los municipios cuyo Concejo Municipal está compuesto, por diez concejales, estando en la cúspide del escalafón, al superar los ciento cincuenta mil electores¹³. En la Sexta Región, es el único municipio en esta condición.

Una segunda categoría de municipio, de tamaño intermedio, podríamos decir que es aquella conformada por municipios con ocho concejales, con una población electoral, entre setenta mil y hasta ciento cincuenta mil electores.

Finalmente, una tercera categoría de municipios, corresponde también a la más común, aquella constituida por Concejos Municipales de seis miembros, con una población de electores, inferiores a setenta mil.

A partir de dicha clasificación, entregada por la misma ley orgánica de municipalidades, es interesante ver cómo estas diferencias, se ven reflejadas en el total de ingresos percibidos. Sobre este punto, dejamos en claro, que la forma de financiamientos de los municipios en Chile, y su brutal desigualdad, dan lugar para una investigación especial, que se aparta de los objetivos del presente estudio, por lo cual, sólo lo abordaremos desde un punto de vista ilustrativo, que nos permita generar la convicción de que estamos ante un municipio pequeño. Bajo dicho supuesto, medimos el porcentaje que representan los ingresos del municipio estudiado, del total nacional.

¹³ Véase: Art. 72° Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En el cuadro que a continuación se expone, cada ingreso se separa por la respectiva fuente, considerando para ello, lo informado por el Sistema Nacional de Información Municipal¹⁴ (SINIM). A saber:

INFORMACIÓN	UNIDAD MEDIDA	COMUNAL	RANCAGUA	NACIONAL	% DE PARTICIPACIÓN COMUNAL EN TOTAL NACIONAL	% DE PARTICIPACIÓN RANCAGUA EN TOTAL NACIONAL
Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido) sin Saldo Inicial de Caja	M \$	8.793.600	53.480.574	4.722.732.207	0,19%	1,13%
Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido)	M \$	8.793.600	53.480.574	4.725.524.112	0,19%	1,13%
Ingresos por Fondo Común Municipal	M \$	4.151.238	11.481.049	1.406.269.435	0,30%	0,82%
Ingresos Propios (IPP y FCM)	M \$	7.272.630	30.683.714	3.302.109.377	0,22%	0,93%
Ingresos Propios Permanentes (IPP)	M \$	3.121.392	19.202.665	1.895.839.942	0,16%	1,01%
Ingresos por Patentes Municipales de Beneficio Municipal	M \$	827.761	4.717.325	516.544.642	0,16%	0,91%
Ingresos por Permisos de Circulación de Beneficio Municipal	M \$	400.537	2.874.332	197.418.170	0,20%	1,46%
Impuesto Territorial de Beneficio Municipal (Art. 37 DL 3063)	M \$	660.524	5.046.258	507.505.537	0,13%	0,99%
Patentes Mineras Ley N°19.143.	M \$	3.321	18.692	27.139.661	0,01%	0,07%
Casinos de Juegos Ley N°19.995.	M \$	0	0	26.676.734	0,00%	0,00%

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Véase: http://datos.sinim.gov.cl/ficha_comunal.php#tab-ingresos-municipales-m-2017-fuente-bep

Como se puede apreciar, la participación de San Vicente de Tagua Tagua, en el contexto nacional, medido por los ingresos percibidos, en ningún caso logra llegar al cinco por ciento. También, para efectos del ejercicio, se han incluido los datos de la capital regional, Rancagua.

Siguiendo con la comparación, conviene efectuarla, conforme a la población:

Proyección INE	2019	% del Total Regional	% del Total Nacional
San Vicente de T.T	48.112	5,07%	0,26%
Rancagua	235.222	24,77%	1,27%
Región de O'Higgins	949.575		5,12%
Nacional	18.552.008		

Fuente: Elaboración propia, con antecedentes SINIM.

Como se puede apreciar, el aporte comunal a la población regional, es de apenas un cinco por ciento y como ya se dijo, este aporte se ha ido rebajando moderadamente.

La última comparación, se efectuará conforme a la extensión de la planta municipal, es decir, a la cantidad de personal disponible para las funciones entregadas. Al respecto conviene aclarar, que esto se hace, para tener en consideración cual puede ser la capacidad de gestión de un municipio pequeño, considerando entre otros factores, el nivel de profesionalización de la planta. Al respecto hemos elaborado el siguiente recuadro:

INFORMACIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	COMUNAL	CAPITAL REGIONAL	NACIONAL
Grado del Alcalde	Nº	5	2	No aplica.
Nivel de Profesionalización del Personal Municipal	%	23,26	25,07	31,59
Nº Funcionarios de Planta	Nº	86	276	27.826
Gasto Personal Planta (cuenta presupuestaria 215.21.01)	M \$	1.608.651	5.336.894	614.734.109
Nº Funcionarios a Contrata	Nº	43	95	17.324
Gasto Personal a Contrata (cuenta presupuestaria 215.21.02)	M\$	640.287	1.473.513	253.980.166

Límite del 40% Gasto Personal a Contrata, Ley 20.922 (desde 2016)	M\$	643.460	2.134.758	245.893.644
N° Funcionarios a Honorarios sector Municipal (Subtítulo 21.03)	N°	20	75	8.176
Gasto Personal a Honorarios (cuenta presupuestaria 215.21.03)	M\$	168.871	749.072	98.453.689
Límite del 10% Gasto Personal a Honorarios	M\$	160.865	533.689	61.473.411
N° Funcionarios a Honorarios a Programas (Subtítulo 21.04.004)	N°	94	269	49.404
Gasto Personal por Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios (cuenta presupuestaria 215.21.04.004)	M\$	404.222	1.097.125	289.521.566
Gastos en Personal Municipal (Subtítulo 21)	M\$	2.880.916	8.768.795	1.280.259.348
Umbral Legal (42%) de Gastos en Personal (en miles de pesos) Ley 20.922 (vigente desde año 2016)	M\$	3.334.881	14.897.760	1.596.080.512

Fuente: Elaboración propia conforme a información requerida en SINIM.¹⁵

Del recuadro expuesto, se pueden extraer dos datos importantes. En primer lugar, el nivel de profesionalización de la planta municipal, es inferior a la media nacional; y en segundo lugar; respecto de lo mismo, en este punto, casi se encuentra equiparada la situación comunal con la capital regional, estando ambas bajo la media nacional. La falta de profesionalización de la planta municipal, como veremos a continuación, da lugar a la necesidad de recurrir a la contratación por servicios personales especializados.

Como hemos podido analizar, a través de los antecedentes aportados, la calificación de municipio pequeño, a la Municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua, responde a análisis de información objetiva. Este ejercicio se ha considerado necesario, toda vez que estos municipios, son los más comunes, y muchas veces, su ubicación geográfica, las pone como representante de

¹⁵ Véase: http://datos.sinim.gov.cl/ficha_comunal.php#tab-ingresos-municipales-m-2017-fuente-bep

los servicios públicos, tal es el caso de San Vicente de Tagua Tagua, ante lo cual, la gestión de compras resulta de gran importancia.

5.- PROPUESTA METODOLÓGICA

5.1.- ESTUDIO MIXTO

Johnson y Christensen (<https://www.pearson.com/>, 2019), han definido los estudios mixtos, como aquellos, en los cuales el pragmatismo es el eje central de sus diseños y es lo que determina la elección del método que debe estar guiada (únicamente) por el objetivo del estudio, más allá de la orientación cuantitativa o cualitativa del investigador.

El presente trabajo, es un estudio mixto, donde el pragmatismo es el eje central de la investigación, y a su vez, es lo que determina la elección del método, guiado únicamente por el objetivo del estudio, más allá de la orientación cuantitativa o cualitativa que podamos entregarle como investigadores.

Es así, como a partir de indicadores cuantitativos, como es la toma de muestras conforme al punto 5.4 letra a) siguiente, se efectúa una descripción de hechos y acontecimientos, que permite la medición de tiempo invertido en las contrataciones, sin detención en causas o hechos que permitan explicar las extensiones medidas.

En la letra b) del mismo punto, y usando como base los antecedentes obtenidos, se busca comprender la visión de quienes han participado en el proceso, y como ha resultado su experiencia, grado de satisfacción y en general, si las medidas adoptadas logran cumplir con expectativas.

Los análisis antes expuestos, juntos con las entrevistas, pretenden responder la inquietud planteada en el objetivo general, a través de antecedentes cuantitativos y cualitativos.

5.2.- ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

Respecto del alcance de la investigación, esta tiene un carácter exploratorio, debido a que no existe una doctrina abundante de los temas planteados, muy por el contrario, es la jurisprudencia administrativa (Contraloría General de la República), la que ha desarrollado gran parte de los principios abordados.

Así, se busca describir una mejora en los procesos de contratación, en función de la implementación de un procedimiento de adquisiciones (como herramienta de gestión) a través de un Manual de Compras, cuya finalidad será buscar mejorar los tiempos de contratación, especialmente de aquellos procesos, que buscan proveer contrataciones que superen las 1.000 U.T.M., o cuya contratación requiere el uso de servicios personales especializados.

Un apartado especial, se refiere a la contratación de servicios personales especializados, procedimiento a través del cual, se pretendió actualizar instrumentos de planificación del municipio, los cuales se encontraban muy atrasados.

Toda la información requerida, se encuentra disponible en www.mercadopublico.cl, desde donde se pueden obtener tanto las ordenes de compras emitidas y aceptadas, como los contratos firmados. Esta información disponible, tiene el carácter de oficial, y es fácilmente reconocible, el responsable de su publicación, así como la autoridad que lo firma.

5.3.- SUJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Unidad de Licitaciones Municipio de San Vicente y Unidad de Control Interno.

5.4.- ESTRATEGIA DE MUESTREO

Se propone dos unidades de muestra o indicadores, a saber:

A) INDICADOR CUANTITATIVO: ORDENES DE COMPRA UNIDAD DE LICITACIONES. Análisis de órdenes publicadas en www.mercadopublico.cl, conforme al siguiente detalle:

a) Análisis de órdenes de compras publicadas en plataforma, por compras mayores a 1.000 U.T.M. Comparación de órdenes de compra emitidas el 2016 vs 2017. Cantidad y plazos comprometidos.

b) Elaboración de cuadro estadístico, con las siguientes variables:

b.1) Porcentaje de licitaciones, cuyos montos superan las 1.000 U.T.M, que quedaron desiertas, desde el 01 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017. Consecuencias para el municipio. (2016 vs 2017)

b.2) Porcentaje de licitaciones, cuyos montos superan las 1.000 U.T.M, que fueron revocadas, desde el 01 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017. Consecuencias para el municipio. (2016 vs 2017)

c) Cantidad de contrataciones por servicios personales especializados, causal Art. 107° del Decreto Supremo N° 250/2004 de Hacienda.

B) INDICADOR CUALITATIVO: Entrevista al Director de Unidad de Control, Secretario Comunal de Planificación Año 2017 y Asesor Urbano contratado vía servicios personales especializados.

5.5.- PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN

5.5.1.- Base con cuadro comparativo de años 2016 vs 2017, en los cuales se anotan las principales contrataciones, la cantidad de las mismas, los tiempos que tomaron.

5.5.2.- Entrevista Director de Control. Busca determinar la dimensión interna del Directivo que tiene por función velar por la procedencia y legalidad de los procedimientos administrativos, sus opiniones respecto de la utilidad del manual de gestión y si ha observado mejoras en la gestión del año 2017 respecto a la del 2016.

5.5.3.- Entrevista al Secretario Comunal de Planificación año 2017. Busca determinar las motivaciones que lo llevaron a implementar un procedimiento de compras públicas al interior de su unidad.

5.5.4.- Entrevista con Asesor Urbano, contratado a través de procedimiento de contratación de servicios personales especializados.

6.- GESTIÓN DE COMPRAS PÚBLICA MUNICIPALIDAD DE SAN VICENTE

Para efectos de la presente investigación, nos centraremos en las compras que superan las mil unidades tributarias, efectuadas el año 2016 y el 2017, con los antecedentes presentes en la plataforma www.mercadopublico.cl.

Este tipo de adquisiciones, son generalmente ejecutadas a través de licitación pública, y de manera muy excepcional a través de licitación privada y trato directo.

Este tipo de licitaciones, requiere el cumplimiento de un procedimiento de compra riguroso, amparado en la Ley N° 19.886 y su reglamento, Decreto Supremo N° 250/2004 de Hacienda.

El Municipio de San Vicente de Tagua Tagua, durante el año 2016, en sus procedimientos de compras, sólo uso como marco normativo, las normas citadas precedentemente.

A partir de enero de 2017, se da inicio a la aplicación de un Manual de Compras, pero por sobre todo un Director de la Secretaria Comunal de Planificación (en adelante SECPLA) más involucrado en los procesos administrativos, destinando personal y recursos, además de usar instrumentos de gestión y manuales de procedimientos de consulta rápida de los funcionarios involucrados, y a su vez, manual que distribuyendo funciones y responsabilidades, conforme al monto y complejidad de las contrataciones.

6.1.- COMPRAS MUNICIPALES AÑO 2016

Durante el año 2016 la Municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua, efectuó quince adjudicaciones por un monto superior a las mil unidades tributarias mensuales (U.T.M). Dichas adjudicaciones, suman un total de \$ 9.168.759.643.- (nueve mil ciento sesenta y ocho millones setecientos cincuenta y nueve mil seiscientos cuarenta y tres pesos), que como podemos apreciar en el anexo número uno, demoraron un promedio de sesenta y ocho días, contados desde la publicación de la licitación hasta su adjudicación.

En el mismo periodo de tiempo (01 de enero al 31 de diciembre de 2016) se declararon desiertas tres licitaciones y se revocaron siete. Conviene consignar, que entre deserción y revocación, existe una diferencia sustancial, ya que, tienen una causa legal diferente. Así, la deserción, tiene su origen, en la aplicación de la Ley de Compras Públicas, y consiste en el hecho concreto y lógico, que si una licitación, al no recibir ofertas, no puede concluir en una contratación. También, la deserción, se puede referir, al hecho que las ofertas recibidas, resulten inadmisibles para el servicio. Siendo este último caso, una forma de salvaguardar los intereses públicos, de ofertas poco convenientes o cuyos servicios ofrecidos, difieren a lo solicitados en las bases de licitación.¹⁶

Así, la revocación, dice relación con vicios de procedimientos, cuya fuente legal se encuentra en el Art. 61° de la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado¹⁷. Se entiende por revocación el

¹⁶ Véase Art. 9° Ley N° 19.886 que dice: *“El órgano contratante declarará inadmisibles las ofertas cuando éstas no cumplieren los requisitos establecidos en las bases. Declarará desierta una licitación cuando no se presenten ofertas, o bien, cuando éstas no resulten convenientes a sus intereses.*

En ambos casos la declaración deberá ser por resolución fundada.”

¹⁷ Véase Art. 61° 19.880 que dice: *“Artículo 61. Procedencia. Los actos administrativos podrán ser revocados por el órgano que los hubiere dictado.*

retiro de un acto administrativo válido y eficaz cuyos efectos se consideran inoportunos o inconvenientes para el interés general (Carrasco, 2012).

El fundamento de la revocación, se encuentra en la calificación de un nuevo interés general: la conveniencia de otorgar una nueva regulación ante necesidades públicas cambiantes. La consecuencia que trae consigo la revocación es la eliminación de los efectos de un acto administrativo, para adecuarlo a los nuevos requerimientos del interés público (Carrasco, 2012).

Para efectos prácticos, debemos consignar que, por motivos de mal ejecución del procedimiento de contratación, siete procesos licitatorios, durante el año dos mil dieciséis, fueron revocados por la Municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua, lo que significa que dichas contrataciones administrativamente, no prosperaron, con el daño que esto produce en la oportunidad de ejecutar los proyectos licitados. Aquí cobra relevancia, la necesidad de contar con un manual de contratación claro y de fácil comprensión, con tal de evitar, una dilación innecesaria, es por esto, que a este grupo de licitaciones se le agrega una columna como días perdidos.

Ahora, respecto de las licitaciones declaradas desiertas, no pueden a priori, responsabilizarse su fracaso en la contratación, a una mala ejecución de procedimiento administrativo, y tal como se agrega en una columna, existieron ofertas, las cuales no fueron aceptadas y finalmente, no hubo adjudicación, lo que indica, que estas ofertas no resultaban convenientes para el servicio.

Finalmente, una mirada a las licitaciones adjudicadas, nos llevara a detenernos, en la licitación pública denominada 4371-7-LR16, que destaca por su monto elevado y por el largo plazo, desde su publicación a su adjudicación. De hecho, la adjudicación de esta licitación, en estricto rigor, se produce el año 2017, totalizando desde su publicación hasta su adjudicación 387 días corridos, esto es, más de un año. De todas formas, se incluye en los cuadros estadísticos del año 2016, puesto que su publicación y tramitación en general, se hizo en dicho año, siendo una buena muestra, de cómo un proceso se puede dilatar si no es abordada desde un inicio con los debidos resguardos administrativos, tal como lo podemos apreciar en la entrevista con el Director SECPLA del año 2017.

La revocación no procederá en los siguientes casos:
a) *Cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente;*
b) *Cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos; o*
c) *Cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto."*

Esta compra (4371-7-LR16), además, es con larga diferencia la de mayor monto. No se necesita profundizar, para comprender que una ejecución más rápida de la compra, resultaba conveniente para el interés fiscal y por supuesto, para la comunidad beneficiada.

Si revisamos Anexo N° 1, se puede apreciar que las licitaciones revocadas, constituyen un 28%, y las desiertas un 12%, sumando entre ambas un cuarenta por ciento.

Una mención especial, merece la licitación 4371-17-LP16. Previo a su adjudicación, existieron dos procesos desiertos, estos son las licitaciones 4371-3-LP16 y 4371-4-LP16. La publicación de la primera, es de fecha 13 de enero de 2016, considerando que finalmente la adjudicación, fue realizada con fecha 20 de junio de 2016, la ejecución de este proyecto, que se trata del mejoramiento de un recinto comunitario¹⁸ tardó algo más de seis meses y requirió tres licitaciones públicas para concretarse.

Si bien el caso antes indicado, se refiere a licitaciones que fueron declaradas desiertas y que difícilmente se puede culpar de esto al municipio, nos sirve para comprender, cuanto puede tardar la contratación de un servicio requerido, y como esta contratación tardía, tiene consecuencias en la pertinencia de las contrataciones públicas y como además, puede entorpecer la ejecución de políticas públicas.

Debemos consignar, que en general, todas las licitaciones que resultaron desiertas y revocadas, dieron lugar a nuevas licitaciones, que corrigieron los errores cometidos y que permitieron en definitiva, la ejecución de los respectivos proyectos. Es así, como al tiempo que tarda la adjudicación de una licitación, habría que revisar y sumar llegado el caso, que existieron licitaciones previas referidas al mismo proyecto. Esto no se consideró en la elaboración de los anexos 1 y 2, porque nos centramos en la evaluación de los tiempos de cada licitación, considerando que cada una de ellas, constituye un procedimiento administrativo por si mismo, y la finalidad de la presente investigación, es comprobar, justamente si se puede gestionar dichos procesos con los instrumentos de planificación de compras públicas.

¹⁸ Información extraída de:
<http://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=7BbWQXIQJgEk2vz2NtHn0g==>

ANEXO 1°

LISTADO DE COMPRAS SOBRE 1.000 U.T.M AÑO 2016

TABLA 1, LICITACIONES ADJUDICADAS:

CONTRATACIONES SOBRE 1.000 U.T.M AÑO 2016					
N°	N° de la Adquisición	Monto Estimado Licitación	Fecha de Publicación Licitación	Fecha de Adjudicación	Días Requeridos Contratación
1	4371-24-LR16	\$ 898.190.820	05-08-2016	15-09-2016	41
2	4371-28-LR16	\$ 428.400.000	22-07-2016	02-09-2016	42
3	4371-7-LR16	\$ 6.970.467.829	09-03-2016	31-03-2017	387
4	4371-11-LP16	\$ 59.999.999	12-04-2016	24-06-2016	73
5	4371-16-LP16	\$ 49.999.999	12-04-2016	23-06-2016	72
6	4371-17-LP16	\$ 86.393.000	18-04-2016	20-06-2016	63
7	4371-2-LP16	\$ 86.268.000	11-01-2016	17-02-2016	37
8	4371-32-LP16	\$ 59.999.999	25-08-2016	30-09-2016	36
9	4371-36-LP16	\$ 86.390.000	23-09-2016	02-11-2016	40
10	4371-37-LP16	\$ 89.905.000	23-09-2016	02-11-2016	40
11	4371-39-LP16	\$ 59.999.999	29-09-2016	28-10-2016	29

12	4371-40-LP16	\$ 59.999.999	03-10-2016	04-11-2016	32
13	4371-42-LP16	\$ 86.395.000	08-11-2016	29-12-2016	51
14	4371-46-LP16	\$ 59.999.999	17-11-2016	29-12-2016	42
15	4371-9-LP16	\$ 86.350.000	15-03-2016	20-04-2016	36
	MONTO TOTAL	\$ 9.168.759.643.-	TIEMPO PROMEDIO PARA CONTRATAR DIAS		68

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 2, LICITACIONES DESIERTAS

LICITACIONES SOBRE 1.000 U.T.M DESIERTAS AÑO 2016							
N°	N° de la Adquisición	Estado Licitación	Monto Total Estimado Licitación	N° Ofertas Recibidas	Fecha de Publicación Licitación	Fecha de Deserción	Días Perdidos
1	4371-1-LP16	Desierta (o art. 3 ó 9 Ley 19.886)	\$ 86.350.000	1	07-01-2016	19-02-2016	43
2	4371-3-LP16	Desierta (o art. 3 ó 9 Ley 19.886)	\$ 86.393.000	3	13-01-2016	29-02-2016	47
3	4371-4-LP16	Desierta (o art. 3 ó 9 Ley 19.886)	\$ 86.393.000	3	26-02-2016	31-03-2016	34

Fuente: Elaboración propia, conforme a antecedentes disponibles en plataforma

www.mercadopublico.cl

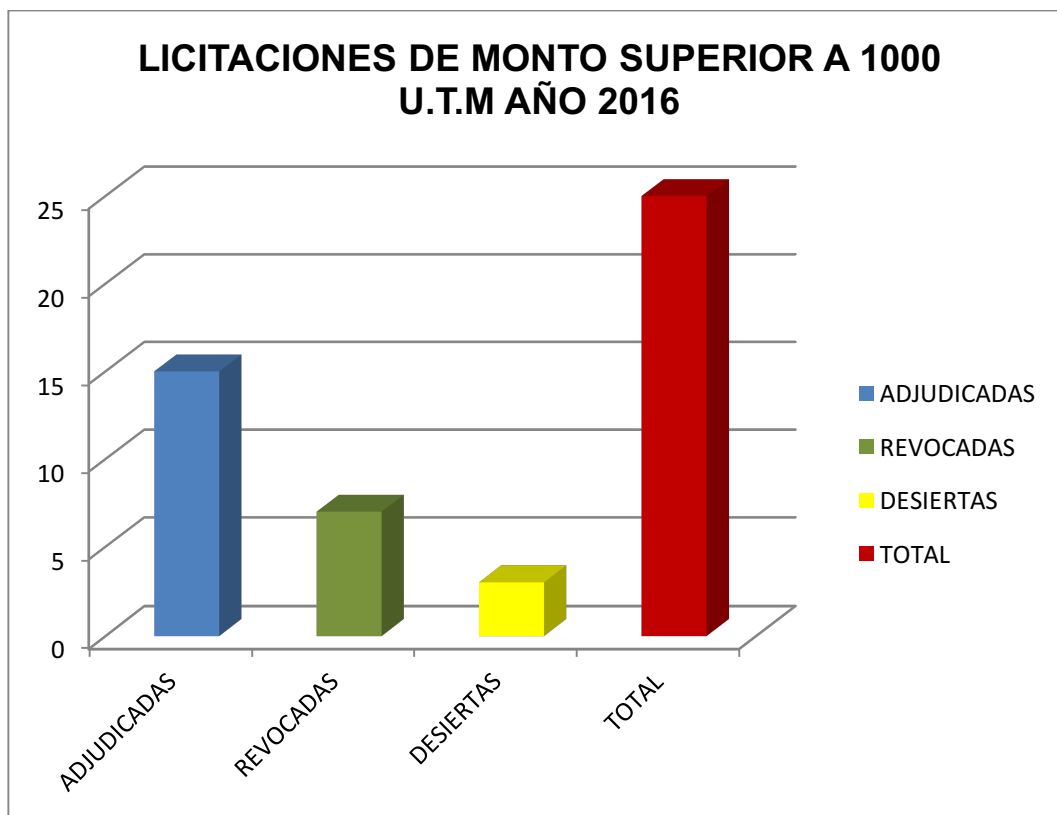
TABLA 3, LICITACIONES REVOCADAS

LISTADO DE LICITACIONES REVOCADAS AÑO 2016						
N°	N° de la Adquisición	Estado Licitación	Monto Total Estimado Licitación	Fecha de Publicación Licitación	Fecha de cierre de recepción de la oferta	Días Perdidos
1	4371-21-LQ16	Revocada	\$ 59.999.999	15-07-2016	04-08-2016	20
2	4371-22-LQ16	Revocada	\$ 59.999.999	15-07-2016	05-08-2016	21
3	4371-27-LQ16	Revocada	\$ 59.999.999	21-07-2016	12-08-2016	22
4	4371-33-LP16	Revocada	\$ 59.999.999	30-08-2016	14-09-2016	15
5	4371-38-LP16	Revocada	\$ 86.395.000	26-09-2016	18-10-2016	22
6	4371-47-LP16	Revocada	\$ 59.999.999	18-11-2016	13-12-2016	25
7	4371-6-B216	Revocada	\$ 86.350.000	03-03-2016	22-03-2016	19

Fuente: Elaboración propia, conforme a antecedentes disponibles en plataforma

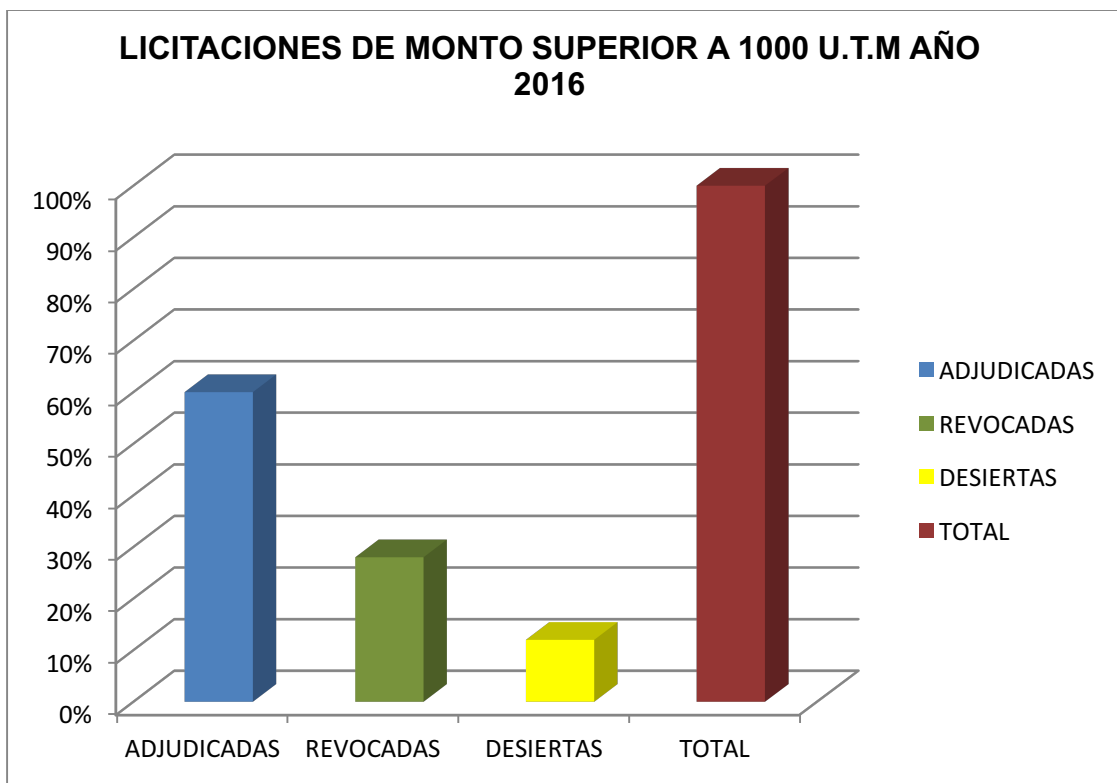
www.mercadopublico.cl

Gráfico N° 1, Cantidad de licitaciones según estado en relación con el total del año 2016



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N° 2, Porcentaje de licitaciones según estado en relación con el total del año 2016



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro de licitaciones superiores a 1.000 U.T.M según cantidad:

AÑO 2016	CANTIDAD
ADJUDICADAS	15
REVOCADAS	7
DESIERTAS	3
TOTAL LICITACIONES	25

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro de licitaciones superiores a 1.000 U.T.M según porcentaje:

AÑO 2016	PORCENTAJE
ADJUDICADAS	60%
REVOCADAS	28%
DESIERTAS	12%
TOTAL	100%

Fuente: Elaboración propia.

6.2.- COMPRAS MUNICIPALES AÑO 2017

Durante el año 2017, la Municipalidad de San Vicente, efectuó catorce licitaciones por un monto superior a las mil U.T.M., resultando adjudicada trece de ellas, solamente una queda desierta y ninguna revocada.

Es evidente si bien el número total de licitaciones bajó en un 44%, el número de adjudicaciones, sólo lo hizo en un 13% por ciento. Hay que considerar además, que la inexistencia de licitaciones revocadas, nos indica que al menos, no hubo necesidad de invalidar procesos administrativos, lo que implica una mejora evidentemente en la tramitación de los procesos administrativos.

Es importante destacar además, que la baja en el número de licitaciones, tiene como causal lógica, la baja de proyectos o servicios a contratar por un monto superior a las 1.000 U.T.M, lo que es un factor diferente a los que motivan el presente estudio. Esta baja por tanto, responde a acontecimientos ajenos a esta investigación, ya más vinculados a una baja en fuentes de financiamiento, una menor capacidad de gestión de elaboración de proyectos o simplemente a una menor necesidad de parte del servicio.

Así, en el año 2017, se da inicio a una gestión de compras públicas, centralizando las compras en una Unidad de Compras, dependiente de la SECPLA, de manera centralizada, y actuando como oficina especializada. Anteriormente, las compras, las efectuaban diversas unidades municipales, y la Unidad de Compras, dependía de la Dirección de Administración y Finanzas.

Si usamos, los mismos indicadores que para el año 2016, podemos apreciar, como en general, se mejora el tiempo promedio desde la publicación hasta la adjudicación, no existen procesos licitatorios revocados, y sólo un proceso queda desierto. Así, de manera objetiva, se puede precisar, que tanto la ausencia de licitaciones revocadas, como la baja en licitaciones desiertas, logra una mejora en la gestión de compras públicas.

ANEXO N° 2

LISTADO DE COMPRAS SOBRE 1.000 U.T.M AÑO 2017

TABLA 4, LICITACIONES ADJUDICADAS

CONTRATACIONES SOBRE 1.000 U.T.M AÑO 2017					
N°	Nro. De la Adquisición	Monto Total Estimado Licitación	Fecha de Publicación Licitación	Fecha de Adjudicación	Días Requeridos Contratación
1	4371-12-LR17	\$ 3.600.000.000	12-06-2017	04-09-2017	84
2	4371-25-LR17	\$ 402.600.000	25-09-2017	09-11-2017	45
3	4371-13-LQ17	\$ 152.000.000	13-06-2017	18-07-2017	35
4	4371-14-LQ17	\$ 619.200.000	22-06-2017	14-07-2017	22
5	4371-20-LQ17	\$ 92.458.000	11-08-2017	22-09-2017	42
6	788110-15-LQ17	\$ 231.000.000	01-06-2017	21-07-2017	51
7	788110-16-LQ17	\$ 231.000.000	02-06-2017	22-09-2017	112
8	4371-15-LP17	\$ 59.999.999	27-06-2017	31-07-2017	34
9	4371-16-LP17	\$ 75.591.000	30-06-2017	17-10-2017	109
10	4371-26-LP17	\$ 59.999.999	26-09-2017	31-10-2017	35
11	4371-2-LP17	\$ 76.088.000	27-01-2017	22-02-2017	26
12	4371-3-LE17	\$ 1.152.000.000	03-02-2017	27-02-2017	24
	MONTO TOTAL	\$ 6.751.936.998	TIEMPO PROMEDIO PARA CONTRATAR DIAS		52

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5, LICITACIONES DESIERTAS AÑO 2017

LICITACIONES DESIERTAS SOBRE 1.000 U.T.M AÑO 2017					
Nº	Nº De la Adquisición	Monto Total Estimado Licitación	Fecha de Publicación Licitación	Fecha de Adjudicación	Días Perdidos
1	4371-23-LR17	\$ 720.000.000	15-09-2017	30-10-2017	45

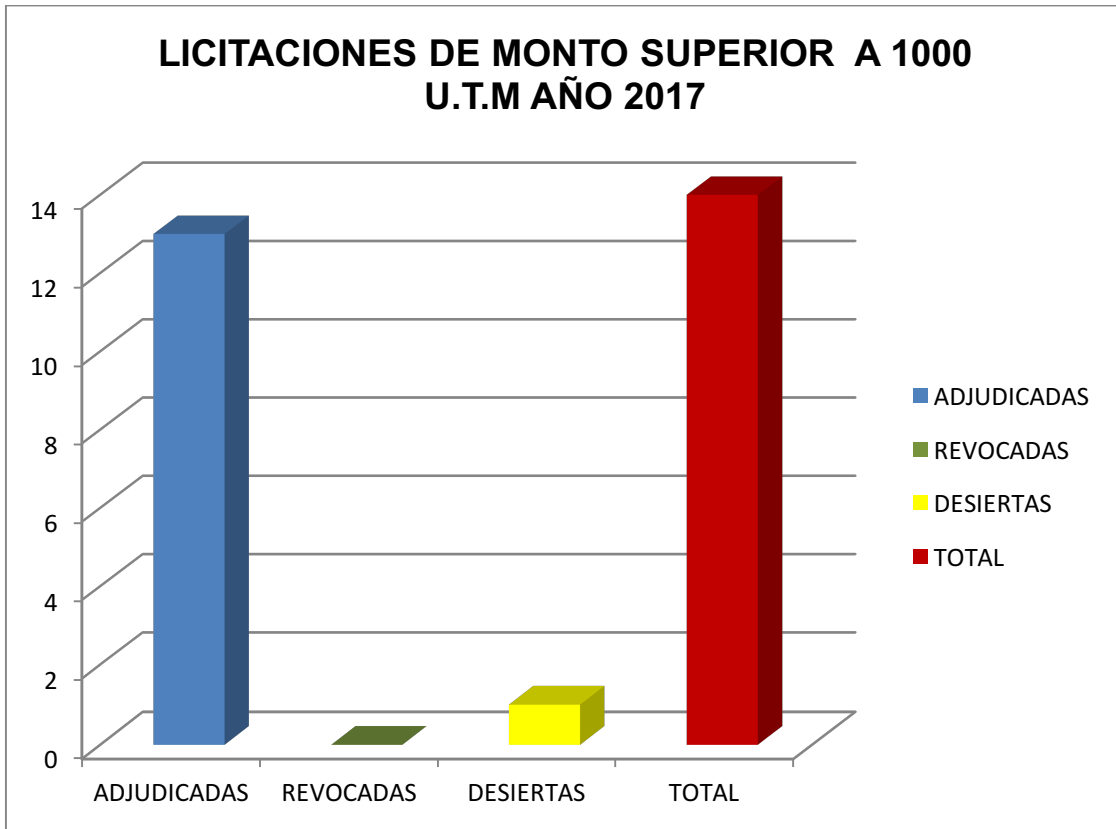
Fuente: Elaboración propia.

TABLA 6, LICITACIONES REVOCADAS AÑO 2017

LISTADO DE LICITACIONES REVOCADAS AÑO 2017						
Nº	Nº de la Adquisición	Estado Licitación	Monto Total Estimado Licitación	Fecha de Publicación Licitación	Fecha de cierre de recepción de la oferta	Días Perdidos
0	0	0	0	0	0	0

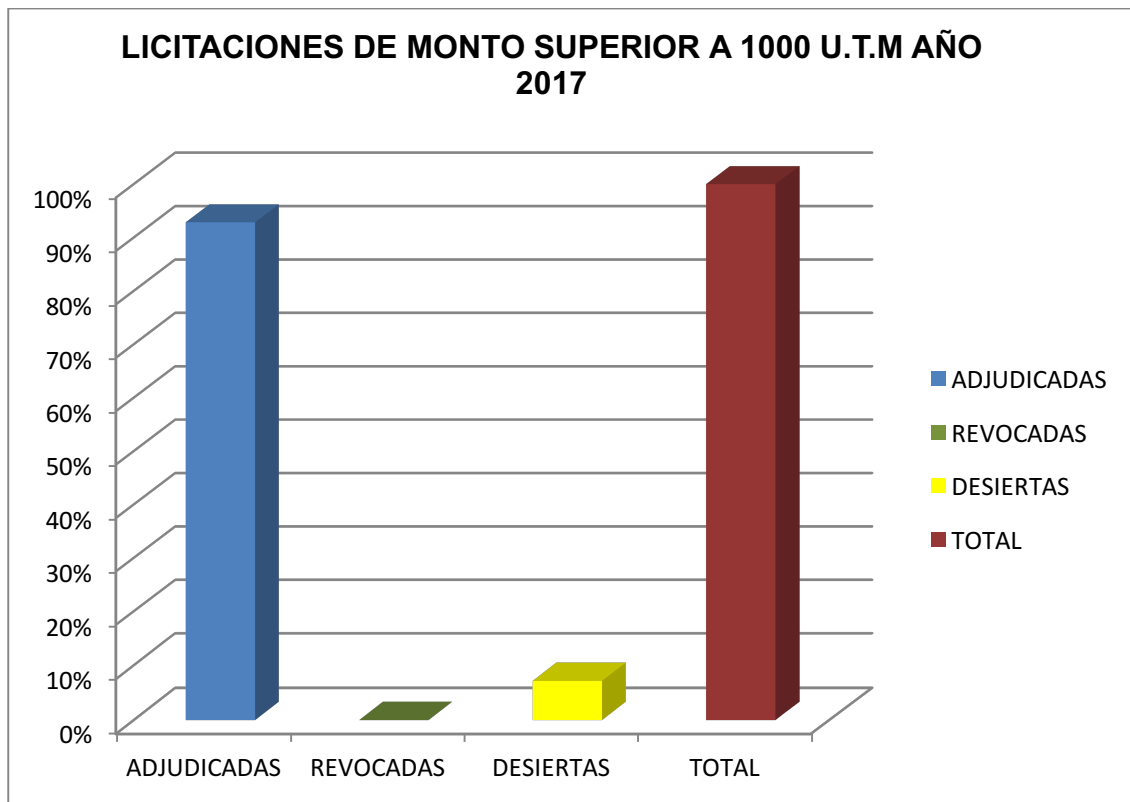
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N° 3, Cantidad de licitaciones según estado en relación con el total del año 2017



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N° 4, Porcentaje de licitaciones según estado en relación con el total del año 2017



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro de licitaciones superiores a 1.000 U.T.M según cantidad:

	CANTIDAD
ADJUDICADAS	13
REVOCADAS	0
DESIERTAS	1
TOTAL	14

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro de licitaciones superiores a 1.000 U.T.M según porcentaje:

	PORCENTAJE
ADJUDICADAS	93%
REVOCADAS	0%
DESIERTAS	7%
TOTAL	100%

Fuente: Elaboración propia.

6.3.- SERVICIOS PERSONALES ESPECIALIZADOS

Como se puede apreciar en la entrevista del Director de SECPLA del año 2017, uno de los principales desafíos que asumió, fue la actualización de los instrumentos de planificación, Plan Regulador Comunal y Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), ambos desactualizados, con versiones que databan desde el año 2008¹⁹.

Ambos instrumentos, resultan de gran ayuda para establecer los ejes programáticos en la elaboración de políticas públicas en una Comuna. El primero de ellos, tiene especial relación con la gestión territorial y desarrollo urbano, mientras que el segundo, recoge la mirada de la comunidad misma, de cuáles son sus intereses de desarrollo y progreso.

En este orden de ideas, su actualización era imperiosa. La postergación de las actualizaciones, se debe a que la planta municipal de San Vicente de Tagua Tagua, no cuenta con el personal idóneo para efectuar estas labores. Al menos así se consigna en el Decreto Alcaldicio N° 1248/2017, que autoriza el trato directo conforme al Art. 107° del Decreto Supremo N° 250/2004 de Hacienda, que al respecto dice: “9. *Que esta causal, exige acreditar que las labores a realizar no pueden ser realizadas por personal de la planta municipal, lo que se acredita según certificado presentado por la Encargada de Recursos Humanos, que entre los funcionarios municipales no se cuenta con profesional Geógrafo u de otra profesión equivalente que cuente con la expertiz requerida, así como tampoco existe la disponibilidad de un cargo a contrata para efectuar estas labores, lo que hace ineludible recurrir al procedimiento establecido en el Art. 107° inciso quinto del Decreto Supremo 250/2004 de Hacienda;*”

Así, usando el procedimiento del Art. 107° del Decreto Supremo N° 250/2004 de Hacienda, el municipio logro acceder, a servicios altamente calificados, que aseguran un resultado a la altura de lo que exige un Plan Regulador Comunal.

Hemos hablado, que una de los problemas atribuidos a la normativa de compras públicas, es su rigidez, toda vez que establece causales de contratación exigentes. En el Art. 107° del Reglamento de Compras Públicas, se encuentra un procedimiento especial de contratación, para servicios altamente calificados, ya sea en razón de la experiencia, preparación académica, expertiz técnica, entre otros.

¹⁹ Véase: http://datos.sinim.gov.cl/ficha_comunal.php#tab-desarrollo-y-gestin-territorial-2017

Es así, como durante el año 2017, el municipio de San Vicente de Tagua Tagua, efectuó 8 contrataciones por esta vía, todas ellas con la finalidad de conseguir solucionar necesidades estratégicas del servicio, tales como, el ya mencionado inicio de actualización de plan regulador, la contratación de servicios profesionales para la formulación de proyectos y diseño de los mismos.

Durante el año 2017, con este sistema de contrataciones, el municipio de San Vicente de Tagua Tagua, logró acceder a recursos humanos necesarios para la consecución de objetivos estratégicos en su gestión territorial, lo que unido a una optimización de los tiempos de contratación, a través de la aplicación del Manual de Compras, se logra sin lugar a dudas mejorar la gestión municipal, al permitirle acceder a servicios que no pudo proveerse por otra vía.

7.- CONCLUSIONES

A través del trabajo realizado, podemos concluir;

Primero: Qué a través de una planificación adecuada, se puede mejorar la gestión de compras públicas, aun cuando los recursos humanos y físicos sean escasos. Como se puede apreciar, en la entrevista al Director de la Secretaria de Planificación Comunal del año 2017, Don Felipe Reyes Pacheco, la falta de personal, exige un mejor desempeño, y una aplicación de protocolos rigurosa, para evitar errores que no pueden ser corregidos por falta de tiempo.

Segundo: Que tanto la entrevista del Director de Control, Don Hernán Barrera Caris, como la de Don Felipe Reyes Pacheco, son contestes en identificar, como nudo importante en la gestión de compras, la falta de preparación del personal, así como el rechazo de parte de éste al cambio, esto quiere decir, que el personal municipal, es reticente a efectuar cambios en los procedimientos administrativos, aun cuando estos sean para implementar mejoras.

Tercero: Si comparamos el año dos mil dieciséis con el dos mil diecisiete, podemos ver, que el tiempo requerido para una adjudicación se bajó en dieciséis días, que se redujo a cero las licitaciones revocadas y a sólo una las desiertas. Esto nos indica, que se pudo mejorar la gestión, y en general, se logra usar la normativa de compras públicas, con sus exigencias, como una herramienta de gestión, al obligar al personal involucrado, a tener mayor rigurosidad en los procesos involucrados, a forzarlos a planificar y en definitiva a desempeñar de una mejor manera su función.

Cuarto: No podemos dejar de mencionar, que la entrevista con el Geógrafo, Ignacio Sánchez Parra, quien fue contratado como Asesor Urbano en el año 2017, nos muestra otra perspectiva del sistema de contratación pública, y en especial, la modalidad de servicios especializados. Esto es, la precarización del empleo, con todo el problema social que esto genera. También, nos alude a una homogenización forzada de los municipios, siendo esto consecuencia del centralismo imperante en nuestro aparataje estatal.

Ambos reclamos, forman parte de un descontento social mayor, el cual, comprendemos y apoyamos. Pero para efectos de la presente investigación, y siempre desde la visión del servicio público, podemos concluir que, la vía de contratación de servicios personales especializados, al servicio público, le posibilita mejorar su gestión y le ayuda a asegurar los resultados esperados.

La trascendencia de esta contratación, se plasma, en que hoy el área comercial de la Comuna de San Vicente, se encuentra en pleno proceso de definición en el plano regulador. La actualización de este instrumento, es un logro importante para el municipio.

Finalmente, podemos concluir, que en general, la normativa de compras pública, llevada de una forma adecuada y apegada a la normativa vigente, ayuda a la gestión, al obligarlos a través de procesos más rigurosos y desarrollados a superar la falta de recursos humanos y físicos.

8.- ANEXOS

8.1.- ENTREVISTA DIRECTOR DE CONTROL

Introducción: La Unidad de Control Interno Municipal, es la encargada de las funciones establecidas en el Art. 29° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que entre otras, le asigna la función de realizar la auditoria interna municipal, evaluando la legalidad de los actos, llevar el control de la ejecución financiera y presupuestaria, con expresa atribución de representarle al Alcalde, aquellos actos que estime ilegales, con copia al Concejo Municipal.

En virtud de lo anterior, resulta relevante como el Director encargado de dicha unidad, ha visto la implementación de una herramienta de gestión, estando capacitado, para señalarnos si ha cumplido sus objetivos, de mejorar la gestión de compras.

Nombre: Hernán Barrera Caris

Edad: 40 años

Profesión: Abogado

1.- ¿Hace cuánto tiempo que desempeña su actual cargo?

Desde mediados del 2013.

2.- ¿Ud. qué función cumple en el proceso de la planificación de compras al interior del municipio?

Muchas, pero para estos efectos, las más relevantes serían:

- Revisión del plan de compras del año en curso y su tramitación, ver que se cumplan los plazos legales.
- Verificación de la publicación de plan de compras año en curso y sus plazos.
- Verificación de la confección y tramitación de decreto modificaciones durante año en curso plan de compras públicas.

3.- ¿Qué función cumple Ud. en los actos administrativos que aprueban las compras del municipio?

Revisar la legalidad y pertinencia, de los procesos de compra ejecutados, en definitiva, la visación de todos los actos administrativos que sancionan por parte de este municipio la adquisición de los bienes o servicios requeridos por la entidad para su correcta función. Sean estos tratos directos, licitaciones públicas, etc.

4.- ¿Con qué instrumentos de planificación de compras cuenta el municipio?

El plan anual de compras públicas, y la planificación de cada departamento municipal, en base a sus necesidades, así como de los servicios que estos prestan a la entidad como a la comunidad.

Además, se cuenta con un manual de compras, con distribución de funciones en los procesos de compra.

5.- ¿Los instrumentos de planificación en qué consisten?

El plan anual de compras públicas: según lo establecido en la Ley de Compras Públicas N° 19.886 y su reglamento, todos los organismos públicos que se rijan por esta normativa deben elaborar una lista, esto es importante aclarar que es referencial, de lo que comprar durante el transcurso del año

y publicarlo en el sistema de información de compras públicas, se llama habitualmente el Plan Anual de Compras o PAC. Todo esto, por el Principio de Transparencia del sistema, con el objetivo que la ciudadanía y proveedores puedan consultarlo y utilizar la información para evaluar potenciales oportunidades de negocios en el mercado público. Asimismo, permite a los organismos programar sus compras en forma eficiente.

Y de forma interna, además se cuenta con el Manual de Compras Públicas, que está dirigido a la Unidad de Compras y el resto de las reparticiones municipales, desde el punto de vista del proceso administrativo interno, es un manual de usuario, que impone la necesidad de planificar los procesos en particular, al establecer responsabilidades funcionarias y delimitar funciones, tales como la integración de las comisiones evaluadoras, lo que obliga a las direcciones a tomar los debidos resguardos en sus procesos y efectuar gestión de los mismos, en coordinación con la unidad de compras.

6.- ¿Recuerda la fecha aproximada de entrada en vigor de alguno de estos instrumentos de planificación?

El Plan de Compras, rige anualmente, por aplicación de la plataforma, en realidad, esto es una planificación, bastante rígida que se publica en www.mercadopublico.cl, como obligación legal del municipio.

El Manual de Compras, internamente elaborado por el municipio, data del año 2015, iniciándose como una medida de certificación ambiental del municipio. Que pronto, decanto en el manual actual, al percatarnos de lo conveniente que resultaba, crear un manual interno, por muy simple que fuera, para establecer el marco de acción de los procedimientos administrativos de compra, lo que obliga a cada dirección a ejecutar un plan de compras, y le da vida a la obligación legal que tenemos como servicio.

Sobre la entrada en vigor, fue en el año 2017 cuando realmente entro en vigencia, con la creación de la Unidad de Compras (separada de finanzas), como departamento especializado en efectuar únicamente compras de bienes y servicios a este municipio. Antes de eso, cada departamento compraba, según sus propios criterios.

7.- A su juicio ¿Qué efectos han producido estos instrumentos de planificación?

El Plan Anual de Compras, no tiene un gran impacto, los departamentos no tiene la tendencia a realizar una planificación.

El Manual de Compras, ha ordenado administrativamente la forma de comprar, desde su implementación el año 2017, se ha unificado los criterios de requerimientos de compras, las vías de comprar y han bajado los tiempos de adquisición. Los roles de los funcionarios, también están más claros que antes, con responsabilidades delimitadas.

8.- Respecto de los instrumentos de planificación antes mencionados, su elaboración ¿Responde a que tipo de necesidad?

Respecto al plan anual de compras, este es una obligación emanada desde la ley, y la planificación del mismo, obedece a la necesidad del servicio.

El Manual de Compras interno, responde a la necesidad de profesionalizar el servicio de adquisiciones, cumpliendo la normativa vigente.

9.- ¿Qué problemas considera Ud., que se producen en el proceso de compras públicas?

La poca planificación y anticipación de las unidades requirentes que no permiten realizar una correcta planificación a quienes debemos sancionar para que se ejecute en portal la adquisición correspondiente, esto pese a que el procedimiento desde el punto de vista administrativo, está bastante afinado.

10.- ¿De qué forma enfrenta el Municipio dichos problemas?

El tema es que, al no haber una correcta planificación, el municipio no puede anticipar con procesos administrativos eficaces para cubrir la necesidad de suministro debiendo cubrir la necesidad inmediata con procesos mas pequeños y cuya duración queda delimita al tamaño de la compra (trato directo).

Cuando las compras son grandes, generalmente se aplica el Manual de Compras, que ayuda a establecer un mecanismo más eficaz de compra.

11.- ¿Hay otros problemas, que Ud. considera como efectos de los ya mencionados?

Falta de planificación principalmente y capacidad de mejorar y profundizar los procesos en el Manual de Compra.

12.- De acuerdo con su experiencia ¿Se han mejorado los procesos de compras? ¿Cómo?

Si, se han ejecutado, un mayor número de licitaciones de manera exitosa, especialmente las de montos mayores, y se ha especializado personal en estas labores, cosa que antes no existía, y era habitual, que se repitiera licitación tras licitación, quedando algunas desiertas y otras revocadas, principalmente por procesos poco afinados.

13.- A juicio suyo, ¿aún es posible mejorar aún más los procesos de compras?

Si, el municipio debe implementar mayor planificación y aumentar la adquisición vía convenio marco y licitación pública, siendo necesario para ello profundizar el Manual y revisarlo acabadamente, para adaptarlo aún más a la normativa vigente, a las directivas de la Dirección de Compras Públicas y finalmente, a que los funcionarios se interioricen de ello.

14.- ¿De qué forma se podrían mejorar más?

- Mayor número de licitaciones públicas que respondan a una planificación, ya no del proceso administrativo, sino de la pertinencia del proyecto mismo.
- Implementar una planificación más rigurosa para las compras pequeñas.
- Actualizar el manual con una visión crítica de como ha funcionado.

15.- ¿Hay algún tema o información, vinculado a lo que hemos conversado, sobre el cual le gustaría opinar?

Sí, no se puede olvidar que los servicios públicos, muchas veces no tienen su planta actualizada, o dicho de mejor manera, cuentan con el personal que simplemente les tocó, y esto, en la modernización de procesos administrativos, se nota, siendo habitual contar con gente que no está preparada para operar bajos las nuevas condiciones. Es un tema complicado de resolver, sobre todo cuando debemos pensar que es personal de planta, cuyas competencias no siempre se pueden actualizar, ya sea por recursos o simple negación del funcionario a los cambios.

En San Vicente, a 17 de diciembre de 2019, siendo las 14:50 horas.

8.2.- ENTREVISTA DIRECTOR SECPLA AÑO 2017

Introducción: La Secretaría Comunal de Planificación, tradicionalmente llamada SECPLA o SECPLAN, es la dirección encargada de las funciones establecidas en el Art. 21° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que entre otras, le asigna las siguientes funciones:

- a) Servir de secretaría técnica permanente del alcalde y del concejo en la formulación de la estrategia municipal, como asimismo de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna;*
- b) Asesorar al alcalde en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal;*
- c) Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal, e informar sobre estas materias al concejo, a lo menos semestralmente;*
- d) Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales;*
- e) Elaborar las bases generales y específicas, según corresponda, para los llamados a licitación, previo informe de la unidad competente, de conformidad con los criterios e instrucciones establecidos en el reglamento municipal respectivo;*
- f) Fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna, y*
- g) Recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones.*

En virtud de lo anterior, resulta relevante como el Director encargado de dicha unidad en el año 2017, que fue quien asumió la responsabilidad de iniciar la aplicación del Manual de Compras e implementar la Unidad de Compras Municipales.

Nombre: Felipe Reyes Pacheco

Edad: 32 años

Profesión: Administrador Público

1.- ¿Desde cuándo trabaja en el municipio de San Vicente de Tagua Tagua?

Desde diciembre de 2016.

2.- ¿Qué cargos ha desempeñado?

Ingresé como Director de la SECPLA y actualmente, me desempeño como Director de Medio Ambiente, Aseo y Ornato.

3.- ¿En el año 2017 que cargo ejercía?

Director de SECPLA, hasta diciembre de 2018, cuando gané concurso al cargo de Director de planta, ya que la SECPLA es un cargo de exclusiva confianza.

4.- ¿Cuándo asumió como Director de la SECPLA que desafíos debió enfrentar?

En primer lugar, debí desarrollar el concepto de Director, ya que antes, sólo había un encargado, que era un profesional a contrata, que realizaba algunas labores de Director, pero no todas. No ejercía o desarrollaba labores de planificación, sino que más bien de labores administrativas habituales.

5.- A su llegada, ¿había instrumentos de planificación?

La verdad, que pocos y estaban atrasados, generalmente se trabajaba con el mínimo, o por costumbre. Es así, como tanto el Plano Regulador, como el PLADECO no estaban vigentes, no existía una planificación anual, y tampoco se cumplía con las normas de planificación de la Ley de Compras Públicas.

Es por eso, que se tomó el Manual de Compras, como instrumento de planificación, pese a que en estricto rigor, su finalidad era regular los procedimientos internos del municipio, para un proceso de certificación ambiental que data del año 2015. Es en el 2017 cuando finalmente entra en vigencia, con la creación de la Unidad de Compras Municipal, que pasó a depender de la SECPLA. Es ahí cuando se inicia un proceso al interior del municipio de planificación de compras, de forma inmediata, ya que había problemas.

6.- ¿Qué problemas había en compras públicas?

En las licitaciones, se producían errores por desconocimiento de norma y procedimiento, siendo habitual la existencia de reclamos en portal y hasta en el Concejo Municipal, el más grave de todos, un juicio en el tribunal de compras pública, que tenía trabaja la licitación más grande del año 2016, la 4371-7-LR16, que es para la construcción de un sistema de alcantarillado para Zúñiga.

7.- ¿Cómo se solucionaron estos problemas?

A través de gestión y planificación de las compras, aplicando el manual y desarrollando el Plan Anual de Compras, además de dotar de personal capacitado a la Unidad de Compras, no era mucho, sólo había que hacerlo.

8.- ¿Cómo nace el manual de compras y como se transforma en un instrumento de planificación?

Lo que ocurre, es que en el año 2015, se desarrolló un manual para efectuar adquisiciones sustentables, esto en el marco de una certificación ambiental. Cuando me instale con mi equipo de trabajo en la SECPLA el año 2017, tomamos dicho manual y lo transformamos en un procedimiento de trabajo estándar para todas las adquisiciones, especialmente aquellas que superaban las mil U.T.M.

Además, lo exteriorizamos, así la Unidad de Compras, empezó a trabajar con esos principios, lo que exigía planificar las compras y se empezó a dar, de manera natural dicha planificación.

9.- ¿Para Ud. fue posible identificar los nudos críticos en la gestión de compras del año 2016? Es decir, cuando asumió el año 2017, fue capaz de identificar cuáles eran los inconvenientes en las compras municipales.

Sí, faltaba planificación, faltaba capacitación al personal y muy especialmente, faltaba voluntad de mejorar los procesos, eso fue el mayor obstáculo.

10.- ¿De qué forma enfrenta el Municipio dichos problemas?

En algunos casos improvisando, pero, a través de simples manuales, se logra mejorar la cultura organización y la gestión, son avances pequeños a veces, pero han sido significativos, reduciendo los tiempos de contratación en gran medida. Y por contratación, no me refiero a una licitación en particular, sino que en el 2017, por lo general, necesitamos de una licitación por proyecto, antes, había hasta cuatro licitaciones para un solo proyecto, porque las tres primeras eran revocadas por falta de integridad del procedimiento o por errores totalmente evitables.

11.- ¿Hay otros problemas, que Ud. considera como efectos de los ya mencionados?

Sí, una mala percepción de la ciudadanía del procedimiento de contratación. Por lo general, tanto el ciudadano de a pie como el oferente, no comprende los procedimientos, a veces por complejos o a veces por desconocimiento simplemente, y ahí hay que hacer una crítica, no hemos logrado transparentar del todo los procesos administrativos y eso ha sido malo para el prestigio de las instituciones públicas.

12.- De acuerdo con su experiencia ¿Se han mejorado los procesos de compras? ¿Cómo?

Sí, simplificando los procedimientos, especializando al personal y entregando directrices claras, que han permitido planificar las adquisiciones, es tan simple como cumplir con la planificación anual pedida por la normas de compras públicas y aplicarla a través de un manual de procedimiento y se mejora la gestión. Para ello, claro que tienes que tener gente preparada.

13.- A juicio suyo, ¿aún es posible mejorar aún más los procesos de compras?

Sí, el municipio es pequeño, pero ha logrado formar un equipo de trabajo, de unas cinco personas, capacitadas para operar el portal, lo ideal sería un equipo más amplio, pero como es pequeño, exige una mayor rigurosidad de parte de quienes lo integran.

14.- ¿De qué forma se podrían mejorar más?

Con una mayor cantidad de personal y mejor infraestructura principalmente.

15.- ¿Hay algún tema o información, vinculado a lo que hemos conversado, sobre el cual le gustaría opinar?

Sí, en el año 2017 logramos destrabar una contratación estratégica para el municipio, que es la licitación de las Casetas Sanitarias de Zúñiga (4371-7-LR16), que permite ejecutar veintitrés kilómetros de alcantarillado a la localidad de Zúñiga. En esta licitación se cometieron una serie de errores, de mala aplicación de la Ley de Compras Públicas que atrasó esta adjudicación enormemente y el proyecto completo.

Lo otro, a través del procedimiento de servicios especializados, se pudo contratar a gente especialista, para sacar adelante los instrumentos de planificación territorial, atrasados desde el año 2008.

En general, se realizó una buena gestión desde los números al menos.

En San Vicente, 9 de diciembre de 2019, a las 10:30 horas.

8.3.- ENTREVISTA ASESOR URBANO

Introducción: En el Art. 21° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, encontramos en sus párrafos finales, que adscrito a la Secretaria de Planificación, estará el Asesor Urbano, cuyas funciones son las siguientes:

- a) Asesorar al alcalde y al concejo en la promoción del desarrollo urbano;*
- b) Estudiar y elaborar el plan regulador comunal, y mantenerlo actualizado, promoviendo las modificaciones que sean necesarias y preparar el plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público y los planos de detalle y planes seccionales, en su caso, y*
- c) Informar técnicamente las proposiciones sobre planificación urbana intercomunal, formuladas al municipio por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.*

Como se puede apreciar, las labores indicadas, resultan de vital importancia para el desarrollo comunal. El no contar con un profesional a cargo de dichas funciones, imposibilita, entre otras actividades, la integración urbana, con espacios que mejoren la calidad de vida, las actividades comerciales e industriales y en general, el desarrollar procesos de distribución espacial equitativa, que evite segregaciones arbitrarias.

Nombre: Ignacio Sánchez Parra

Edad: 44 años

Profesión: Geógrafo, Magister en Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

1.- ¿Desde cuándo trabaja en el municipio de San Vicente de Tagua Tagua?

Desde febrero del año 2017.

2.- ¿Qué cargos ha desempeñado?

En el Municipio de San Vicente de Tagua Tagua, realizo la función de Asesor Urbano, cuya labor principal consiste en la aplicación del Plan Regulador Comunal, su evaluación, y propuesta de

modificaciones que den cuenta de la realidad dinámica del territorio urbano de la comuna. Ahora bien, esta función la ejerzo desde un contrato administrativo, amparado en la ley de compras públicas, y no como un funcionario municipal propiamente tal, pues el cargo de Asesor Urbano, no existe en la Planta Municipal de San Vicente.

En otros municipios, y en años anteriores, he ejercido diversos cargos, directivos y profesional, en calidad de titular y suplente, como Administrador Municipal, Secretario Comunal de Planificación, Director de Tránsito, Director de Dideco, subrogué en una sumatoria de tiempo discontinuo, un total de casi dos años en el cargo de Alcalde, y durante 7 años fui profesional de planta en el secretaria de planificación de la municipalidad de Cerro Navia, desempeñándome en la unidad de Asesoría Urbana.

3.- ¿Actualmente se encuentra trabajando para el Municipio de San Vicente de Tagua Tagua?

Sí, como ya le dije, desde el mes de febrero del año 2017, fui contratado por una vía especial de contratación, de servicios personales especializados, materializada a través de una invitación que se realiza en el portal de chilecompras: llega un correo, envías tus antecedentes curriculares y propuesta de trabajo, y en el tiempo aproximado de una semana, el portal te vuelve a notificar que tienes una orden de compra, donde el órgano comprador, acepta la propuesta de trabajo presentada, y desde esa fecha hasta ahora, he desempeñado la labor de asesor urbano, actualizando el plan regulador comunal vigente. Ahora mismo, nos encontramos desarrollando una modificación del área comercial, y estamos en la etapa de validación ciudadana a las diversas propuestas contenidas en esa propuesta..

4.- La vía de contratación, ¿Qué le parece?

Desde el punto de vista de la protección laboral, y si eres un profesional joven o sin mucha experiencia, mal, porque representa la precariedad misma de la explotación laboral que el Estado realiza en contra de los trabajadores para desempeñar una labor que en el papel, parece importarle y ser relevante en los territorios comunales.

Pero, si lo entendemos desde el punto de vista de que dicho cargo no existe en la planta y es necesario dotarlo, y esa dotación debe ser a través de un profesional altamente calificado, que lo

más probable, es que tenga más de un trabajo, es una buena solución a las carencias de la institución que lo contrata.

A mí en lo personal, me satisface pues me permite compensar esa precariedad con un horario flexible y la labor evaluada en base a objetivos y productos concretos, y no a un sistema de verificación del trabajo esclavizante, que no le importan los resultados, solo la forma, me refiero al cumplimiento horario como único mecanismo de verificación del trabajo desarrollado, desestimando la calidad de la labor desempeñada, entre otras cosas.

5.- Esta vía de contratación administrativa, ¿La considera eficaz?

Si por eficaz entendemos que produce el efecto esperado, si, sería eficaz, pues la labor se desempeña y evalúa solo en función del plan de trabajo presentado, en el mecanismo descrito y validado anteriormente.

6.- ¿Ha sido contratado por otros órganos públicos usando esta misma vía?

Si, en otro municipio para desarrollar la misma labor.

7.- ¿Recomendaría esta forma de contratación?

Sí, pero ambas partes deben entender y aceptar los supuestos legales que a esta modalidad subyacen, me explico, para el prestador de servicios, despojarse de los beneficios laborales y remuneratorios que otorga el Municipio a quienes tienen la categoría de funcionarios municipales, como bonos, aguinaldos, licencias médicas, etc., y para el empleador, no exigir cumplir una labor cotidiana de funcionario municipal, entendiendo que solo a través del plan de trabajo, se debe evaluar el desarrollo del contrato.

8.- De acuerdo con su experiencia, este tipo de contratación ¿Mejora los procesos de compras?

No lo creo, porque este tipo de contratación supone por una parte, la especificidad de la función a contratar, y por otra, la especialidad y expertiz de la persona a contratar, lo que reduce en demasía la eficacia del procedimiento, por lo tanto, yo la veo más adecuada para responder a un requerimiento muy particular y específico más que a adoptarla como conducta genérica y extendida

para la organización municipal, ergo, el proceso de compra en sí, puede verse muy constreñido bajo esta modalidad sobre todo en el cumplimiento de los supuestos legales que son requeridos.

9.- ¿Hay algún tema o información, vinculado a lo que hemos conversado, sobre el cual le gustaría opinar?

Si, los municipios no deberían legitimar este tipo de contrataciones, me refiero a que deberían comenzar a desprenderse de la plataforma de compras públicas, especialmente, en lo que se refiere a contrataciones del personal que requieren para desarrollar sus funciones; en la medida que se validen este tipo de procedimientos, la precarización del empleo se seguirá entiendo que es normal y legal, porque pareciera que eso es lo mas importante, desarrollar una labor “apegada a la legalidad”, aun cuando ello represente vulnerar derechos básicos de las personas. Además, considero que la plataforma de compras públicas tiene como objetivo homogeneizar la acción de los municipios, y lo que menos tienen los municipios es homogeneidad, y en ello precisamente esta su valor y su riqueza, en lo heterogéneo que es el territorio, los habitantes, y por tanto, para responder eficazmente a esa heterogeneidad, cada municipio debería administrar su propio sistema de compras y contrataciones, y no escudarse tras esta mega estafa que se llama chilecompras.

San Vicente, a 17 de diciembre de 2019, siendo las 16:15 horas.

BIBLIOGRAFÍA

1. A., J. L. (2018). *Funcionamiento del sistema Nacional de Compras Públicas* . Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
2. Carrasco, A. (2012). La invalidación y la revocación. *Derecho y Justicia*, 69-99.
3. Contraloría. (2018). *Dictamen 21862*.
4. Contraloría. (2019). *Dictamen 12.142*.
5. Cossani, C. V. (2014). *Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile*. Santiago: XI Congreso Chileno de Ciencia Política.
6. Dirección de Compras Públicas. (2016). *EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS*. Santiago : https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/05/Borrador_evaluacionMAPS_mayo.pdf.
7. Escuela de Gobierno Local, AMUCH. (2016). *INFORME NACIONAL DE CAPITAL HUMANO MUNICIPAL*. Santiago: <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2016/11/Capital-Humano.pdf>.
8. <https://www.pearson.com/>. (25 de julio de 2019). <https://www.pearson.com/>. Obtenido de <https://www.pearson.com/us/higher-education/program/Johnson-Educational-Research-Quantitative-Qualitative-and-Mixed-Approaches-Research-Edition-2nd-Edition/PGM103769.html>
9. <https://www.thisischile.cl/>. (2019). <https://www.thisischile.cl/sociedad/organizacion-territorial/>.
10. Irarrázabal, I. (1992). AUTONOMIA MUNICIPAL: UN PROYECTO POLITICO PENDIENTE. *REVISTA EURE*, 79.
11. Irarrázabal, I. (1992). AUTONOMIA MUNICIPAL: UN PROYECTO POLÍTICO PENDIENTE. Santiago: REVISTA EURE.
12. Ormeño, L. L. (2018). *EL MAPA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE*. Santiago: Banco Central de Chile.
13. A., J. L. (2018). *Funcionamiento del sistema Nacional de Compras Públicas y evaluación*
14. *del caso del Tribunal de Contratación Pública: propuestas de cambio*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
15. A., J. L. (2018). *Funcionamiento del sistema Nacional de Compras Públicas* . Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

16. Escuela de Gobierno Local, AMUCH. (2016). *INFORME NACIONAL DE CAPITAL HUMANO MUNICIPAL*. Santiago: <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2016/11/Capital-Humano.pdf>.
17. Cossani, C. V. (2014). *Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile*. Santiago: XI Congreso Chileno de Ciencia Política.
18. Ormeño, L. L. (2018). *EL MAPA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE*. Santiago: Banco Central de Chile.
19. Dirección de Compras Públicas. (2016). *EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS*. Santiago: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/05/Borrador_evaluacionMAPS_mayo.pdf.
20. Irarrázabal, I. (1992). AUTONOMÍA MUNICIPAL: UN PROYECTO POLÍTICO PENDIENTE. *REVISTA EURE*, 79-81.
21. [https://www.thisschile.cl/sociedad/organizacion-territorial/Irarrázabal, I. \(1992\)](https://www.thisschile.cl/sociedad/organizacion-territorial/Irarrázabal, I. (1992)).
22. Irarrázabal, I. AUTONOMÍA MUNICIPAL: UN PROYECTO POLÍTICO PENDIENTE. *REVISTA EURE*, 79.