

INFORME FINAL CHILE Contrataciones Públicas

Coordinación:	Chile Transparente
Experto nacional:	Carmen Paz Valenzuela
Contacto:	chiletransparente@chiletransparente.cl

1) Antecedentes:

Chile transparente implementó la metodología desarrollada por Transparency International para llevar a cabo un análisis que permitiera conocer el estado de la contratación pública en Chile. La metodología contempla dar respuesta a un cuestionario por un experto nacional. Esta información es validada por un árbitro y un *focus group*.

2) Sobre la metodología:

Durante la realización del Informe la experta realizó varias consultas y recibió comentarios respecto del cuestionario, del árbitro, y de la persona en Chile Transparente coordinando el ejercicio. La modalidad de *Focus Group* preestablecida, impidió que personas interesadas en el tema, pero que no tenían disponibilidad para asistir un día y hora determinados a la actividad, pudieran dar su opinión.

El resultado del trabajo, después del *Focus Group* no ha podido ser retroalimentado con el árbitro, y este resumen refleja entonces lo efectuado por la experta, con todas sus consultas previas, las opiniones del *Focus Group* y las opiniones hechas llegar durante el proceso.

3) Análisis de los resultados obtenidos:

Porcentaje de riesgo de corrupción (100 % siendo riesgo alto, 0% ningún riesgo).

Indicadores Institucionales

Planeación del gasto público	46.67%
Mecanismo de selección objetiva	26.67 %
Ejecución y cumplimiento del contrato	21.43 %
Control de la actividad contractual	36.05 %
Acceso a la Información	39.58 %

Indicadores de Integridad del Sistema

Transparencia presupuestal	38.30 %
Calidad del sistema político	43.37 %
Calidad de la burocracia	40.57 %
Calidad del sistema judicial	25.33 %

Indicadores de percepción **54.17 %**

Indicadores de desempeño **61.57 %**

3.1 Respecto de los indicadores Institucionales:

Estos indicadores, que abarcan 5 capítulos, muestran las fortalezas de nuestro Sistema de Compras, que como se ha señalado, consta de un Servicio Público, denominado la Dirección de Compras y Contratación Pública; un Sistema de Compras y Contratación Pública, que opera sobre la base de un Portal de Internet (www.chilecompra.cl) y el Tribunal de Contratación Pública, que ha iniciado sus actividades en Octubre de 2005. También en estos capítulos pueden verse algunas debilidades del sistema, que son las oportunidades que se presentan a Chile, para que sobre lo avanzado en la materia en los últimos años (que ha sido mucho), pueda mejorar sus estándares en relación al sistema ideal de contratación pública.

Planeación (Planificación) del Gasto Público: El sistema legal, vincula la contratación pública, a planes, programas, presupuestos, aprobación presupuestaria previa al gasto y ejecución programada del gasto autorizado, lo que permite tener absoluto control de lo que el Estado gasta anualmente. En esta materia hay dos debilidades: a) La obligación legal y reglamentaria de que cada institución del Estado deberá elaborar y evaluar un Plan Anual de Compras y de que este se publicará en el Sistema de Información, no se cumple; b) la falta de participación de la sociedad civil en la formulación y priorización de los presupuestos, en los planes y programas y la falta de reglamentación de la actividad de “cabildeo” para la inclusión/exclusión de proyectos en estos planes, programas y presupuestos. En esta materia, la sociedad civil participa indirectamente por intermedio de sus representantes en el Congreso Nacional, que aprueban anualmente el Presupuesto de la Nación, pero esto en absoluto es satisfactorio.

Mecanismos de Selección Objetiva: Se encuentra reglamentada como norma general la licitación pública; las excepciones son pocas y regladas, aunque algunas excepciones son abiertas y poco precisas; la contratación directa tiene una reglamentación específica; se identifica al responsable del proceso de contratación; existen criterios para determinar los términos de referencia, existen modelos o formatos para ello y existen plazos claros para participar en la contratación; estos pueden ser modificados en base a aclaraciones solicitadas las que son públicas e informadas; se obliga a garantizar la oferta; la evaluación se sugiere sea efectuada por comités; se deben establecer las reglas para la ponderación de las ofertas y el sistema ha fomentado un creciente número de proveedores y ha establecido Convenios Marco para ciertas compras y servicios que actúan como reguladores del mercado y existe la posibilidad de declarar desierta la compra. Las debilidades son la falta de exigencia de calificación para quienes hacen la selección y evaluación de la oferta y no se obliga a usar criterios técnicos, metrología o estándares actualizados para las compras.

Ejecución y cumplimiento del Contrato: En esta materia se exige garantías de cumplimiento del contrato al oferente, estos modelos están predefinidos o sugeridos, es posible invocar causales reguladas para la terminación anticipada de los contratos y se establece periodicidad y condiciones para los pagos parciales dentro del contrato. La rigidez estaría en no poder hacer ajustes que afecten contrataciones y modificaciones a contratos en curso.

Control de la Actividad Contractual: Como se señaló, se creó el Tribunal de Contrataciones Públicas, la Contraloría General de la República ejerce un control y fiscalización de estos contratos y realiza investigaciones de oficio o por denuncia de actos corruptos o contrarios a la ley; y hay Unidades de Auditoría Internas, que pueden vigilar el cumplimiento de las normas en la materia. Hay un control político de la contratación pública efectuada por la Administración; hay inhabilidades generales para quienes participan en estas y otras decisiones en el aparato del Estado, que regulan los conflictos de intereses y se ha agregado inhabilidades especiales en la ley de Compras y Contrataciones; se acaba de regular el enriquecimiento ilícito lo que se une a otras figuras delictivas que sancionan el perjuicio fiscal y establecen la reparación de los daños, además de las responsabilidades administrativas que también están establecidas. Las contrataciones por vía de excepción tiene normas de control que son públicas; se monitorea mediante informes de gestión la actividad de contratación por parte del Estado; y hay normas generales (no específicas de la contratación) para denunciar actos de corrupción en la materia. Sin embargo, como debilidades podemos señalar que las decisiones en estas materias no se someten con regularidad a control interno o externo; no existen procedimientos para monitorear la entrega de bienes o servicios de acuerdo a lo contratado (calidad, cantidad, oportunidad) y la sociedad civil no participa ni en el proceso de selección ni en el proceso de control de las contrataciones. No existen normas que separen las actividad de fijar los términos de referencia, de la calificación de las propuestas (muchas veces son los mismos funcionarios) y la colusión de oferentes no está regulada.

Acceso a la información: Por último en esta materia es posible constatar que son públicos los planes, programas y presupuestos nacionales de contratación; los términos de referencia son difundidos por un portal de acceso libre (no siempre por otros medios masivos); lo mismo ocurre con las actas de apertura y cierre de las licitaciones, la calificación, selección y resultado de la contratación. Las contrataciones por vía de excepción deben ser publicadas de manera expresa; hay registros de las contrataciones, existen archivos (electrónicos y en papel); se ha dictado normas que establecen listas de exclusión de proponentes por incumplimiento. Una restricción, es que la Contratación Pública es informada masivamente sólo por Internet y usualmente no se usa los medios de comunicación masiva, en un país que tiene una brecha enorme en el acceso a las tecnologías de la información por parte de la población. Por otra parte no son públicos los cronogramas de ejecución de los contratos, los ajustes o cambios de plazos, calidades, cantidades o costos de los contratos en curso, tampoco el monitoreo de este cumplimiento (en muchos servicios públicos los informes de auditoría son secretos o reservados) todavía. Los organismos de control no están obligados a hacer públicos en los medios de comunicación los resultados de sus investigaciones relacionadas con corrupción en materia de contratación pública.

3.2 Respetto de los Indicadores de percepción:

El primer punto que se ha establecido por parte de la experta es que para responder a ciertas preguntas no existía fuentes de información Oficiales, de acceso al ciudadano medio. En algunos casos estas fuentes simplemente no existían, en la medida que los organismos de control explicados en el anterior literal, no tienen información global y detallada. Por ende en este acápite del trabajo, podemos señalar que con mayor o menor énfasis, las explicaciones entregadas por la experta son acorde con la percepción general sobre los temas tratados, sólo que no es posible respaldar estos juicios con algún trabajo estadístico sobre algunas materias: v. gr.: causales de excepción a la obligación de contratar por licitación pública, donde respecto a la causal de “la naturaleza de la contratación”, existen casos que pueden ejemplificar su mal uso, pero no es posible conocer cual es el porcentaje de mal uso y en qué reparticiones o en qué tipo de contratos se producen estos abusos.

3.3 Respetto de los Indicadores de desempeño:

En este caso es útil señalar que el Sistema de Contrataciones Públicas es el gran proveedor de información estadística, aún cuando no tenga toda la información que se necesitaría, pero su implementación es un logro en esta materia. Por eso es posible señalar que el 100% de los contratos son publicados en Internet, por el 100% de las instituciones obligadas a hacerlo. Debiendo señalar en este campo, y así fue señalado en el *Focus Group*, que contrataciones de obras públicas (infraestructura) están siendo informadas por este medio, aún cuando la Ley de Contrataciones las excluyó por tener una legislación especial. En esta materia, la Dirección de Contrataciones Públicas informa todo el proceso, (requerimiento, bases técnicas y administrativas, consultas, etc.) y sólo el acto de apertura se hace de manera presencial de acuerdo a la legislación especial.

4 Conclusiones:

A) Existe una opinión generalizada de que el Sistema de Compras y Contrataciones de Chile, mediante el establecimiento de un Portal como medio de realizar estas operaciones, ha significado un avance para el país, en materia de transparencia respecto de las operaciones que se realizan, el aumento explosivo de los oferentes o proveedores con quienes realiza contrataciones el Estado, generando una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, al crear un mercado electrónico, que ha levantado las barreras de entrada y que conecta –en línea– a requirentes (el Estado) con los oferentes, sin intermediaciones. Existen varios estudios que avalan esta conclusión, algunos del mismo Sistema y otros de la Cámara de Comercio de Santiago y otros organismos empresariales. El mercado de las compras públicas, funciona

mucho mejor que hace 5 años atrás. Este mercado electrónico, ha cambiado la cultura de hacer negocios dentro del Estado y también en el campo privado. Es un proceso irreversible.

B) Al señalar las deficiencias, podemos indicar:

- Generalmente el sistema no logra identificar a quienes toman las decisiones que son conocidas en el Portal. Esta es una deficiencia que es posible mejorar sin cambiar grandemente los fundamentos del sistema, pero que obsta a la transparencia de fondo en el tema del uso de los fondos públicos. En este caso, el gobierno electrónico no produce *per se* la transparencia total del sistema ni basta para asegurar la falta de corrupción en las decisiones.
- Una segunda deficiencia es el hecho de que el sistema no regula, y no pretende hacerlo, lo que pasa después de una adjudicación de contrato a algún oferente. No hay información sobre el cumplimiento, los cambios en los contratos, etc.
- Una tercera deficiencia, es la falta absoluta de participación de la sociedad civil, desde el momento de la construcción de los planes, programas y presupuestos, hasta la toma de decisiones y posterior monitoreo del cumplimiento de estos contratos.
- Por último, con toda la información que el Sistema tiene, hace falta una manera de rendir cuentas frente al ciudadano común (no sólo frente a los usuarios) con información significativa, de cómo usa cada institución el sistema, cómo se cumplen los programas, los presupuestos, cómo se usan las excepciones, etc..El recientemente creado Portal del Ciudadano por Chilecompra, no ha solucionado esta deficiencia, pues entrega muy poca información que pueda ser clasificada como rendición de cuentas o accountability, aún cuando es una buena idea que puede transformarse en un instrumento de acceso a la información en el tema.