

Sistema de Compras Públicas



Paola Bordón Tapia, Ph.D. in Economics, University of Wisconsin–Madison, EE. UU. Directora Magister en Economía Aplicada a Políticas Públicas, FEN- UAH.

A fines de agosto, la Fiscalía Nacional Económica (FNE) hizo público un Estudio de Mercado sobre Compras Públicas. En este informe se detallan una serie de falencias, proponiendo una serie de medidas para reducir el gasto. Estos ahorros podrían llegar a ser del orden de US\$ 855 millones al año si se aplicaran.

A continuación, se explican brevemente los problemas de incentivos e información que se requieren atender para aumentar la eficiencia del sistema:

La Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Ley N°19.886) entró en vigor en agosto del 2013. La Ley crea la institucionalidad para velar por la transparencia y la eficiencia de las compras, preservar la igualdad de competencia y considerar el debido proceso. La configuración dibuja una serie de actores, regidos bajo distintas leyes y reglamentos. En primer lugar, se destacan las instituciones que administran sistemas de compras y contratación pública: (i) Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra), regida por la Ley N°19.886; (ii) Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST); (iii) Ministerio de Obras Públicas (MOP); y (iv) Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

En segundo lugar, existen una serie de roles e instituciones involucradas directa o indirectamente en los procesos de compras. A saber: (i) Demanda, que incluye a los compradores, la ciudadanía y los usuarios finales; (ii) Oferta, compuesta por los proveedores, subcontratistas e intermediarios; (iii) Sistema electrónico de compras y contratación pública, www.chilecompra.cl; (iv) Servicios relacionados y complementarios, que incluye capacitación, lobby, asesorías, etc.; (v) Organismos reguladores o de vigilancia, incluyendo a Ministerio de Hacienda, DIPRES, Contraloría General de la Repú-

blica, el Tribunal de Contratación Pública, entre otros.

AGENTES Y PRINCIPALES

En las compras públicas existe una jerarquía de agentes y principales. Los contribuyentes constituyen el original y primer principal, cuyo agente es el Estado. A su vez, el Estado se comporta como principal del Ministerio de Hacienda, el cual sería el principal del agente ChileCompra. Por su parte, ChileCompra actúa como principal en su relación con los agentes encargados de las adquisiciones, provenientes de las FFAA y de orden, Gobierno Central, Universidades Públicas, Municipalidades, Servicios Públicos y Hospitales

ta en la supervisión de los principales, lo que genera una pérdida agregada de eficiencia enorme para la sociedad en su conjunto, pero el costo de compartir esa responsabilidad es bastante pequeño a nivel individual.

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

El Ministerio de Hacienda administra

la restricción de que, si no se gastan los recursos en un año, se recorta el presupuesto de ese ítem para el año siguiente. Por lo tanto, existe el incentivo a comprar antes que se acabe el año.

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

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

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

En consecuencia, más de allá de las mejoras en las plataformas de compra, fiscalizaciones y sanciones, mejoras en los procesos de contratación y competencia, y gestión de contratos, se debe considerar los incentivos que mueven a los agentes, pues sólo así se cambia la estructura del sistema y se generarían ganancias duraderas de eficiencia en el sistema de compras públicas. **CE**

“Más de allá de las mejoras en las plataformas de compra (fiscalizaciones y sanciones, agilidad de los procesos de contratación y competencia, gestión de contratos) se debe considerar los incentivos que mueven a los agentes, pues sólo así se cambia la estructura del sistema y se generarían ganancias duraderas de eficiencia en el sistema de compras públicas”

Públicos. Es así como en la práctica, existe una cadena de agentes-principales en el proceso de administración de las compras públicas. Estas relaciones son fundamentales para entender los incentivos detrás de las acciones de los actores del sistema de compras públicas.

COMPORTAMIENTO E INCENTIVOS

Los ciudadanos contribuyentes tienen el rol de principal en su relación con el Estado. Sin embargo, el beneficio individual es bajo, por lo que cada contribuyente no tiene incentivo para esforzarse mucho y exhibe un comportamiento oportunis-

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

Los funcionarios encargados de las compras públicas deben decidir qué y cuánto comprar, así como el timing o la oportunidad de compra, esto es, cuándo comprar. Los compradores pueden esperar para agregar demanda y así obtener mejores precios. Pero, dada la forma en que se asignan los presupuestos, existe