



Informe de análisis

Una mirada sobre la competencia del Mercado Público

Basado en análisis de datos de compras públicas del Gobierno Central

- Septiembre de 2018 -

José Mora (Investigador de datos)

Jeannette von Wolfersdorff (Directora Ejecutiva)

Un análisis de datos apoyado por



Open
Contracting
Partnership

Una mirada sobre la competencia del Mercado Público

Basado en análisis de datos de compras públicas del Gobierno Central

José Mora (Investigador de datos)

Jeannette von Wolfersdorff (Directora Ejecutiva)

El presente informe se enmarca dentro de una investigación para analizar la competencia del Mercado Público en Chile. Es apoyado financieramente por el Open Contracting Partnership, y nace del interés del Observatorio del Gasto Fiscal de promover un marco regulatorio que maximice la competencia en las compras que hace el Estado.

1. Introducción

El sistema de compras públicas tiene tres principales mecanismos para la contratación de bienes y servicios públicos: las licitaciones públicas (aproximadamente 53% de los montos transados en 2017), los convenios marco (30%) y los tratos directos (16%).

En teoría, en licitaciones públicas, cualquier empresa interesada puede participar en una licitación; ganan las empresas que mejor se ajustan según las bases de dicha licitación. En esta modalidad pueda haber concentración de empresas en el caso de productos que cuentan con poca competencia por tratarse de bienes muy específicos. También puede haber concentración en el caso de que ciertos servicios públicos elaboren bases de licitación muy específicas, que solo un determinado proveedor puede cumplir. Entonces, las respectivas compras se ven abiertas y competitivas, pero pueden haber sido “pre-arregladas”, escondiendo posibles conflictos de interés o hasta corrupción. En consecuencia, consideramos importante observar todas estas licitaciones que solo tienen un oferente.

Los convenios marco, por su lado, son una forma de compra pública más cerrada – que está pensada para la compra frecuente de productos estandarizados. Para ello, proveedores participan en una licitación que coordina Chile Compra, para ofrecer productos que entran a un catálogo desde el cual los servicios pueden elegir libremente, sin pasar por una licitación. Los convenios marco son una herramienta importante para compras frecuentes y estandarizadas, que no obstante demuestran fallas importantes en su diseño. Sin querer profundizar en este documento respecto las debilidades del sistema en general, lo que queremos analizar en el marco del presente estudio es la competencia dentro de esta modalidad de compra. Los convenios marco se adjudican a un grupo reducido de proveedores que mantienen sus productos y precios asociados en un catálogo público por varios años. En consecuencia, per se, hay una restricción de la competencia dado los plazos con los cuales se manejan. Otra debilidad importante, en la práctica, es el hecho de que los convenios marco dan una ventaja desproporcionada a los proveedores incumbentes. Los servicios públicos pueden comprar dentro de los catálogos los productos que quieran, sin tener que elegir los más económicos. También pueden comprar siempre al mismo proveedor, sin justificar su preferencia, lo que en la práctica puede llevar a situaciones en los cuales los servicios públicos podrían comprar “por costumbre” siempre a las mismas empresas. En las relaciones que se arman

entonces dentro de un convenio marco, existe un riesgo alto de conflictos de interés o hasta corrupción.

Por último, analizamos la modalidad de tratos directos. Se trata de un mecanismo excepcional de compra que implica la contratación de un proveedor de forma directa. Está permitido en causales específicas que deben justificarse, las cuales están consagradas en la Ley N° 19.886, sobre Compras Públicas. Entre estas causales se cuentan: casos de emergencia e imprevistos, si sólo existiera un proveedor o si no se encuentran oferentes en una licitación pública previa. Sin duda alguna, los tratos directos en sí mismos constituyen un riesgo importante para la probidad de las compras públicas, especialmente cuando implican fondos más significativos, por lo que debería permanentemente observarse su utilización en los organismos públicos.

2. Tratos Directos

Servicios con alto % de sus compras públicas vía Trato Directo:

A nivel del Gobierno Central, solo un 16% de las compras públicas fueron realizadas por la modalidad de Tratos Directo. No obstante, hay servicios públicos que muestran un uso muy intenso de esta herramienta, que, en realidad, debería ser más bien la excepción.

En 2017, 26 instituciones públicas adquirieron más de un 50% de sus compras vía la modalidad de Trato Directo, cifra parecida que durante el año 2016. Entre ellos, destacan 11 gobiernos regionales y gobernaciones provinciales (42% en 2017; 50% en 2016) y 6 servicios de salud o hospitales (23% en 2017 y 20% en 2016).

En el caso de los Gobiernos Regionales y Gobernaciones Provinciales, sus compras públicas parecen ser en general de montos menores, a menos que haya excepciones, como emergencias, que en este caso se realizan vía trato directo. Lo anterior explica los altos montos de compras vía trato directo, como por ejemplo en las regiones de Atacama, Coquimbo, Petorca, Maule y Los Lagos, entre 2016-2017, con montos anuales entre 994 millones y 5.800 millones pagados vía trato directo a empresas privadas. Lo anterior, es consecuencia de los aluviones en el norte, de los incendios forestales en la región de Maule y como fenómeno climático, de la sequía en general.

Cuadro 1: Gobernaciones e Intendencias con compras que compraron más del 50% de sus compras vía Trato Directo

2017			2016		
Nombre Servicio Público	Monto Total (millones de pesos 2017)	% en Trato Directo	Nombre Servicio Público	Monto Total (millones de pesos 2017)	% en Trato Directo
Intendencia VI Región Bdo O Higgins	75	98%	Intendencia III Región Atacama	4.316	99%
Intendencia III Región Atacama	5.160	97%	Gobernación Provincial Petorca	994	98%
Intendencia IV Región Coquimbo	1.539	89%	Intendencia IV Región Coquimbo	1.464	93%
Gobernación Provincial Chañaral	349	88%	Intendencia XII Región Magallanes	3	93%
Gobierno Regional Maule	5.791	88%	Gobierno Provincial Marga Marga	478	90%
Gobernación Provincial Cauquenes	278	83%	Gobierno Provincial Arauco	228	79%
Gobernación Provincial Valparaíso	4	83%	Intendencia Metropolitana	1.553	79%

Intendencia X. Región Los Lagos	2.114	64%	Gobernación Provincial Cauquenes	100	78%
Gobernación Provincial Parinacota	99	58%	Gobernación Provincial Talagante	37	70%
Gobernación Provincial Curicó	474	54%	Intendencia VI Región Bdo O Higgins	233	68%
Gobierno Provincial Marga Marga	120	52%	Intendencia X. Región Los Lagos	2.469	65%
			Intendencia Regional Los Rios	750	63%
			Gobernación Provincia Cordillera	109	62%
			Gobernación Isla de Pascua	16	54%
			Gobernación Curicó	545	53%

En caso de emergencia, es evidente la necesidad de tener que comprar rápido. No obstante, nos parece importante que haya una mejor planificación en estas compras, para evitar que, dicha condición se utilice para compras altamente riesgosas como los tratos directos, sin la debida competencia entre varias empresas. En específico, lo importante será definir productos y servicios que las regiones y provincias puedan necesitar en caso de emergencias, para dejar estos en convenio marco. Cuando haya una emergencia, los servicios públicos podrían comprar desde un catálogo del respectivo convenio marco, sin tener que recurrir a tratos directos. Aquí, eso sí, será fundamental que se modernice el marco regulatorio de los convenios marco, en el sentido de permitir que las empresas pueden entrar y salir más fluidamente – y no solamente después de varios años, como pasa en la actualidad. Asimismo, debería permitirse que las empresas ajusten continuamente sus precios, acorde al mercado. Por último, y no menos importante, consideramos que debería ser regla general para todos los servicios públicos elegir el proveedor más económico dentro del convenio marco, sobre todo cuando los productos están debidamente estandarizados. Hoy, no se da esta condición, lo que puede prestarse no solo para compras más caras, sino también para prácticas contrarias a la probidad. En resumen: las emergencias del país no pueden ser causa de contrataciones altamente riesgosas, sino requieren de una planificación previa que asegure que el Estado compre a precio más económico, y sin conflictos de interés.

Por otro lado, llama la atención en especial múltiples compras directas en regiones y provincias, en especial por la crisis hídrica. Al analizar compras directas a proveedores, para contratar cambiones aljibe, pudimos ver que tanto en 2016 como 2017, se invirtieron montos importantes en este servicio, sin procesos de licitación. Contando solo estas Ordenes de Compra (OC) sobre 10 millones de Pesos, y solo aquellas que indicaban explícitamente en la glosa “Camión aljibe”, las intendencias y gobernaciones gastaron 5 mil millones de Pesos en 2016 y sobre 4 mil millones de pesos en 2017 (cuadro 2), cifra que en total debiera ser más alto aún, considerando que puede haber compras con glosas distintas (“compra de agua” por ejemplo). Destacan por ejemplo las Intendencias de Coquimbo y Los Lagos: la primera gastó vía trato directo cerca de 1.500 millones en total, tanto en 2016, como en 2017 – principalmente por la sequía, en camiones aljibe; la segunda, Los Lagos, desembolsó vía trato directo entre 2.100 millones y 2.500 millones, entre 2017 y 2016, principalmente, por la misma razón. Consideramos que esta forma de compra es altamente riesgosa.

Dado que la sequía no es un fenómeno puntual, sino más bien de una tendencia climática, debiera interpretarse como mala práctica que Intendencias y Gobernaciones invierten años seguidos montos altos en camiones aljibes, sin pasar por ningún proceso de licitación abierta. Incluso en caso de existir pocos proveedores en este rubro, deberá hacerse un esfuerzo mayor por mejorar la competencia en este rubro, para disminuir el riesgo de precios altos o corrupción en este tipo de compra.

Cuadro 2: Intendencias y Gobernaciones: Compras vía tratos directos para camiones aljibe, a proveedores con contratos sobre 10 millones \$ (cifras en \$ reales, sin IVA)

Intendencia o Gobierno Provincial	Proveedor	2016 Compras vía Trato directo para camiones aljibe (en \$ 2017)	2017 Compras vía Trato directo para camiones aljibe (en \$ 2017)
Gobernación Provincial Cauquenes	Sociedad de Transportes Y Arriendo de Maquinarias	23.443.935	48.966.921
Gobernación Provincial Cauquenes	TRANS RENT SPA	13.882.050	
Gobernación Provincial de Talca	LUIS GERARDO		19.748.517
Gobernación Provincial Melipilla	SOC.DE TRANS. E INVERSIONES STA BERNARDITA LTDA		11.658.780
Gobernación Provincial Melipilla	Taller Santis		18.558.218
Gobernación Provincial Melipilla	transportes Lourdes		36.414.649
Gobernación Provincial Melipilla	rotronco		27.633.155
Gobierno Provincial de Marga Marga	Sociedad Constructora y Transportes M&M Ltda.	93.062.011	
Intendencia III Región, Atacama	MAQUINARIAS Y SERVICIOS TAMBLAY LTDA	127.106.234	27.996.412
Intendencia III Región, Atacama	servicios talus.	546.627.620	340.626.889
Intendencia III Región, Atacama	VULCOBAL TRANSPORTES,	43.036.560	
Intendencia IV Región, Coquimbo	alex alfonso	45.300.203	34.243.805
Intendencia IV Región, Coquimbo	Carlos Alberto	111.469.144	114.720.383
Intendencia IV Región, Coquimbo	Dalwing Rodrigo	17.643.133	19.483.727
Intendencia IV Región, Coquimbo	daniel andres iriarte villalobos	70.365.648	70.896.295
Intendencia IV Región, Coquimbo	ferreteria y construccion	71.899.697	105.467.724
Intendencia IV Región, Coquimbo	GLORIA MARCELA RODRIGUEZ BUGUEÑO	18.885.819	36.669.786
Intendencia IV Región, Coquimbo	Gustavo Castañeda Gomez	44.674.124	52.989.305
Intendencia IV Región, Coquimbo	Ivan Castillo Cortes	38.551.513	52.316.921
Intendencia IV Región, Coquimbo	juan ruben toro berrios	108.583.646	79.446.266
Intendencia IV Región, Coquimbo	SOC.DE TRANS. E INVERSIONES STA BERNARDITA LTDA		27.123.524
Intendencia IV Región, Coquimbo	Transportes Claudia Jimenez		37.353.022
Intendencia IV Región, Coquimbo	SOC.DE TRANS. E INVERSIONES STA BERNARDITA LTDA	21.535.101	
Intendencia IV Región, Coquimbo	marcela del carmen		18.985.897
Intendencia IV Región, Coquimbo	María Cecilia	42.395.560	59.476.772
Intendencia IV Región, Coquimbo	JUAN PABLO		26.013.650
Intendencia IV Región, Coquimbo	MAURICIO ANDRES	44.255.777	68.788.411
Intendencia IV Región, Coquimbo	Mónica Susana	24.579.496	32.551.261
Intendencia IV Región, Coquimbo	omar bolados milla	75.253.097	67.285.491
Intendencia IV Región, Coquimbo	Comercial Y Transportes Los Olivos		44.945.174
Intendencia IV Región, Coquimbo	Alberto Ramiro		34.900.365

Intendencia IV Región, Coquimbo	Adolfo Enrique		32.169.093
Intendencia IV Región, Coquimbo	transportes Lourdes		182.441.104
Intendencia IV Región, Coquimbo	PRODUCTORA VIDESON HNOS.	26.517.429	
Intendencia IV Región, Coquimbo	renan	34.230.985	26.013.642
Intendencia IV Región, Coquimbo	ROBERTO DEL CARMEN	37.270.800	30.800.815
Intendencia IV Región, Coquimbo	ALFAC	24.613.676	
Intendencia IV Región, Coquimbo	ajendra giselle	15.195.020	
Intendencia IV Región, Coquimbo	Transportes Cove Ltda	28.454.612	28.838.429
Intendencia IV Región, Coquimbo	TRANSPORTES UGALDE Y CIA LTDA	27.711.249	36.972.931
Intendencia IV Región, Coquimbo	VICTOR HUGO JIMENEZ JIMENEZ	17.643.133	36.416.883
Intendencia IV Región, Coquimbo	transportes Lourdes	170.088.469	
Intendencia IV Región, Coquimbo	Wilson Hernan	114.099.121	122.217.389
Intendencia IX Región, de la Araucanía	Hector Alfonso	22.637.546	22.062.176
Intendencia IX Región, de la Araucanía	SAN ANTONIO	19.872.525	
Intendencia IX Región, de la Araucanía	manuel agurto	20.673.019	
Intendencia IX Región, de la Araucanía	CONSTRUCTORA VALANDRE LTDA	23.591.012	
Intendencia IX Región, de la Araucanía	Ana María	13.677.334	
Intendencia Regional de Los Ríos	CONDESUR EIRL	173.679.740	26.557.091
Intendencia Regional de Los Ríos	PEDRO CARLOS SUAZO TAPIA	89.088.358	102.302.402
Intendencia Regional de Los Ríos	plastex	157.356.446	78.389.571
Intendencia Regional de Los Ríos	Roberto Hernando	58.153.090	61.675.562
Intendencia Regional de Los Ríos	Carlos Alejandro		10.099.159
Intendencia Regional de Los Ríos	jorge	122.100.033	
Intendencia VI Región, Lib. Bdo. O'Higgins	Luis Troncoso Paez	15.617.448	
Intendencia X Región, de Los Lagos	transportes kochifas		25.583.194
Intendencia X Región, de Los Lagos	Silvana Andrea Cendoya Soto		14.808.467
Intendencia X Región, de Los Lagos	alex mauricio	144.088.000	30.468.000
Intendencia X Región, de Los Lagos	Anita	35.177.211	34.177.091
Intendencia X Región, de Los Lagos	Pamela Vaneza		11.873.160
Intendencia X Región, de Los Lagos	Oscar Pablo Miranda Barria		10.813.448
Intendencia X Región, de Los Lagos	Maria Teresa Elena		83.738.810
Intendencia X Región, de Los Lagos	MARIA EUDALIA		27.049.957
Intendencia X Región, de Los Lagos	JUAN LEONARDO ALMONACID ALMONACID		15.735.720
Intendencia X Región, de Los Lagos	JUAN DANILO		10.440.045

Intendencia X Región, de Los Lagos	JOSE MAURICIO		16.301.145
Intendencia X Región, de Los Lagos	JOSE ENRIQUE CASTRO RAMIREZ		24.788.307
Intendencia X Región, de Los Lagos	JOSE BERNARDO		14.649.177
Intendencia X Región, de Los Lagos	JORGE ARMANDO		17.915.065
Intendencia X Región, de Los Lagos	JAIME VELASQUEZ		10.440.045
Intendencia X Región, de Los Lagos	Ismael Ecardo		10.440.045
Intendencia X Región, de Los Lagos	DANIELA ANDREA	24.042.879	23.719.823
Intendencia X Región, de Los Lagos	Gaston Patricio		24.859.085
Intendencia X Región, de Los Lagos	Fernando		10.440.045
Intendencia X Región, de Los Lagos	CRISTIAN FABIAN		27.889.942
Intendencia X Región, de Los Lagos	carmen gloria		19.460.373
Intendencia X Región, de Los Lagos	carlos ulloa		17.915.065
Intendencia X Región, de Los Lagos	Benorica Elizabeth		47.669.177
Intendencia X Región, de Los Lagos	Ariel Enrique		24.123.991
Intendencia X Región, de Los Lagos	Gerardo Patricio	48.906.085	34.132.478
Intendencia X Región, de Los Lagos	TRANSPORTE PACIFICO SUR	46.158.500	
Intendencia X Región, de Los Lagos	Soc. de Transportes Tranqui e hijos Ltda.	212.532.928	
Intendencia X Región, de Los Lagos	Hector Jaime	49.412.160	34.939.915
Intendencia X Región, de Los Lagos	LUIS ANTONIO	21.593.441	
Intendencia X Región, de Los Lagos	HyK Limitada	40.086.480	42.990.960
Intendencia X Región, de Los Lagos	JUAN GUILLERMO	28.313.632	
Intendencia X Región, de Los Lagos	JOSE ARMANDO	28.709.579	
Intendencia X Región, de Los Lagos	INGENIERÍA Y SERVICIOS PATAGONIA S.p.A.	27.765.410	
Intendencia X Región, de Los Lagos	José Henry Gallardo Dörner	33.460.229	10.591.350
Intendencia X Región, de Los Lagos	JOSE IVAN	33.877.631	68.823.140
Intendencia X Región, de Los Lagos	Cristian Ricardo	17.995.629	
Intendencia X Región, de Los Lagos	Juan Rivera Iturra	56.652.150	38.713.465
Intendencia X Región, de Los Lagos	julian bernardo	70.129.146	15.251.977
Intendencia X Región, de Los Lagos	MANUEL ALEJANDRO RIQUELME ALTAMIRANO	203.046.750	126.448.765
Intendencia X Región, de Los Lagos	MARCELO ALEJANDRO	35.888.500	44.721.674
Intendencia X Región, de Los Lagos	paola	40.242.022	15.112.373
Intendencia X Región, de Los Lagos	podologia	77.396.006	93.654.003
Intendencia X Región, de Los Lagos	RAUL	31.232.254	29.705.042
Intendencia X Región, de Los Lagos	rodrigo andres	97.747.000	59.416.824

Intendencia X Región, de Los Lagos	Ruben Alejandro	703.322.651	575.275.100
Intendencia X Región, de Los Lagos	Transportes Carlucho	36.344.334	29.796.188
Intendencia X Región, de Los Lagos	Transportes Moreira	71.530.500	70.209.047
TOTAL		5.010.472.520	4.157.299.045

Además, cabe mencionar que varias Intendencias o Gobernaciones que tienen más del 50% de sus compras en la modalidad Trato Directo (cuadro 1), repiten compras vía trato directo a un mismo proveedor, en algunos casos con montos importantes. Lo anterior no implica una irregularidad, pero sí constituye un factor de riesgo (vea cuadro 3).

Cuadro 3: Tratos directos repetidas al mismo proveedor

Gobierno e Intendencias	Empresa	2016 Tratos directos en millones de \$ 2017, al mismo proveedor	2017 Tratos directos en millones \$ 2017, al mismo proveedor
Intendencia IV Región O Higgins	Las Chilcas SA	135	63
Gobernación Cauquenes	Sociedad de Transportes	63	106
Intendencia Los Lagos	Ruben Alejandro	703	575
Gobernación Curicó	Claudio Flores	282	108
	Israel Roa	84	130
Intendencia Los Rios	Pedro Suazo	89	102
	Plastex	157	89
Gobernación Provincial Cordillera	R&R	78	41
Gobernación Parinacota	ISR Ingenieros	16	42

Además, pudimos ver que en 2016 y 2017 (en conjunto), el 76% de todas las Intendencias, Gobiernos Regionales y Gobernaciones tenían más de un 30% de sus compras por trato directo concentradas en un solo proveedor.

En resumen, la alta concentración de compras en un mismo proveedor por parte de un porcentaje significativo de Gobiernos Regionales, Gobernaciones e Intendencias, instala un llamado de alerta para revisar los fenómenos que pueden estar explicando esta situación: ¿es reflejo de mercados altamente concentrados (en especial en regiones) que no les permite a estos organismos el acceso a mejores niveles de competencia al momento de comprar en los distintos rubros, o definitivamente, se trata de malas prácticas ya instaladas que ameritan acciones correctivas?

Servicios con altos montos de sus compras públicas vía Trato Directo:

Analizando los servicios públicos que más compraron vía la modalidad Trato Directo, según monto, destacan ante todo las compras en el sector de la salud pública. Este sector ya destacó en el análisis previo, como uno de los sectores –junto con las Intendencias y Gobernaciones- que más % de sus compras totales gastaron vía Trato Directo. Cuadro 4 muestra las 10 de instituciones públicas que más compraron utilizando la modalidad de Trato Directo.

Cuadro 4: Principales Compradores vía Trato Directo, según monto

Servicio Público	2017		2016	
	Monto comprado vía Trato Directo (millones de \$ 2017)	% comprado vía Trato Directo (millones de \$ 2017)	Monto comprado vía Trato Directo (millones de \$ 2017)	% comprado vía Trato Directo (millones de \$ 2017)
Central de Abastecimiento (CENABAST)	137.558	34%	148.567	45%
Carabineros de Chile	90.889	72%	26.545	44%
Hospital Felix Bulnes	19.212	53%		
Corporación Administrativa del Poder Judicial	15.569	31%	24.901	16%
CONAF	12.714	30%		
ONEMI	11.148	64%		
Hospital Puerto Montt	11.147	39%	14.212	48%
Universidad de Chile	11.011	13%	11.156	18%
Ex Posta Central	10.339	64%		
Servicio Salud Metropolitano Sur Oriente	10.179	42%		
Instituto Previsión Social			86.651	85%
Servicio Salud Chiloé			19.513	72%
Servicio de Salud Aysén			18.411	80%
MOP Vialidad			12.576	2%
Hospital Barros Luco			11.992	31%

De las 15 instituciones que aparecen en el ranking de 2017 y 2016, más de la mitad (8) son del sector salud. Además, un tercio de ellos, destaca en el ranking tanto en 2017 como 2016: Cenabast, Carabineros de Chile, la Corporación de Poder Judicial, el Hospital Puerto Montt y la Universidad de Chile. Las respectivas compras deberían ser objetivo de mayor análisis, por los riesgos que implican en materia probidad. Aparte, queremos destacar también el caso de CONAF, que demuestra altos montos de compra vía trato directo, probablemente por los incendios forestales a inicio del 2017. Aquí habrá que concluir, igual como en el caso de ONEMI o de las Gobernaciones e Intendencias previamente analizadas, que emergencias no deberán justificar súbitas compras vía trato directo, especialmente, cuando estos gastos son previsibles y hasta cierto grado planificables. Siempre habrá emergencias en Chile; un futuro desafío deberá ser tener un catálogo de servicios respectivos que pueden comprarse como parte de un convenio marco, con precios más competitivos.

Un foco de atención especial, como ya mencionado, merecen los tratos directos que realizan Hospitales o servicios públicos. Hay múltiples hospitales que realizan compras con montos altos vía trato directo, lo que nos parece una mala práctica, por el riesgo que implica en materia de corrupción y conflictos de interés. Nuevamente, lo anterior no significa necesariamente que hubo actos ilícitos o conflictos de interés, pero aumenta el riesgo de ello.

Cuadro 5: Compras de Hospitales vía trato directo

Hospital	2017		2016	
	Monto comprado vía Trato Directo (millones de \$ 2017)	% comprado vía Trato Directo (millones de \$ 2017)	Monto comprado vía Trato Directo (millones de \$ 2017)	% comprado vía Trato Directo (millones de \$ 2017)
Felix Bulnes	19.212	53%	9.796	43%
Hospital P Montt	11.147	39%	14.212	48%

Barros Luco	9.167	26%	11.992	31%
San Juan de Dios	8.459	29%	10.602	27%
Ex Posta Central	10.339	64%	7.161	52%
Hospital San Borja	7.565	21%	7.292	27%
Hospital Dr. Hernán Henríquez	9.539	17%	4.214	9%
Hospital del Salvador	4.886	11%	5.658	16%
Gustavo Fricke	5.737	21%	3.847	13%
Hospital Valdivia	4.172	17%	4.367	20%
Hospital La Serena	4.131	30%	4.266	33%
Hospital Dr. GGB	1.529	7%	4.641	12%
Hospital Coyhaique	3.212	42%	2.380	47%
Hospital San José	2.382	12%	3.031	14%
Hospital Lautaro Navarro	1.974	13%	2.821	26%
Hospital Clínico Metropolitano	2.374	18%	2.385	21%
Hospital Calvo Mackenna	2.486	15%	2.078	14%
Hospital Curicó	1.695	0,4%	2.731	0,6%
TOTAL	110.006		103.474	

Los 18 Hospitales del país quienes más usaron el trato directo (según monto), invirtieron en 2017 en total 110.006 millones de pesos (170 millones de USD¹) en esta modalidad de compra, cifra parecida al año 2016, cuando se compraron 103.474 millones de pesos (153 millones de USD) sin proceso licitatorio (cuadro 6).

Cuadro 6: Hospitales con más compras vía Trato Directo (según monto) y sus principales proveedores (con un mínimo 10% de sus compras vía trato directo a un proveedor específico)

Hospital	Proveedor	Monto comprado al proveedor (millones de \$ 2017)		% comprado al proveedor	
		2017	2016	2017	2016
Ex Posta	Instituto de Diagnóstico SA	2.263	2.120	23%	30%
	Mutual de Seguridad	2.549		25%	
San Borja	Roche Chile	1.273		17%	
	Soc. Administradora de Casinos	1.144	1.755	15%	24%
Hospital Valdivia	Clinica Alemana Valdivia	786	1.257	19%	29%
	Gestión de Personas Romson		1.089		25%
Hospital Curicó	Inversiones Chielrad	349	426	21%	16%
	Roche Chile		581		21%
Hospital Serena	Roche Chile	667	648	16%	15%
Hospital San José	Jeannette Ines		1.142		38%
Hospital Dr. Hernán Henríquez Aravena	Clinica Alemana de Temuco	1.123		12%	
Barros Luco	Corporación Ayuda al Hospital Barros Luco	1.050		11%	
Gustavo Fricke	C&F Multiservices		465		12%
	Fundación Cardiovascular V. región		395		10%
Calvo Mackenna	Fundación Prof. Anibal Ariztia	387	401	16%	19%

¹ Dólar a 650 pesos

Hospital Clínico Metropolitano	Ingeniería en Electrónica Computación y Medicina		346		14%
	Sociedad Profesional Paredes y Bassi		311		13%
Hospital del Salvador	Medical & Nursing Care	627		13%	
Hospital Lauraro Navarro	Universidad de Chile		360		13%
Hospital Coyhaique	Tecnigen		327		14%

Al analizar las Órdenes de Compra (OC) detrás de estos tratos directos, pudimos constatar que los Hospitales compraron todo tipo de producto y servicio: tanto servicios de alimentación, de limpieza, así como servicios médicos, horas profesionales, camas y medicamentos.

Aquí cabe hacer una conclusión parecida a la que hicimos acerca del excesivo uso de tratos directos en caso de emergencias: resulta insostenible que los Hospitales en Chile mantienen altos montos y altos % de sus compras vía la modalidad Trato Directo. Sin duda puede haber casos muy justificados, como es el caso de medicamentos específicos para los cuales existe solo un proveedor único. No obstante, resulta inentendible que se compran servicios perfectamente licitables, como es el caso de servicios de alimentación, limpieza y algunos medicamentos, sin buscar maximizar la competencia y así minimizar el precio de compra, para ahorrar recursos públicos.

También consideramos que hay una excesiva compra de servicios médicos, horas profesionales, y camas que se hacen a empresas privadas vía la modalidad Trato Directo, con altos riesgos de conflictos de interés y corrupción. Si los hospitales trabajasen basados en datos, y planificasen mejor sus compras, podrían preveer que requieren de un cierto % adicional de camas y servicios médicos. En este sentido, debería entenderse la urgencia para reformar la modalidad de los convenio marco en Chile. Debería haber convenios marco, con precios flexibles, y catálogos de productos asociados desde los cuales los hospitales pueden comprar muchos de estos servicios que hoy compran vía trato directo.

Asimismo, debería realizarse continuamente un monitoreo en línea con estos hospitales que compran montos altos vía trato directo a empresas. En este sentido, será recomendable que la Contraloría vigile en línea estas transacciones para recibir alertas automáticas, que podrán dar inicio a auditorías específicas, o simplemente a investigaciones especiales ad hoc, según disponibilidad de recursos humanos. Si duda alguna, un foco específico debería estar en las sociedades médicas, que pueden presentar altos conflictos de interés como proveedor del Estado.

Para mejorar además el control interno, debería repensarse la gobernanza de datos de los hospitales públicos, junto con buscar una métrica que permitiría hacer comparables los servicios que los hospitales entregan, por ejemplo vía "unidades de paciente", parecido al sistema de inteligencia de negocios de los hospitales en UK. De esta manera, se podría saber cuánto gastó un hospital en medicamentos o servicios médicos por unidad de paciente, comparado con otro hospital. Este tipo de benchmark permitirá mejorar el control y la gestión en el sector. En conjunto con un mejoramiento de los controles externos, permitiría controlar mucho más efectivo la probidad de las compras, y así también las presiones de gasto del sector salud.

Lo anterior es importante, ya que según nuestro análisis de datos, un 57% de los hospitales tiene más de un treinta por ciento de sus compras por trato directo concentradas en un solo proveedor. Lo anterior muestra los altos riesgos en esta modalidad de compra, y el potencial de mejora.

Tratos directos en el sector construcción

Uno de los sectores en el cual en principio no deberían usarse los Tratos Directos, es la construcción. Si se tratase de reparaciones menores, podría tener más sentido, sin embargo, si se trata de obras completas, como la construcción de un edificio, entonces siempre debería licitarse. Ningún apuro puede justificar, a nuestro juicio, contratar sin licitación, una obra durará varios meses, a veces años, hasta terminarse, y que involucran montos considerablemente altos.

Llaman la atención, entonces, los tratos directos que realiza el Poder Judicial vía su Corporación Administrativa. Así, por ejemplo, las empresas Arauco SA y Besalco se adjudicaron vía trato directo la construcción del Centro de Justicia Rancagua, por un monto superior a los 18 mil millones de Pesos. Hubo tres oferentes en la licitación pública previa, que no obstante no cumplieron los requisitos. Otro caso, de la misma Corporación del Poder Judicial es la construcción de Tribunales transitorios en Puerto Williams y Alto Auspicio. Por errores en la licitación, finalmente solo quedó un oferente que se adjudicó vía trato directo. Otro caso emblemático es el del Servicio de Salud Aysén, donde la empresa Belasco se adjudica vía trato directo el Hospital Cochrane por más de 14 mil millones de pesos. La respectiva toma de razón no deja claro las razones.

Cuadro 7: Tratos Directos del rubro construcción, superiores a 10 millones de Pesos

		2016 Montos en millones de Pesos 2017	2017 Montos en millones de pesos de 2017
Corporación Administrativa del Poder Judicial	"EMPRESA CONSTRUCTORA GUZMAN Y LARRAIN LTDA"		10.411
	"ARAUCO S A"	18.349	
	"Arrigoni Modular SpA"	1.297	
	"Carlos Francisco"	33	
Dirección de Arquitectura - MOP	"CONSTRUCTORA PROAS LIMITADA"		484
	"AKERANA INGENIERIA Y CONSTRUCCIÓN LIMITADA"		412
	"INSPECTA S.A."		34
	"Soc. Constructora Baquedano Ltda."	117	
	"María Cecilia de los Ángeles"	60	
	"Luis Soler P. y Asociados"	26	
Dirección de Obras Hidráulicas - MOPTT	"INGENIERIA Y CONSTRUCCION JAVSAC"		2.105
	"Sociedad Constructora Burgos Valera y Cia. Ltda."		432
	"MIGUEL NENADOVICH Y CIA. LTDA."		259
	"Bozic Ingeniería y Construcción Ltda"	732	
	"Aguas Arquimeda"	37	

	"AMARO, JARA Y POBLETE INGENIEROS LIMITADA"	32	
Instituto Nacional de Deportes de Chile	"Constructora GHG S.A."		3.589
Intendencia III Región, Atacama	"AMFFAL LTDA."		454
	"Constructora del Chañar E.I.R.L"		330
	"Alexis"		19
	"ramon francisco lopez loyola"	45	
	"hector andres"	41	
	"Sergio Raimundo"	41	
	"Carlos Espejo Paredes"	23	
	"JORGE GABRIEL"	14	
Servicio de Salud Araucanía Sur	"CONSTRUCTORA CARVALLO Y SEMLER LTDA"		117
	"CONSTRUCTORA GB LTDA."	601	
	"Constructora Campos y Perez Limitada"		15
Servicio de Salud Arauco	"Gabriel Alejandro Gutiérrez Gallardo"		2.869
SERVICIO DE SALUD AYSÉN	" ICASUR SPA"		552
	"SOUTH WEST ARQUITECTURA S.A."		21
	"BESALCO S.A."	14.258	
	"Rafael González Villar"	474	
	"pedro angel"	28	
Servicio de Salud del Maule	"Luis Horacio"	33	211
	"Marcelo Albornoz Avilez"	2.148	
	"constructora casaa ltda"	2.145	
Servicio de Salud Osorno	"Construcciones y Promociones Balzola SA"		911
	"Ingeniería y Construcción Actra SpA"		31
	"LEONARDO DAVID"		26
Servicio de Salud Antofagasta	"Germán Alfonso Rojas Guerra "	815	
	"Ingeniería en Electronica Computacion y Medicina S"	128	
	"gmg proyectos y asesorias ltda"	13	
Servicio de Salud Chiloé	"Carlos Alberto Azar Ingeniería y Construccion EIRL"	3.656	
	"TECNO FAST S.A."	62	
Servicio de Salud Nuble	"empresa constructora los castores Ltda."	2.810	

3. Convenio marco

Como ya fue indicado, los convenios marco son una modalidad de compras públicas para productos estandarizados. Los proveedores que logran entrar en un convenio marco, pueden subir productos que a su vez podrán ser adquiridos por cada servicio público, de forma inmediata.

Dado que actualmente hay poca rotación de proveedores dentro de un convenio marco, y dado que los servicios públicos no necesariamente tienen que comprar al precio más económico en esta modalidad, es importante observar compras que se hacen reiteradamente a los mismos proveedores. Puede tratarse de productos o servicios que efectivamente solo un proveedor puede entregar, pero también podría tratarse de casos en los cuales se estableció ya una relación entre comprador y proveedor que impide la debida competencia.

Analizando los datos de 2017 y 2016, se observa que dentro de los servicios públicos que más utilizan el convenio marco acorde a montos transados, existen proveedores que tienen una alta concentración, como el caso de Sodexo, EDENRED, Nephrocare (cuadro 8). En otras palabras: se observan servicios públicos que compran montos altos vía convenio marco, y que además gastan con preferencia en ciertos proveedores.

Cuadro 8: Principales Compradores de Convenio Marco (según monto) y sus principales proveedores

Servicio Público	Proveedor	% comprado al Proveedor		Monto en millones de Pesos 2017	
		2016	2017	2016	2017
Carabineros de Chile	"EDENRED CHILE S.A."	15	12	2.313	1.301
	"Sodexo Soluciones de Motivación Chile S.A"	12	14	1.756	1.453
Complejo Asistencial Dr. Sotero del Rio	"EDENRED CHILE S.A."	11		1.595	-
	"Nefrodialisis San Lucas Ltda."	11		1.712	-
	"Nephrocare"	25	25	3.767	2.944
	"Intellego Chile Asesorías y Consultorías Ltda."	20		4.067	-
Fondo Nacional de Salud - FONASA	"MEDICAL TRENDS S. A."	45		8.943	-
	"Nephrocare"		27	-	108.391
	"SONDA SP"	22		4.328	-
HOSPITAL BARROS LUCO TRUDEAU	"Centro Médico de Diálisis Ltda."	12		1.623	-
	"EDENRED CHILE S.A."		12	-	1.682
	"Nephrocare"	40	34	5.470	4.842
Hospital San José	"Nephrocare"	43	41	5.582	5.034
Hospital San Juan de Dios	"Horizonte S.A. (Talagante)"	12	12	1.646	1.307
	"Nephrocare"	23	24	2.985	2.604
	"Sodexo Soluciones de Motivación Chile S.A"	13		1.695	-
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL	"MSLI Latam Inc."		11	-	1.804

	"S&A Consultores"		14	-	2.228
	"Tecnodata"	15		1.152	-
	"Tivit Chile Tercerización de Procesos.."		13	-	2.206
JUNAEB	"EDENRED CHILE S.A."	32	28	63.117	58.576
	"Sodexo Soluciones de Motivación Chile S.A"	45	44	90.900	93.208
	"UPGRADE CHILE S.A."	14		27.405	-
Policía de Investigaciones de Chile	"BALTRANS"		14	-	1.959
	"EDENRED CHILE S.A."	13	12	1.572	1.741
	"MSLI Latam Inc."		12	-	1.725

Llama la atención que en el caso de los convenios marco de Servicios de Diálisis y el de Hemodiálisis, la empresa Nephrocare tenga más de un 87% de los montos adjudicados (cuadro 9).

Cuadro 9: Principales Convenios Marco (por monto) y sus proveedores

Nombre Convenio Marco	Proveedor	2016		2017	
		Monto (En mill. pesos 2017)	% del total en Convenio Marco	Monto (En mill. Pesos 2017)	% del total en Convenio Marco
Administración de Beneficios de Alimentación, Uniformes, Vestuario Institucional y Ropa Corporativa	Edenred chile sociedad anonima	83.411	40%	76.676	41%
	fdd innovacion & crecimiento s.a.	2.527	1%	25.287	14%
	gift corp spa	391	0%	378	0%
	sociedad de confecciones cler limitada	1.207	1%	645	0%
	sodexo soluciones de motivacion chile s.a.	122.529	58%	81.819	44%
Convenio Marco de Hardware, licencias de software y recursos educativos digitales	computacion integral s a	3.133	7%	3.463	18%
	msli latam inc.	3.146	7%	10.229	52%
	net now tecnologia y computacion s a	11.765	24%	16	0%
	opciones sa sistemas de informacion	3.450	7%	3.893	20%
	upgrade (chile) s a	26.557	55%	2.059	10%
Convenio Marco de Servicios de Diálisis	burger dial ltda			8.088	4%
	centro medico de dialisis ltda			7.651	4%
	centro renal spa			9.136	4%
	nephrocare chile s a			11.555	6%
	nephrocare chile s.a.			168.411	82%
Órtesis, Prótesis, Endoprótesis e Insumos de Salud	comercial kendall (chile) ltda	1.854	12%	7.895	20%
	hospitalia productos medicos ltda	2.544	16%	5.000	13%
	importadora y comercializadora hofmann medical limitada	2.897	18%	5.933	15%
	johnson y johnson de chile s a	2.111	13%	6.848	17%
	munich pharma medical limitada	6.595	41%	13.473	34%
SERVICIO DE HEMODIÁLISIS Y PERITONEODIÁLISIS	burger dial ltda	1.906	4%	1.534	3%
	centro medico de dialisis ltda	2.609	5%	1.507	3%
	centro renal spa	2.705	5%	2.156	5%

nephrocare chile s a	4.360	8%	3.840	9%
nephrocare chile s.a.	42.499	79%	34.812	79%

Basado en estos casos (cuadros 8 y 9) –aquí solo presentamos los más destacados- queremos subrayar la importancia y urgencia de modernizar la modalidad de los convenios marco, dado que permite elecciones de proveedores con discrecionalidad. Además, deberá ponerse un foco en el análisis de precios y la competencia dentro de cada convenio marco.

Lo ideal sería que exista una competencia mucho más fluida dentro de cada convenio marco, con precios flexibles, y productos más estandarizados. Lo anterior permitiría comprar como regla general los productos más económicos. Si no fuera así, deberá quedar un registro de todas estas compras que se hicieron con precios más altos, y dicho registro deberá ser de acceso público. Lo anterior implicaría un cambio en la forma como se guardan los datos al momento de comprar, ya que en la actualidad, no queda registro de los precios de la competencia al momento de comprar de un catálogo de convenio marco.

4. Licitaciones con un solo oferente

Como ya se comentó en la introducción de este estudio, las licitaciones con un solo oferente no constituyen una irregularidad en si mismas, pero son una señal de posibles problemas de competencia. Por un lado, podrían estar relacionado con la falta competencia en un rubro o producto particular, que son propios de mercados específicos. Pero también podrían ser una señal de bases de licitación que son tan específicas que solo aplican a un determinado proveedor, el cual podrá adjudicarse compras públicas sin competencia. En este caso, serían reflejo de conflictos de interés o hasta corrupción en la respectiva compra.

Por lo tanto, es relevante observar la cantidad de oferentes en las licitaciones públicas. Nuestra hipótesis inicial fue que la mayor cantidad de licitaciones del Mercado Público tendría 3 proveedores. No obstante, como muestra el cuadro 10, la realidad es distinta: La mayor cantidad de licitaciones del sistema tienen solo un oferente. Tanto en 2017 como 2016, los años de análisis, en un 18% de las licitaciones adjudicadas se presentó un solo oferente. Significa que en 2017, un 10% de los montos adjudicados vía licitaciones públicas en todo el Mercado Público tuvieron solo un oferente. En 2016, eran 11%. Monetariamente, implica 199.125 millones de pesos (306 millones de dólares²) en 2017 y 208.896 millones de pesos³ (321 millones de dólares) adjudicados vía licitaciones públicas, pero sin competencia.⁴

Cuadro 10: Cantidad de licitaciones públicas según cantidad de oferentes (se muestran los 20 principales categorías)

² Dólar a 650 pesos

³ Pesos reales (2017)

⁴ Debido a la gran cantidad de errores de datos en el sistema de compras públicas, especialmente estos con monto alto, para este cálculo se eliminaron todas las licitaciones con ofertas sobre \$10.000.000.000. Asimismo, el Ministerio de Obras Públicas y el Servicio de Vivienda y Urbanismo, fueron excluidos de este análisis debido a que presentan licitaciones que no tienen la información de las ofertas cargadas en el sistema, ya que la normativa los faculta para ello.

Cantidad de oferentes	2 0 1 6		2 0 1 7	
	Cant. de licitaciones	Monto en millones \$ 2017	Cant. de licitaciones	Monto en millones \$ 2017
1	12.210	208.896	11.004	199.125
2	11.184	259.050	10.274	253.388
3	8.900	234.631	8.074	245.763
4	6.713	178.951	6.176	223.633
5	5.114	113.900	4.472	149.271
6	3.955	112.012	3.457	156.023
7	3.131	99.018	2.620	96.203
8	2.513	88.312	2.113	75.268
9	2.001	57.613	1.597	63.214
10	1.704	58.114	1.364	39.945
11	1.383	28.634	1.133	41.166
12	1.218	36.693	970	29.135
13	1.007	27.639	754	24.865
14	892	28.612	663	26.715
15	759	20.954	607	25.652
16	685	34.888	570	23.245
17	586	34.801	530	29.683
18	522	17.113	395	22.321
19	474	19.448	389	19.898
20	397	14.133	349	25.739

Al analizar cuales son los servicios públicos que más cantidad de licitaciones públicas con oferentes únicos presentan, destaca el Ejército de Chile, tanto en 2017 como 2016, con más de 650 licitaciones anuales con este comportamiento (cuadros 11a y 11b). También destaca la Dirección de Aeronautica Civil, en ambos años con más de 280 licitaciones con oferentes únicos cada año. Como grupo cerrado, nuevamente llama la atención el sector salud: tanto en 2017 como 2016, de los servicios que más cantidad de licitaciones tuvieron con oferentes únicos, un 65% eran de servicios del sector salud o de hospitales. Lo anterior podrá tener explicación por la cantidad elevada de licitaciones de este rubro. No obstante, igual es el reflejo de falta de competencia en el sector salud, con los consecuentes riesgos para la probidad del sistema.

Por último, cabe mencionar aquí también a Carabineros de Chile, dado su historial de acciones con faltas a la probidad. En ambos años, 2017 y 2016, aparece con más de 200 licitaciones que tuvieron solo un único oferente (cuadros 11a y 11b).

Cuadro 11 a: Principales Compradores en licitaciones con único oferente, según # de licitaciones, 2016

Institución	2016		
	Monto adjudicado (en mill. Pesos 2017)	% de lo adjudicado	Cant. licitaciones
EJERCITO DE CHILE	3.363	5%	679
SERVICIO DE SALUD IQUIQUE	1.115	4%	354
DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL	2.130	3%	314
HOSPITAL BASE OSORNO	1.125	6%	272
SERV SALUD METROPOLITANO CENTRAL HOSPITAL CLINICO SAN BORJA ARRIARAN	892	6%	271
SUBSECRETARIA DE SALUD PUBLICA	827	4%	225
HOSPITAL SAN JOSÉ	1.461	5%	219
CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION DE LOGISTICA	5.881	2%	212

SERVICIO DE SALUD VALDIVIA HOSPITAL BASE	1.026	5%	196
HOSPITAL PADRE ALBERTO HURTADO	286	2%	187
HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE DE CO	11.327	12%	165
SERVICIO DE SALUD DE ARICA	1.064	1%	160
SERVICIO AGRICOLA Y GANADERO	865	9%	152
SERVICIO DE SALUD HOSPITAL DE PICHILEMU	1.663	1%	134
INSTITUTO NACIONAL DE DEPORTES DE CHILE	1.101	4%	124
FONDO HOSPITAL DE LA DIRECCION DE PREVISION DE CARABINEROS DE CHILE	5.215	19%	119
UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA	900	12%	115
SERVICIO NACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL	6.546	2%	109
CENTRAL DE ABASTECIMIENTO S.N.S.S. - CENABAST	18.348	5%	108
SERVICIO DE SALUD ACONCAGUA	669	2%	103

Cuadro 11 b: Principales Compradores en licitaciones con único oferente, según # de licitaciones, 2017

Institución	2017		
	Monto adjudicado (en mill. Pesos)	% de lo adjudicado	Cant. licitaciones
EJERCITO DE CHILE	3.727	6%	659
DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL	1.364	2%	286
SERV SALUD METROPOLITANO CENTRAL HOSPITAL CLINICO SAN BORJA ARRIARAN	782	5%	286
SUBSECRETARIA DE SALUD PUBLICA	1.256	6%	217
SERVICIO DE SALUD IQUIQUE	723	3%	204
CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION DE LOGISTICA	2.883	1%	202
HOSPITAL SAN JOSÉ	1653	6%	179
CENTRAL DE ABASTECIMIENTO S.N.S.S. - CENABAST	20.811	6%	163
HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE DE CO	9.064	10%	160
SERVICIO DE SALUD VALDIVIA HOSPITAL BASE	463	2%	157
SERVICIO AGRICOLA Y GANADERO	1.481	15%	152
SERVICIO DE SALUD DE ARICA	1.037	1%	136
POLICIA DE INVESTIGACIONES DE CHILE	1.395	8%	118
SERVICIO DE SALUD HOSPITAL DE PICHILEMU	167	0%	117
HOSPITAL DOCTOR HERNÁN HENRÍQUEZ ARAVENA	11.520	13%	113
INSTITUTO NACIONAL DE DEPORTES DE CHILE	1.043	4%	105
SERVICIO DE SALUD VALPARAISO SAN ANTONIO	2.368	2%	103
FONDO HOSPITAL DIPRECA	3.787	24%	98
HOSPITAL PROVINCIAL DEL HUASCO MSR FERNANDO ARIZTIA RUIZ	1.304	15%	94
CORP NACIONAL FORESTAL	1.255	6%	92

Analizando los montos involucrados en compras con un solo oferente (cuadro 12b), destaca nuevamente el sector salud: de los 20 servicios que más monto gastaron en licitaciones con oferentes únicos, en 2017, 13 (65%) de los servicios eran de este sector. En 2016, incluso 15 de los 20 (75%) (cuadro 12 a).

Cuadro 12a: Principales Compradores en licitaciones con único oferente, según monto, 2016

Institución	2016		
	Monto adjudicado (en mill. Pesos)	% de lo adjudicado	Cant. Licitaciones
CENTRAL DE ABASTECIMIENTO S.N.S.S. - CENABAST	18.348	5%	108
HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE DE CO	11.327	12%	165
HOSPITAL DOCTOR HERNÁN HENRÍQUEZ ARAVENA	9.223	11%	94
HOSPITAL LAS HIGUERAS	6.687	11%	63
SERVICIO NACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL	6.546	2%	109
CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION DE LOGISTICA	5.881	2%	212
FONDO HOSPITAL DE LA DIRECCION DE PREVISION DE CARABINEROS DE CHILE	5.215	19%	119
SERVICIO DE SALUD ORIENTE HOSPITAL DEL S	4.529	9%	65
SERVICIO DE SALUD OCCIDENTE HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS	3.787	8%	45
SERVICIO DE SALUD CONCEPCIÓN	3.618	32%	24
EJERCITO DE CHILE	3.363	5%	679
HOSPITAL CLÍNICO SAN BORJA ARRIARÁN	2.858	12%	29
HOSPITAL NAVAL ALMIRANTE NEF	2.753	1%	26
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS	2.376	31%	69
HOSPITAL DOCTOR LUIS CALVO MACKENNA	2.214	7%	40
HOSPITAL CLINICO HERMINDA MARTIN	2.149	11%	46
HOSPITAL CLINICO DE MAGALLANES	2.141	1%	59
DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL	2.130	3%	314
COMPLEJO ASISTENCIAL DR. VICTOR RÍOS RUÍZ	1.858	5%	24
SERVICIO SALUD METROPOLITANO OCCIDENTE	1.681	9%	12

Cuadro 12b: Principales Compradores en licitaciones con único oferente, según monto, 2017

Institución	2017		
	Monto adjudicado (en mill. Pesos)	% de lo adjudicado	Cant. Licitaciones
CENTRAL DE ABASTECIMIENTO S.N.S.S. - CENABAST	20.811	6%	163
HOSPITAL DOCTOR HERNÁN HENRÍQUEZ ARAVENA	11.520	13%	113
HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE DE CO	9.064	10%	160
HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE	6.438	15%	41

SERVICIO DE SALUD ORIENTE HOSPITAL DEL S	6.302	12%	59
UNIVERSIDAD DE CHILE	5.755	7%	80
SERVICIO DE SALUD SUR UNIDAD HOSPITALARI	4.201	21%	11
HOSPITAL LAS HIGUERAS	4.093	7%	50
FONDO HOSPITAL DIPRECA	3.787	24%	98
EJERCITO DE CHILE	3.727	6%	659
UNIVERSIDAD DE O HIGGINS	3.534	41%	2
HOSPITAL CLÍNICO SAN BORJA ARRIARÁN	3.129	13%	58
UNIVERSIDAD DE TALCA	3.086	21%	9
CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION DE LOGISTICA	2.883	1%	202
SERVICIO DE SALUD OCCIDENTE HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS	2.571	6%	48
HOSPITAL CLINICO DE MAGALLANES	2.417	1%	66
SERVICIO DE SALUD VALPARAISO SAN ANTONIO	2.368	2%	103
DEFENSORIA PENAL PUBLICA	2.347	1%	21
HOSPITAL DOCTOR LUIS CALVO MACKENNA	2.347	8%	43
SUBSECRETARÍA DE PESCA	1.681	15%	31

En resumen queremos destacar que nos parece excesivo que entre un 10% y 11% del monto total adjudicado en procesos de licitación abiertos, al final, se adjudica al único oferente que se presentó (datos de 2017 y 2016). Desde el Observatorio del Gasto Fiscal nos preguntamos cómo reducir esta cifra, ya que aquí, se presenta un espacio importante para mejorar la competencia del mercado público, lo que a su vez reduce el riesgo de conflictos de interés o corrupción, y a su vez debería permitir reducir los precios de los productos y servicios que el Estado compra.

5. Socios de las empresas que participan en licitaciones públicas

La única manera de identificar concentraciones reales en las compras públicas, es establecer transparencia acerca de la identidad de las personas naturales que son dueños de personas jurídicas que hacen negocios con el Estado.

No obstante, dado que en la actualidad, Chile Compra no solicita obligatoriamente los datos societarios a las empresas proveedoras, y que el Servicio de impuestos Internos no cuenta con un registro de calidad de Beneficiarios Finales de empresas en general, se dificulta que la Dirección de Compras y Contratación Pública (Chile Compra) pueda ejercer una de sus funciones clave: promover la máxima competencia posible en los actos de contratación de la Administración. Uno de los problemas que avizoramos es que, podrían existir empresas de un mismo dueño que venden al Estado sin que ni las autoridades, ni menos la ciudadanía, se enteren de la respectiva concentración. Asimismo, podrían haber licitaciones públicas que parecieran tener un alto nivel de competencia, con múltiples empresas presentando ofertas, pero que en efectivo podrían estar en manos de un mismo holding o dueño final.

En este contexto, se hizo un análisis de los datos de socios que están disponibles en la plataforma del mercado público, vía el certificado de socios de las empresas adjudicadas. Como está indicado

en el informe “Análisis de calidad de datos de propiedad de empresas proveedoras del Estado”⁵, los datos que se utilizan para generar este certificado, son coordinados, pero no generados por ChileCompra. Se obtienen de una consulta a la base de datos del Diario Oficial⁶, que alberga las modificaciones y constituciones de las empresas, que por obligación legal⁷ deben publicar esta información en ese medio. De estas publicaciones se excluyen las Sociedades Anónimas, abiertas o cerradas, ya que el detalle de la estructura societaria no se publica en este medio.

Dado lo anterior, y dado que el registro de ChileProveedores que Chile Compra coordina, no pide como obligatorio los datos societarios a las empresas registradas, solo algunas empresas registran estos datos. De hecho, solo un 42% de las empresas que han estado activas en los últimos 5 años en el mercado público, presenta información sobre el primer nivel de sus socios. En ninguno de los casos, se puede llegar a información de eventuales mallas societarias, en caso de que los socios de un proveedor son personas jurídicas. Además, no es posible saber qué % de estos 42% nuevamente son personas jurídicas, ya que el sistema no registra este dato, y tampoco hace público el RUT⁸.

Al profundizar en los datos disponibles, se pudo observar que existen algunas licitaciones en los cuales un socio participa en una misma licitación con dos o más vehículos corporativos distintos, y pese a que no son una cantidad importante, el hecho que existan, ya presenta un riesgo. Cabe destacar que, aquí solo se pudieron analizar las empresas para los cuales hubo datos disponibles. Además, solo se pudo considerar el primer nivel de eventuales mallas societarias.

También hay que indicar que las ofertas de un mismo dueño, en una misma licitación, vía dos o más vehículos corporativos no necesariamente se deben interpretar negativamente. De hecho, si se trata de dos ofertas diferentes, podrían aumentar las posibilidades para el servicio público como comprador. No obstante, igual se trata de casos que deberían observarse, porque podrían esconder niveles de concentración.

Como muestra cuadro 13, entre 2013 y 2017, hubo 10.542 licitaciones en la cual participó al menos un socio vía distintas empresas en una misma licitación. En este mismo período, se evidenciaron 189 licitaciones en los cuales sólo se presentaron ofertas de empresas distintas, pero pertenecientes al mismo dueño, respectivamente.

Cuadro 13: Empresas del mismo dueño que participan en una misma licitación

	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Licitaciones adjudicadas, declaradas desiertas o re-adjudicadas.	285.682	257.887	234.352	191.627	168.737	1.138.285
Licitaciones en los cuales dos o más dueños de empresas ofertaron con distintos vehículos corporativos	56	1.664	2.250	4.466	2.106	10.542
Licitaciones en los cuales solo se presentaron dos o más empresas que son del mismo dueño directo	1	35	33	65	55	189

⁵ Análisis de calidad de datos de propiedad de empresas proveedoras del Estado, José Mora, Observatorio del gasto Fiscal, 2018.

⁶ Los datos del Registro se obtienen a través de un proceso batch de actualización mensual con un operador quien extrae los datos desde las publicaciones del Diario Oficial. A esto se suman las declaraciones juradas de los proveedores.

⁷ Los extractos de constitución, modificación y disolución de sociedades, se deben publicar en el Diario Oficial, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4° de la Ley N° 20.494

⁸ RUT: Rol único tributario

En resumen, cabe subrayar la importancia de establecer mayor transparencia acerca de los dueños de las empresas proveedoras actuales del Mercado Público. Solo así se podrá analizar la concentración o competencia real del Mercado Público, sea desde la ciudadanía, interesada en el buen uso de recursos públicos, o sea desde los proveedores interesados en participar mejor en el mercado público, o finalmente, desde el propio Estado, interesado en comprar mejor, reduciendo al máximo posibles conflictos de interés o riesgos de corrupción.

En este sentido, queremos hacer un llamado al Gobierno, para avanzar en registrar y transparentar quienes son las personas naturales de empresas proveedoras del Estado. Para ello, esperamos que como país se puede crear el registro de beneficiarios finales de todas las empresas, acorde a las recomendaciones OECD y GAFI, y que dicho registro sea transparente para empresas que hacen negocios con el Estado.

6. Conclusiones

En 2017, 26 instituciones públicas adquirieron más de un 50% de sus compras vía la modalidad de Trato Directo. Entre ellos, destacan 11 gobiernos regionales y gobernaciones provinciales y 6 servicios de salud o hospitales, lo que nos lleva a la urgencia de implementar controles que permitan revisar en línea el comportamiento de este tipo de transacciones por parte de las entidades de fiscalización.

Por otro lado, uno de los sectores en el cual en principio no deberían usarse los Tratos Directos, es la construcción especialmente si se trata de construcciones de edificaciones completas, sin embargo, las empresas Arauco SA y Besalco se adjudicaron vía trato directo la construcción del Centro de Justicia Rancagua, por un monto superior a los 18 mil millones de Pesos. Otro caso emblemático es el del Servicio de Salud Aysén, donde la empresa Belasco se adjudica vía trato directo el Hospital Cochrane por más de 14 mil millones de Pesos. Todo esto refuerza la necesidad de mejorar en los controles de este tipo de contrataciones, para disminuir el riesgo de corrupción o mal ejecución de compras.

En tercer lugar, descubrimos una serie de tratos directos asociados a los problemas generados a partir de la crisis hídrica que ha afectado en los últimos años algunas de las regiones del país, para ello la contratación de los camiones aljibes se ha realizado a través de trato directo en el caso de las regiones de Coquimbo y los Lagos, en considerables ocasiones y por años consecutivos, lo que nos lleva a cuestionar los procesos de planificación de emergencias de este tipo de eventos, ya que podría anticiparse o generar convenios marco para mejorar la competencia.

Respecto a licitaciones con un único oferente, vimos que el Ejército de Chile, destaca tanto en 2017 como 2016, con más de 650 licitaciones anuales con este comportamiento. También destaca la Dirección de Aeronáutica Civil, en ambos años con más de 280 licitaciones con oferentes únicos cada año. Como grupo cerrado, nuevamente llama la atención el sector salud: tanto en 2017 como 2016, de los servicios que más cantidad de licitaciones tuvieron con oferentes únicos, un 65% eran de servicios del sector salud o de hospitales. Lo anterior nos preocupa porque conlleva un riesgo asociado a sobrepagos y monopolios, debido a la alta especificidad de las bases administrativas o la falta de incentivos de los proveedores.

Finalmente queremos subrayar la importancia de establecer mayor transparencia acerca de los dueños de las empresas proveedoras actuales del Mercado Público, ya que como se presentó en el quinto capítulo, sólo un 42% de las empresas activas en los últimos cinco años, presentan información acerca de su composición societaria. Esto es importante porque solo así se podrá analizar competencia real del Mercado Público.