

## Fortaleciendo ChileCompra: Mejoras claves para un Estado Moderno<sup>1</sup>

Víctor Martínez

Director Ejecutivo CIES

Universidad del Desarrollo

Jorge Fantuzzi

Socio

FK Economics

*El presente documento se ha elaborado a partir de una conversación sostenida entre un grupo de profesionales, en el marco de los Diálogos de Economía del Futuro que organiza el CIES-UDD. En esta oportunidad se discutió acerca de los principales desafíos que habrá que resolver para mejorar la forma en que se materializan las compras que realiza el Estado. La principal conclusión del análisis es que resulta fundamental el fortalecimiento de ChileCompra, desde cuatro perspectivas. En primer lugar, se enfatizó en la necesidad de establecer una institucionalidad robusta para ChileCompra, que le otorgue autonomía y una agenda propia de largo plazo. En segundo lugar, se destacó la importancia de mejorar la capacidad de ejecución y fiscalización de ChileCompra, a través de una mayor inversión en capital humano especializado y tecnología. Un tercer aspecto que se consideró de importancia fue la necesidad de aumentar los incentivos al ahorro en las distintas reparticiones públicas, considerando que actualmente no existen un equilibrio entre la responsabilidad fiscal y un mejor gasto público. Por último, se abordó la importancia de contar con una resolución eficiente de controversias en obras públicas, ya que los procesos*

---

<sup>1</sup> Se deja constancia de que el contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del equipo CIES, y está basado en las discusiones sostenidas en el mencionado Diálogo de Economía del Futuro. Los participantes, listados en orden alfabético por apellidos, fueron: José Miguel Benavente, Eduardo Bitrán, Vivianne Blanlot, Asunción Borrás, Max Correa, Daniel Contesse, Hernán Cheyre, Bárbara Gutiérrez, Susana Jiménez, Marcos Kulka, Bernardo Larrain, Cristián Larroulet, Gloria Maldonado, Vesna Mandakovic, Víctor Martínez, Claudio Muñoz, Jorge Quiroz, Klaus Schmidt-Hebbel, Susana Silva, Juan Carlos Jobet, Cristóbal Undurraga y Hans Kulenkampff.

## **I. CONTEXTO: RAZONES PARA PENSAR QUE HAY UNA OPORTUNIDAD ÚNICA.**

En el contexto actual, nos encontramos en un momento crucial donde la transición hacia una economía que use energías más sostenibles y respetuosas con el medio ambiente se ha convertido en una prioridad global. La potencial y creciente demanda por energías verdes ha capturado la atención de inversores a nivel mundial, quienes ven en este tipo de energía una oportunidad de inversión prometedora.

Dentro de este panorama, el Cobre Verde, el Litio y el Hidrógeno Verde emergen como pilares fundamentales para satisfacer la demanda global de energía verde en las próximas décadas. Estos recursos, esenciales para la nueva era de la energía sostenible, tienen un potencial inmenso en la transformación de la matriz energética global.

Chile, con su rica dotación de recursos naturales, se encuentra en una posición privilegiada para liderar esta transformación. Nuestro país tiene las herramientas y capacidades necesarias para ser un referente en la economía verde. Sin embargo, para capitalizar esta ventaja, es esencial generar un ambiente de confianza entre los inversionistas. La factibilidad de los proyectos, especialmente aquellos relacionados con el Hidrógeno Verde, será determinante para atraer inversiones y consolidar nuestra posición en el mercado global.

Para materializar el potencial de Chile en la vanguardia de esta revolución verde, es imperativo actuar con rapidez y determinación. Establecer metas claras y llevar a cabo proyectos con celeridad será esencial para atraer a inversionistas internacionales y asegurar que nuestro país no solo participe, sino que lidere en la competencia por un lugar destacado en la economía verde del futuro.

## **II. LOS ACTUALES DESAFÍOS PARA MATERIALIZAR LA PARTICIPACIÓN DE CHILE EN LA INDUSTRIA.**

En el marco de esta oportunidad única para liderar en la economía verde, se presentan también desafíos significativos que requieren atención inmediata para asegurar el éxito a largo plazo. A continuación, se describen alguno de los obstáculos críticos en el desarrollo de esta industria:

### **1. Infraestructura necesaria para la producción:**

Potenciales problemas en el desarrollo oportuno de la infraestructura necesaria para soportar la producción y distribución de energía verde, son necesario abordarlos. Hay ejemplos palpables, como el caso de la energía solar en el norte del país, donde proyectos con gran potencial han quedado en desuso debido a la falta de infraestructura para la transmisión energética. Este problema se agrava cuando consideramos los volúmenes de energía que se necesitan transmitir, haciendo que la infraestructura en transmisión y transporte sea un pilar fundamental para el desarrollo de la industria.

Además, la disponibilidad de terrenos para la infraestructura es otro desafío para considerar. Actualmente, la concentración de proyectos tiende a ubicarse en el sur, donde los terrenos son en su mayoría son de privados y, por lo tanto, más fáciles de adquirir mediante acuerdos. Sin embargo, el norte también ofrece espacios propicios para el desarrollo de estas tecnologías, pero la complejidad radica en que muchos de estos terrenos son públicos, lo que añade una capa adicional de dificultad para su utilización.

Por último, el transporte y las rutas logísticas, incluyendo puertos y camiones, son elementos clave para la exportación y distribución de los productos generados. La eficiencia en estos aspectos es crucial para asegurar que lo producido pueda llegar a los mercados de manera oportuna y segura.

### **2. Certeza para la inversión en proyectos productivos:**

La rigidez de los proyectos medioambientales puede dificultar la incorporación de nuevas tecnologías en proyectos de inversión, lo que a su vez podría retrasar o incluso detener el desarrollo de

iniciativas cruciales. Además, la demora en la obtención de estos permisos, sumada a la incertidumbre sobre si serán suficientes o si podrían cambiar en el futuro, crea un ambiente de inseguridad que podría desalentar la inversión. Estas demoras pueden deberse a una variedad de factores, incluidas razones arbitrarias que no tienen una base regulatoria, lo que añade una capa adicional de complejidad y riesgo, que los inversores han comenzado a internalizar en el caso de Chile.

Otro factor que podría disuadir la inversión es el anuncio de políticas industriales en las que el Estado actúa como el principal controlador. Este tipo de políticas puede generar preocupación entre los inversores privados, quienes podrían ver limitada su capacidad para operar de manera eficiente y rentable. La percepción de un ambiente controlado por el Estado puede hacer que los inversores se muestren reacios a comprometer capital en proyectos a largo plazo. En especial cuando hay otros lugares en que las condiciones son más favorables para desarrollar los mismos proyectos.

Por último, las trabas a proyectos específicos pueden tener un efecto dominó en la percepción de la inversión en Chile. Cuando un proyecto enfrenta obstáculos significativos, se convierte en un ejemplo o símbolo que puede llevar a los inversores a concluir que las inversiones más grandes no son convenientes en el país.

En resumen, las certezas para la inversión en energías verdes en Chile tienen un gran desafío. Experiencias recientes en las que las normativas medioambientales han impedido el fluido desarrollo de proyectos al interior del país han levantado las alertas y hacen más urgente la materialización de proyectos exitosos en esta industria.

Sin perjuicio de los resultados encontrados por la Fiscalía o los cambios que están contenidos en el proyecto de ley sobre compras públicas que se encuentra en trámite legislativo, a continuación se resumen los cuatro puntos que durante la reunión sobre el tema que tuvo lugar en la UDD en el marco de la iniciativa Diálogos de Economía del Futuro que organiza el CIES, se consideraron más relevantes para avanzar en esta materia.

### III. INSTITUCIONALIDAD ROBUSTA PARA CHILE COMPRA.

Los desafíos que surgen en el ámbito de las compras públicas son sumamente diversos, abarcando desde la adquisición de productos hasta la contratación de servicios y la ejecución de obras. Esta diversidad de categorías hace que resulte complejo establecer una única solución que englobe todos los aspectos de manera homogénea. Por esta razón, un diseño que mejore las compras públicas no es suficiente para alcanzar el objetivo de comprar mejor en el día a día. Lo que se requiere es una Dirección de Compras que tenga un objetivo claro de largo plazo y una autonomía para poder avanzar en esa dirección.

La actual estructura institucional plantea una amenaza a la autonomía necesaria para abordar objetivos de largo plazo. De acuerdo a la estructura vigente, la dirección de ChileCompra depende de las autoridades políticas del Ministerio de Hacienda, específicamente del ministro y del subsecretario, quienes se ven sumergidos en contingencias políticas que les impiden dedicar tiempo suficiente a esta materia específica.

Además, el problema de la autonomía a largo plazo se ve debilitado por la multiplicidad de objetivos sectoriales que existen en cada gobierno. Usualmente los ministros de las distintas carteras demandan directamente la promoción de objetivos específicos, como el impulso a las pequeñas y medianas empresas (Pymes), las agendas de género y la agenda verde, entre otros. Estas demandas terminan por diluir un objetivo claro y propio de la agencia, que debe ser mejorar el proceso de compras del Estado.

En consecuencia, resulta fundamental abordar estos desafíos y buscar una estructura institucional que permita a la Dirección de ChileCompra contar con la autonomía necesaria para desarrollar una visión estratégica a largo plazo, alejada de las contingencias políticas y de los objetivos sectoriales que pueden interferir en su desempeño. Esto garantizaría una gestión más efectiva y enfocada en el objetivo principal: comprar mejor.

Con el fin de otorgar una mayor autonomía a ChileCompra y fortalecer su funcionamiento, se sugiere la creación de un consejo

que brinde independencia y continuidad a la agenda de la institución. Este consejo permitiría enfocarse de manera prioritaria en el objetivo principal de ChileCompra: comprar mejor. Al contar con un consejo, se lograría una mayor estabilidad y consistencia en la gestión de la institución, asegurando así su capacidad para desarrollar estrategias a largo plazo, adaptarse a los desafíos cambiantes y reducir la influencia de las contingencias del Gobierno en el desarrollo de sus funciones.

#### **IV. AUMENTAR INCENTIVOS AL AHORRO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La administración pública presenta una ausencia total de incentivos al ahorro, debido a diversas razones que van desde el diseño macro del presupuesto hasta la falta de incentivos por parte de los funcionarios.

En relación al diseño del presupuesto, existe la práctica usual que consiste en reducir el presupuesto asignado para el próximo período a aquellos servicios que logran gastar menos de lo asignado y logran ahorrar durante el año en curso. Aunque esta medida puede parecer justificada desde una perspectiva macro, ya que indica que dichos servicios pueden funcionar eficientemente con menos recursos, a nivel individual se convierte en un desincentivo al ahorro. Como resultado, cada jefe de servicio se ve impulsado a gastar la totalidad de su presupuesto, evitando así enfrentar una reducción en los recursos asignados en futuros períodos.

En el ámbito diario de las compras públicas, se suma la falta de incentivos al ahorro con los altos costos administrativos asociados a la búsqueda de alternativas fuera del mercado público. Esto se debe a que las compras realizadas fuera del mercado público pueden enfrentar mayores objeciones por parte de Contraloría General de la República y presentar un menor blindaje frente a posibles irregularidades a los que cualquier contrato estatal está expuesto. Como resultado, para evitarse cualquier problema, las autoridades prefieren optar por contratar a través del sistema de mercado público, incluso si conocen opciones de compra más económicas.

Comprar de manera más económica se considera como la forma más rápida y significativa de lograr ahorros para el Estado. A

diferencia de otras opciones que se debaten en el ámbito público, como la eliminación de programas, que simplemente implicaría reasignar los fondos a otros programas con objetivos similares, el enfoque de comprar de manera más barata efectivamente liberaría mayores recursos. Por esta razón, es prioritario implementar incentivos al ahorro en los procesos de compra, lo cual permitirá alcanzar un equilibrio adecuado entre la responsabilidad fiscal y la obtención de mejores resultados en las adquisiciones del Estado.

## **V. RESOLUCIÓN EFICIENTE DE CONTROVERSIAS EN OBRAS PÚBLICAS**

En el caso de compras o contratos que involucran proyectos de largo plazo, como las obras públicas, es casi inevitable que surjan controversias durante su desarrollo. Estas controversias pueden incluir retrasos en los pagos, cambios en los costos y otros aspectos.

Sin embargo, la resolución de estas controversias en el ámbito público es actualmente lenta y poco eficiente en comparación con las negociaciones entre entidades privadas. Como resultado, muchas empresas privadas que cumplen con los requisitos para participar en proyectos de obras públicas optan por no hacerlo, debido al alto costo que implica resolver una controversia no resuelta. Esto, a su vez, reduce la competencia en el mercado y la consecuencia son mayores precios ofrecidos a los organismos estatales.

Es fundamental abordar esta situación y mejorar el proceso de resolución de controversias en el ámbito de las obras públicas. Al hacerlo, se promoverá una mayor participación de empresas privadas calificadas, se incrementará la competencia y se lograrán precios más favorables para el Estado. Esto requerirá implementar mecanismos eficientes y ágiles que permitan resolver las controversias de manera oportuna y justa, brindando así un entorno más favorable para las empresas y garantizando un uso eficiente de los recursos públicos.

## **VI. MEJORAR LA CAPACIDAD DE EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN DE CHILECOMPRA**

Como se ha señalado en el documento, es necesario implementar un diseño institucional que brinde a ChileCompra una mayor autonomía para abordar los desafíos que enfrenta y poder lograr así su objetivo de largo plazo. Sin embargo, esto no es suficiente, ya que para otorgarle la importancia que merece a una institución encargada de regular las compras estatales, es fundamental proveerla de mayores recursos, tanto económicos como de personas, pero también de mejores recursos tecnológicos.

El fortalecimiento de la capacidad tecnológica permitiría a la institución mejorar la estructura de sus bases de datos, facilitando así la fiscalización externa por parte de otras entidades estatales, académicos y del público en general. Además, sería posible realizar una revisión exhaustiva de grandes volúmenes de documentos, detectando posibles problemas, fraudes o áreas de mejora. Sin embargo, implementar esta mejora tecnológica requeriría una asignación adicional de recursos.

Otra capacidad fundamental que la institución debería desarrollar es la conexión con expertos y académicos, lo cual contribuiría a mejorar los diseños de las compras públicas y los contratos realizados por el Estado. Esto ayudaría a alinear los incentivos presentes en los contratos y diseños con los objetivos a largo plazo de ChileCompra.

Por último, ChileCompra debería incrementar su capacidad para asesorar y capacitar a los servicios públicos en el ámbito de las compras. De esta manera, los mejores diseños y contratos podrían convertirse en una práctica generalizada, no solo limitada a las compras centralizadas y de mayor escala.

Para lograr un progreso significativo, es fundamental fortalecer las capacidades de ChileCompra, lo cual permitirá alcanzar los objetivos a mediano y largo plazo de manera efectiva, eficiente y ágil.