

**Estudio de Caso N° 77**

**LA PROMESA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS  
ELECTRÓNICAS: EL CASO DE CHILECOMPRA  
(2000-2003)**

**KAREN ANGELIKA HUSSMANN**

*Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.*

*Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford.*

**Junio 2004**

---



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS  
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE  
INGENIERÍA INDUSTRIAL

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)

Sitio web: <http://www.mgpp.cl>

Santiago - Chile



## RESUMEN EJECUTIVO

En 1998, el gobierno chileno inició una reforma al sistema de compras y contrataciones públicas enmarcada en los proyectos de modernización de la gestión pública y con un énfasis particular en la introducción de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones.

Parte de esta reforma fue crear un mercado público electrónico denominado ChileCompra. Debido a su carácter transversal, a la magnitud de los recursos involucrados (las compras públicas suman alrededor del 12% del PIB) y a su impacto en las labores cotidianas del Estado, ChileCompra ha sido uno de los proyectos de «e-modernización» de mayor envergadura.

En dicho contexto, este estudio de caso se propuso identificar los aspectos políticos e institucionales que facilitaron u obstaculizaron la creación de ChileCompra. A partir de la teoría del *Technology Enactment* de Fountain (2001) y del modelo de *Crear Valor Público de Moore* (1998) se analizaron las causas y consecuencias de distintos factores que explican el desempeño del proyecto entre los años 2000 y 2003.

Para elaborar el estudio se interpretaron, desde un enfoque cualitativo, datos provenientes de ChileCompra, fuentes secundarias de información y entrevistas con informantes claves. Cambios importantes en el entorno y en la dirección del proyecto aconsejaron dividir el período de investigación en dos fases: enero de 2000-octubre de 2002 y noviembre de 2002-agosto de 2003.

A partir de los dos enfoques teóricos mencionados, se identificaron resultados opuestos en ambas fases: estancamiento desilusionador en la primera y despegue con señales prometedoras en la segunda. Dado que esa evolución tuvo lugar en un marco institucional y legal similar, se concluye que las diferencias en el desempeño se explican por la corrección de los siguientes problemas o dificultades iniciales: ausencia de apoyo político, falta de liderazgo del organismo coordinador y dificultad en crear valor debido a visiones distintas acerca del objetivo del proyecto.

En cuanto a los aprendizajes extraídos del caso, se releva la trascendencia de la voluntad política al más alto nivel gubernamental, indispensable para crear condiciones (*enabling environment*) que faciliten el lanzamiento de un proyecto de esta naturaleza,

además de un propósito claro y compartido entre los actores, un sistema de incentivos personales y organizacionales para facilitar la adhesión de los servicios, una estrategia de ensayo y error que permita correcciones oportunas y un organismo público con capacidades para coordinar y ejercer liderazgo en una compleja red de actores.

El caso ChileCompra también confirmó las lecciones de otras experiencias que indicaban que se pueden poner en marcha las primeras etapas de un sistema de compras electrónicas, incluso sin mayores cambios legales.

Por último, es de enorme relevancia asegurar continuidad y coherencia entre el diseño y la implementación del proyecto, aun cuando estas fases coincidan con un cambio de gobierno.

## INTRODUCCIÓN

Tras reconocer el potencial de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC) para abrir novedosas perspectivas en los procesos de modernización organizacional, el gobierno chileno tuvo la visión de impulsar tempranamente proyectos de gobierno electrónico como parte de su agenda de modernización de la gestión pública.

A fines de los 90 comenzó a incorporar en las instituciones estatales el uso de las NTIC, las que se habían convertido en una herramienta central para difundir información y entregar servicios públicos en línea. En este contexto, un área de gran relevancia fue la creación de un proyecto de compras electrónicas como parte de una reforma profunda al sistema de adquisiciones públicas.

En la mayoría de los países latinoamericanos, el Estado es el mayor comprador de bienes y servicios (OEA, 2003) y tiene el mandato ético y económico de hacer buen uso de los recursos públicos. Por ende, debe asegurar un sistema de compras eficiente y eficaz. Dado que las compras en el sector público de los diferentes países representan alrededor del 12% del PIB (Banco Mundial, 2001), una reducción de al menos un 10% al utilizar las NTIC, significaría un ahorro sustantivo. A la vez, se requiere de transparencia y acceso a información pertinente, a fin de asegurar a las empresas interesadas igualdad de oportunidades, facilitar el escrutinio público y promover la rendición de cuentas por parte del gobierno.

En Chile, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública impulsó en 1998 el «Programa de Reforma al Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público»<sup>1</sup>. El siguiente proceso -crear un sistema de información y difusión electrónica- dio origen, a fines de 1999, al portal web ChileCompra (<http://www.chilecompra.cl>).

Al año siguiente, los primeros resultados generaron grandes expectativas en torno al cumplimiento de los objetivos de transparentar y hacer más eficientes los procesos de compras públicas<sup>2</sup>. Sin embargo, a pesar de los múltiples y potenciales beneficios asociados al proyecto<sup>3</sup>, ChileCompra en su fase inicial (2000-2002) no logró alcanzar

<sup>1</sup> Este programa formaba parte de la línea de acción "Transparencia y Probidad en la Gestión Pública" del Plan Estratégico 1997-2000 de Modernización de la Gestión Pública.

<sup>2</sup> En cuatro meses (octubre de 1999-febrero de 2000) se inscribieron 454 oferentes y 16 organismos públicos (Orrego, 2000).

<sup>3</sup> Se esperaba poder reducir los costos de transacción y los tiempos de las compras, aumentar el valor monetario, y reducir la arbitrariedad en las decisiones de adjudicación, entre otros (Dipres, 2002).

los objetivos descritos y desaprovechó las ventajas y oportunidades que caracterizaban a su entorno.

Según una evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres, 2002), en esta primera fase, la organización y gestión del sistema se topó con una serie de insuficiencias, a la que se sumaron las actitudes de resistencia de los servicios públicos a usar ChileCompra<sup>4</sup>.

Sobre la base de estos antecedentes, el presente estudio se propuso analizar los aspectos políticos e institucionales que pueden facilitar u obstaculizar el proceso de crear un mercado público electrónico. La investigación se centra en el establecimiento de un sistema de información digital sobre el proceso de compra.

Mediante el modelo de «Creación de Valor Público» desarrollado por Mark Moore (1998), se interpretaron las causas y consecuencias de los distintos elementos que explican el desempeño de ChileCompra entre 2000 y 2003. A partir de este análisis, se elaboraron orientaciones de política para ampliar el proyecto hacia otros niveles de la administración (regional, municipal) e iniciar proyectos similares en otros países de la región.

La hipótesis que guía el trabajo se basa en la teoría del «Technology Enactment» desarrollada por Jane Fountain (2001)<sup>5</sup>, quien plantea que la construcción de un gobierno virtual no se logra con la simple incorporación de «lo electrónico» en la gestión pública. Más bien se trata de un complejo proceso de modernización que apunta a generar cambios profundos en el «sistema nervioso del Estado», cuyos procedimientos de gestión y tradiciones organizacionales están muy arraigados en la lógica de la burocracia pública. En términos concretos, se asume que la implementación de ChileCompra, concebido como un proyecto de gran magnitud y complejidad, requiere de un decidido apoyo político del más alto nivel gubernamental, de un plan de gestión del cambio y de un sistema de incentivos adecuados.

---

<sup>4</sup> El 20% de los organismos públicos encuestados en la evaluación de la Dirección de Aprovechamiento del Estado (DAE) consideró que ChileCompra conducía a una mayor burocratización (Dipres, 2002).

<sup>5</sup> Esta teoría se explica con más detalle en el siguiente capítulo.

Para facilitar la comprensión de este estudio de caso, en el Capítulo I se presentan los antecedentes de la modernización del sector público y de las compras públicas en Chile y se sintetiza el enfoque del «Technology Enactment» dentro del marco del gobierno electrónico. En el Capítulo II se reseña el uso del sitio web de ChileCompra en las entidades de la administración central. Luego, en el Capítulo III, se analiza el proceso de implementación de ChileCompra y se enfatizan los aspectos que permitieron o no crear valor público. Por último, en el Capítulo IV se presentan las conclusiones y se esbozan algunas lecciones útiles de tomar en cuenta en futuras etapas de ChileCompra, y en proyectos similares en otros países de América Latina.

# I. MODERNIZACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS Y GOBIERNO ELECTRÓNICO EN CHILE

## 1. LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DA ORIGEN A LA REFORMA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS

En Chile, el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) convirtió la modernización de la gestión pública en una de sus preocupaciones centrales. La creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en 1994<sup>6</sup>, marcó un hito en la historia institucional chilena, ya que fue el responsable de impulsar y dar coherencia a los proyectos de modernización. Uno de sus principales temas fue la incorporación masiva de nuevas tecnologías de información y comunicaciones en la gestión pública, acompañada por una serie de medidas catalizadoras<sup>7</sup>. Además, se lograron avances importantes al crear nuevas herramientas de gestión orientadas a generar resultados<sup>8</sup>.

Sin embargo, la poca institucionalización de estas reformas dio por resultado que la implementación efectiva dependiera principalmente del acatamiento voluntario de las instituciones y del liderazgo de sus directivos, lo que colocó un freno al potencial de generar cambios culturales en la administración (Marcel, 2002). Como se verá más adelante, ChileCompra es un ejemplo que ilustra este aspecto.

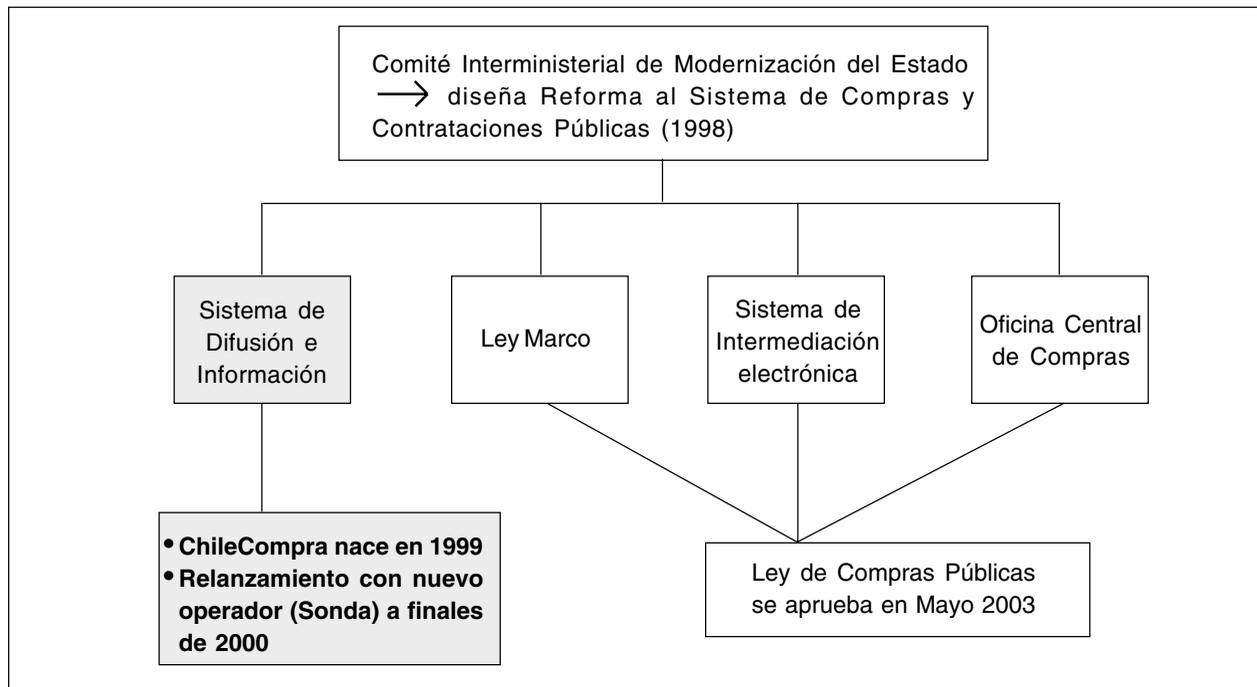
En dicho contexto, y en ausencia de una crisis aguda en el ámbito de las compras públicas, el gobierno de Frei Ruiz-Tagle diseñó en 1998 una política para la «Reforma al Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público» (ver Figura 1). En aquel entonces, el monto de dinero transado por las compras públicas sumaba alrededor de US\$ 2.600 millones sólo en el gobierno central. Si se consideraba a todo el sector público, el monto representaba aproximadamente el 12% del PIB (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1998).

---

<sup>6</sup> *Instructivo Presidencial del 6 de diciembre de 1994, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Decreto Ejecutivo núm. 012).*

<sup>7</sup> *En 1998, el Comité Interministerial creó, por ejemplo, la Unidad de Tecnologías de Información del Sector Público para promover el uso de las NTIC. En 1999 se emitió un Decreto Supremo que otorgó plena validez a la firma digital de los organismos e instituciones del Estado.*

<sup>8</sup> *Se pueden destacar herramientas de control interno como la Auditoría Interna, e incentivos institucionales como el Programa de Mejoramiento de la Gestión.*

**FIGURA 1: ORIGEN DE CHILECOMPRA**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Antes y durante el desarrollo de la reforma, el sistema de compras públicas chileno había sido evaluado como uno que funcionaba razonablemente bien y con relativa normalidad, si se lo comparaba con el de otros países de la región<sup>9</sup>. Sin embargo, los escándalos originados en prácticas irregulares y las acusaciones de corrupción ventiladas desde octubre de 2002, dieron cuenta de otra realidad, vislumbrada en el Informe Final de la Comisión de Ética Pública (1994). Este anticipaba una «crisis anunciada de problemas éticos y normativos en las compras públicas chilenas».

De hecho, la implementación de la reforma sufrió un quiebre debido a las nuevas orientaciones políticas impartidas por la administración de Ricardo Lagos (2000-2006). El nuevo gobierno optó por buscar una estructura estatal moderna y flexible, lo que incluía un rediseño de la institucionalidad pública, además de transparencia y

<sup>9</sup> Comisión de Ética Pública (1994), Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (1996), Transparencia Internacional (2000) y Centro de Estudios Públicos (2002).

participación (Universidad de Chile-Pryme, 2003), en tanto que los esfuerzos de modernización de la gestión perdieron su centralidad en la agenda política.

Además, se desarrolló la «Agenda de Gobierno Electrónico 2002-2005»<sup>10</sup> como eje central de un Estado chileno moderno, potenciada en 2002 con la aprobación de la Ley sobre Firma Digital<sup>11</sup>. No obstante, ChileCompra no se posicionó como un proyecto central de dicha agenda.

En este contexto, dos factores del entorno ayudaron a cambiar el escenario:

- Los escándalos de corrupción acentuaron diferentes aspectos de la vulnerabilidad del sistema de compras<sup>12</sup>. Se generó un empuje político que culminó con la aprobación de la nueva Ley de Compras Públicas, en mayo de 2003<sup>13</sup>.
- La negociación de los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos (2003) y con la Unión Europea (2002) exigía el cumplimiento de estándares elevados en las compras públicas. De esta forma, se creó una nueva oportunidad para convertir a ChileCompra en un proyecto emblemático.

## 2. GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SUS ASPECTOS RELEVANTES EN CHILE

En la década de los 90 surgieron grandes expectativas respecto de las NTIC e Internet y su potencial para catalizar reformas administrativas. Se les atribuía una capacidad «casi mágica» para resolver los problemas más profundos del «cómo hacer las cosas».

El concepto de «gobierno electrónico» se refiere a «facilitar el acceso, mediante el uso de tecnologías de información y comunicaciones, de los ciudadanos, organizaciones y gobierno a información, servicios y/o diálogo con la administración pública, a todos

---

<sup>10</sup> Instructivo Presidencial núm. 905 sobre Gobierno Electrónico del 15 de enero de 2001.

<sup>11</sup> Ley núm. 19.799 del 12 de abril de 2002.

<sup>12</sup> Las vulnerabilidades influyeron en la falta de transparencia y probidad en los procesos, como se verificó en el uso de contratos de “fachada” para financiar sobresueldos (caso MOP-Gate) y toma de decisiones discrecionales para supuestamente beneficiar a miembros de ciertos partidos (Indap).

<sup>13</sup> Este proyecto de ley (Mensaje núm. 9-341, del 27.10.99) había estado cuatro años en trámite legislativo.

los niveles jerárquicos, organizacionales y territoriales» (Universidad de Chile-Pryme, 2003). También se aspira a aumentar la eficiencia, la innovación y la transparencia en la gestión pública, y a incentivar la participación ciudadana con el fin de crear valor en el sector público.

Hasta la fecha, la mayoría de los gobiernos del mundo ha impulsado estrategias para introducir las NTIC de manera gradual<sup>14</sup>, ya que se reconoce que la transición paulatina desde la primera etapa de la Digitalización hasta la última -Gobierno Electrónico Unificado<sup>15</sup>- conlleva complejidades crecientes en relación con los cambios en la cultura organizacional, los aspectos legales, la seguridad de los datos y la infraestructura tecnológica.

Tomando esta experiencia mundial como referencia, un 60% de las iniciativas de gobierno electrónico no cumplen con las expectativas depositadas en ellas<sup>16</sup>.

Un enfoque teórico novedoso para estudiar el desarrollo de gobiernos electrónicos lo ofrece Jane Fountain (2001) en su libro *Building the virtual State, information technology and institutional change*. Según la autora, hay que distinguir entre organizaciones e instituciones. Mientras que las primeras se conciben como «instrumentos técnicos» que producen bienes o servicios, las segundas son suposiciones generales que generan reglas para regular el comportamiento de los actores.

Las entidades gubernamentales, que se caracterizan por tener simultáneamente estos dos componentes, deben navegar en un contexto organizacional e institucional complejo, debido a influencias políticas e instituciones de larga tradición.

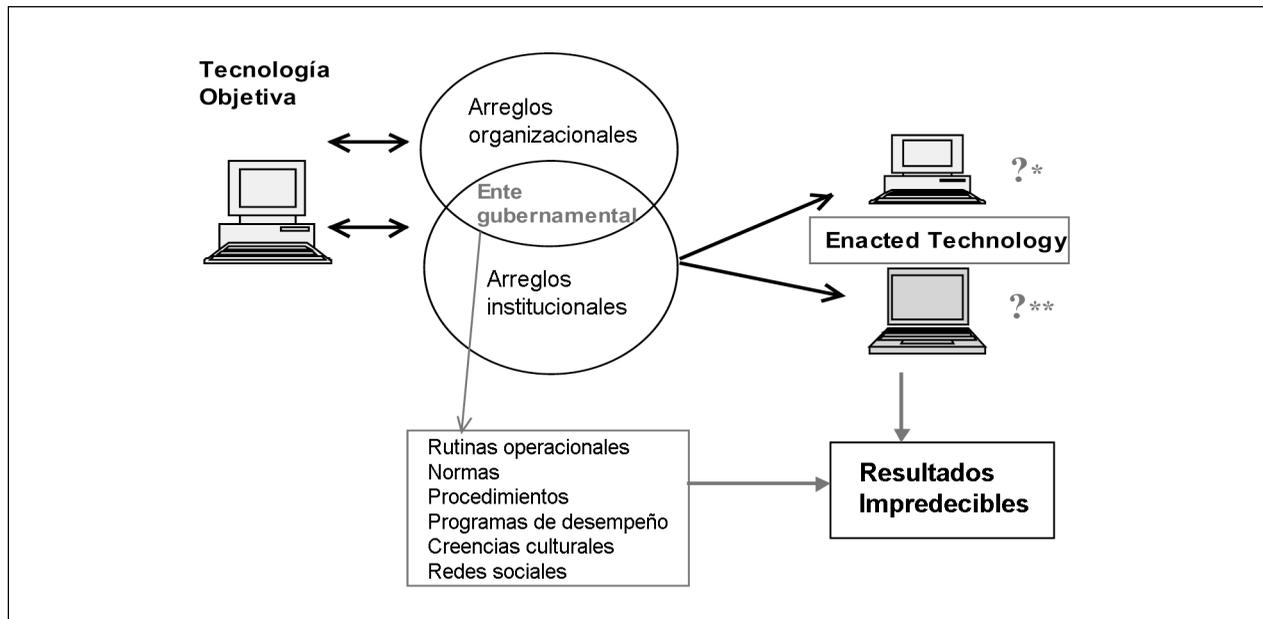
---

<sup>14</sup> Hoy día, las NTIC están reconocidas como recursos esenciales para mejorar el Buen Gobierno.

<sup>15</sup> El PNUD (2002) en su investigación reciente acerca del gobierno electrónico en el mundo, clasifica estas etapas de la siguiente manera, las que no necesariamente se suceden en forma secuencial: 1) Digitalización (establecimiento de una base computacional y digitalización de datos); 2) Presencia (establecimiento de sitios web para proveer información accesible las 24 horas del día); 3) Interacción (establecer comunicación bidireccional entre ciudadano y Estado y convertirla en diálogo); 4) Transacción (los ciudadanos pueden hacer trámites y transacciones por vía electrónica); 5) Integración y Transformación (implica la interconexión entre las diferentes agencias públicas para obtener un diseño de ventanillas únicas (one-stop shops) de la Administración Pública. La última etapa se denomina Gobierno Electrónico Unificado en el libro sobre esta materia en Chile (Universidad de Chile-Pryme, 2003).

<sup>16</sup> Ver Gartner Group (2002), [www.gartner.com](http://www.gartner.com), y Osorio (2003).

**FIGURA 2: LA TEORÍA DE «TECHNOLOGY ENACTMENT» (JANE FOUNTAIN, 2001)**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASÁNDOSE EN FOUNTAIN, 2001.

\* LAS NTIC SE USAN PARA DIGITALIZAR ANTIGUAS PRÁCTICAS Y SON UN FIN EN SÍ MISMAS.

\*\* LAS NTIC SON ASIMILADAS INTERNAMENTE Y SE TRANSFORMAN EN UN MEDIO PARA LOGRAR LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN.

En la teoría del «Technology Enactment», las tecnologías de información y comunicaciones -o «tecnología objetiva»- y las culturas organizacionales tienen relaciones de causa y efecto en ambas direcciones. Es decir, tanto como las organizaciones e instituciones moldean la implementación efectiva de las NTIC, éstas también pueden transformar a ambas. Así, la tecnología objetiva es diseñada, asimilada y usada («*enacted, made sense of, designed and used*») a través de la mediación de las culturas organizacionales, las que, a su vez, se insertan en «rutinas operacionales existentes, tales como programas de desempeño, políticas burocráticas, normas, creencias culturales y redes sociales».

En este contexto, los resultados de utilizar las NTIC son impredecibles e inciertos, porque el cambio de un elemento del sistema receptor puede tener efectos no pensados en otros.

Ahora, ¿en qué contexto y condiciones generales se han desarrollado las iniciativas de gobierno electrónico en Chile? De acuerdo con el reciente informe de la ONU, *Benchmarking e-government: a global perspective* (PNUD, 2002), Chile aparece con una alta capacidad de gobierno electrónico, está situado en la fase de Interacción y en la funcionalidad de los sitios web se observa un incremento importante entre diciembre de 2001 (46%) y junio de 2002 (60%)<sup>17</sup>. Sin embargo, al parecer la realidad aún dista del potencial identificado, porque la gran mayoría de los proyectos de gobierno electrónico todavía está en la fase de Presencia<sup>18</sup>. De hecho, persiste una brecha importante entre el uso intensivo del gobierno (5 sobre 7), el uso moderado del sector privado (3,8 sobre 7) y el uso mínimo de los individuos (2,4 sobre 7)<sup>19</sup>.

En resumen, se podría decir que Chile goza de buena infraestructura para el desarrollo del gobierno electrónico, pero se requiere el abordaje conciente y adecuado de una serie de dificultades y desafíos, a fin de asegurar un ambiente propicio para la instalación del gobierno electrónico en el país.

No obstante, a diferencia del año 2000 cuando Chile estuvo entre los primeros de la región al introducir un sistema de compras públicas electrónicas, a fines de 2002 el país había perdido terreno, el que parece recuperarse a partir de 2003. Es posible preguntarse por qué ChileCompra tuvo un proceso de implementación comparativamente lento y qué ha pasado con la promesa inicial. Son algunas de las interrogantes que guían el desarrollo de los siguientes capítulos.

---

<sup>17</sup> U. de Chile-Pryme, 2003.

<sup>18</sup> Hay más de 250 sitios web. En el 70% es posible hacer trámites, el 40% permite descargar formularios, y una proporción importante usa NTIC para apoyar procesos internos (Pryme, 2003).

<sup>19</sup> Carrasco, L. "Network Readiness", LATAM & Chile Overview, Business IT Strategic Agenda, 200?.

**CUADRO 1: COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS**

De acuerdo con la Organización Mundial de Comercio (OMC), las adquisiciones del sector público, excluyendo bienes de defensa, suman entre un 10 y 15 % del PIB global. Por su parte, el BID estima que en 1996 los países de América Latina y El Caribe gastaron entre US\$ 131 mil y 197 mil millones (OEA, 2003). Se cree que la mayor eficiencia en los sistemas de compras públicas podría generar un ahorro de hasta un 10% del volumen de dicho ítem<sup>20</sup>.

Un paso fundamental en la modernización de los sistemas de compra es usar Internet. Entre los países pioneros en dicho campo se encuentran Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda (BID, 2001), mientras que la mayoría de los países de la Unión Europea recién empezaron a crear sistemas de compras públicas electrónicas a partir de 2000 y 2001; es decir, después o junto con Chile.

Al igual que en otros proyectos de gobierno electrónico, el desarrollo de sistemas de compras públicas electrónicas se construye usualmente sobre la base de un proceso gradual, que en este ámbito suele tener un horizonte de tiempo de tres a cinco años (Banco Mundial, 2001). La división en distintas etapas es necesaria para permitir ajustes legales, organizacionales y procedimentales. Ejemplos interesantes para esta estrategia son los casos de México, Brasil y Argentina.

<sup>20</sup> En Alemania, por ejemplo, se expresaría en un ahorro de 25 mil millones anuales de euros (revisar [www.bescha.bund.de](http://www.bescha.bund.de) y [www.e-vergabe.info](http://www.e-vergabe.info)).

## II. DESARROLLO DE CHILECOMPRA

Con el fin de obtener respuestas y aprendizajes a partir de situaciones concretas, se observó el desarrollo y el uso general del sitio web de ChileCompra entre enero de 2000 y agosto de 2003. Este último mes corresponde a la entrada en vigor de la nueva Ley de Compras Públicas (29 de agosto)<sup>21</sup>. El período se dividió en dos fases de análisis, enmarcadas por diferentes coyunturas políticas y condiciones del entorno institucional.

Durante la primera fase (enero de 2000 a octubre de 2002), los esfuerzos públicos se enfocaron principalmente en implementar un sitio electrónico de información y difusión, sin desarrollar una política pública sobre compras. El sistema se liberó en Internet con el dominio <http://www.chilecompra.cl>, de tal manera que en dicho período el término «Chilecompra» sólo se refirió al sitio web.

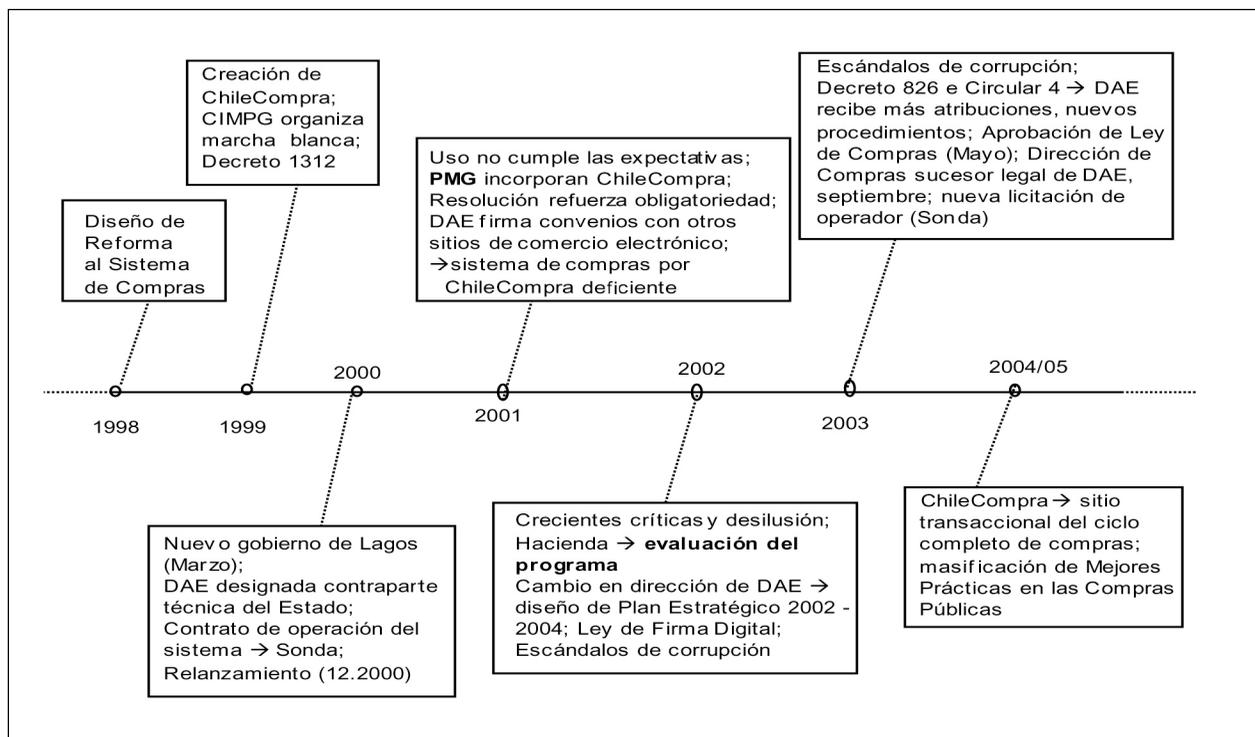
En la segunda fase, iniciada en noviembre de 2002, se elaboró una política pública de compras estatales, que retomó y amplió los cuatro componentes de la política original de 1998, y cuya expresión es el llamado Sistema de Compras Públicas de Chile (Plan Estratégico 2002-2004)<sup>22</sup>. En este contexto, el término «Chilecompra» comenzó a usarse para todo el sistema y la plataforma web era la pieza clave.

---

<sup>21</sup> También se creó la Dirección de Compras y Contrataciones, sucesor legal de la DAE. El reglamento de la ley se aprobará en 2004, fecha en que se implementarán y aplicarán las nuevas normas y procedimientos legales.

<sup>22</sup> Con la llegada de un nuevo Director de ChileCompra en agosto de 2002, comenzó a desarrollarse un modelo de gestión distinto al anterior, haciendo especial énfasis en la gestión estratégica.

**FIGURA 3: LÍNEA DE TIEMPO DE HITOS DE CHILECOMPRA DESDE 1999**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA (IDEA DEL GRÁFICO: CARLOS OSORIO).

## 1. RESPONSABILIDADES DE LOS DIFERENTES ACTORES

Para la mejor comprensión de este estudio, vale la pena esbozar a grandes rasgos las macro-responsabilidades de las instituciones y organismos públicos vinculadas con el proyecto: el Ministerio de Hacienda es responsable de las políticas públicas generales respecto de las compras. La Dirección de Presupuestos y la Dirección de Aprovisionamiento del Estado (DAE) dependen administrativamente de él<sup>23</sup>. La Secretaría General de la Presidencia coordina los proyectos de modernización, lo que incluye el

<sup>23</sup> La DAE se fundó en 1927, y durante décadas fue responsable de planear y operar centralmente el abastecimiento de todos los servicios públicos. El sistema perdió eficiencia y valor en el tiempo, los organismos públicos desarrollaron sus propios sistemas de compras y la DAE quedó obsoleta. En este contexto, en 1998 el Presidente Frei decidió cerrar la institución. El proceso se llevó a cabo con bastante éxito, pero el cierre legal de la DAE se supeditó a la aprobación de la nueva Ley de Compras que estipulaba la creación de nuevas instituciones en el ámbito de las compras públicas. Paradójicamente, en aquel entonces, se le encargó a la DAE la gestión de un nuevo sistema de compras junto con organizar su propio funeral.

gobierno electrónico y la agenda legislativa. El Ministerio de Economía coordina la Agenda Digital del gobierno de Lagos y la Contraloría ejerce el control legal y administrativo.

A su vez, la operación del sitio web [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl) se adjudicó a una empresa privada, Sonda S.A. Tras la marcha blanca de fines de 1999 y luego de un período de rediseño y pruebas, el 19 de diciembre de 2000 se lanzó la primera plataforma web.

## 2. USO DE CHILECOMPRA

En esta sección se entrega información estadística que permite detectar cambios de actitud y de prácticas en el uso de ChileCompra a fin de analizar la forma en que el sistema se incorporó en las compras públicas. A partir de estos antecedentes, se observará que el proceso no ha sido lineal ni parejo en los distintos organismos públicos, fundamentalmente debido a su heterogeneidad en alfabetización tecnológica, equipamiento computacional, *software*, grado de capacitación y estilo de gestión.

Este material constituye un sustento importante para el análisis de la implementación de ChileCompra, presentado en el Capítulo III.

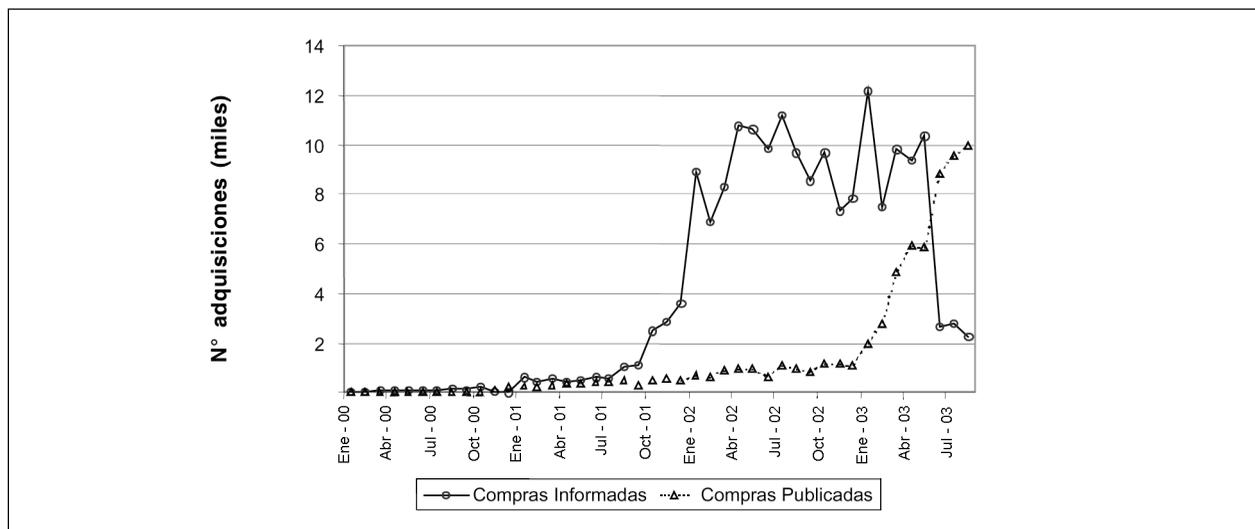
### *a. De una pizarra electrónica hacia un sistema de información oportuna*

Para ilustrar las prácticas cotidianas de los organismos públicos en el uso del sitio, se optó por analizar información relacionada con el número de adquisiciones ingresadas<sup>24</sup>. Según la clasificación de la primera fase de ChileCompra, las **compras informadas** fueron aquellas ingresadas al sistema una vez terminado el proceso de compra. Por lo mismo, tienen carácter informativo ex-post. En tanto, las compras publicadas se ingresaron en el momento del llamado a oferta y tienen carácter informativo ex-ante<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> El número de adquisiciones es un mejor indicador que la evolución por volumen porque una sola licitación grande, por ejemplo del Ministerio de Vivienda, puede compensar centenares de pequeñas compras efectuadas a diario.

<sup>25</sup> Ambas categorías abarcan todas las modalidades de compra existentes en su momento: licitaciones públicas y privadas, cotizaciones (solicitud de tres presupuestos) y compras directas (trato con un solo proveedor).

**GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DE CHILECOMPRA, 2000-2003**



FUENTE: DATOS DE CHILECOMPRA (OCTUBRE DE 2003).

En el Gráfico 1 se aprecia un lento despegue del sitio y una diferencia significativa entre compras publicadas e informadas. Estas últimas, sin valor comercial inmediato, predominaron durante toda la primera fase e ilustran la afirmación de que el sistema se usó de preferencia como una pizarra electrónica hasta enero de 2003.

Una primera aproximación interpretativa a este fenómeno arroja luces acerca del impacto que generó en estos resultados una combinación de disposiciones legales e incentivos. En la primera fase, un factor explicativo del aumento en las compras informadas fueron los PMG (Programa de Mejoramiento de la Gestión<sup>26</sup>), cuya ejecución distorsionada<sup>27</sup> se potenció con el enfoque de la DAE, que atribuía a ChileCompra una función de boletín electrónico y no un sitio de interacción.

<sup>26</sup> Los PMG buscan incentivar el mejoramiento de la gestión y aumentar la eficiencia y eficacia de los resultados —en una serie de ámbitos de la gestión interna y externa— mediante un sistema de estímulos monetarios para los funcionarios. Prima tanto el mejoramiento de la institución como el de cada individuo.

<sup>27</sup> Los PMG se utilizaron como incentivos para incorporar gradualmente el uso de ChileCompra en los procesos de compras de cada Servicio. A pesar de las buenas intenciones, la interpretación del mecanismo produjo el incentivo perverso de favorecer el ingreso de la información al final de cada año, lo que disminuyó el valor público de ChileCompra, junto con la pérdida del sentido del incentivo.

La segunda fase se inició con un cambio radical de la visión y gestión de la plataforma (ver Capítulo III). Se evidenció a partir de enero de 2003 con el aumento exponencial de las compras informadas. A pesar de que se emitieron normas administrativas<sup>28</sup>, queda claro que no se requirió de una nueva ley para esta etapa de publicar oportunamente los llamados a oferta por vía electrónica.

Si bien no fue un propósito de este trabajo elaborar una evaluación acerca del impacto de ChileCompra sobre la transparencia, eficiencia y acceso en las compras públicas<sup>29</sup>, se puede sostener que la primera fase de ChileCompra ayudó a transparentar parcialmente las compras públicas (en particular en los resultados); pero no permitió proveer información útil acerca de las oportunidades de negocio con el Estado y falló en el propósito de constituirse en un sitio atractivo para el sector privado<sup>30</sup>.

Por otro lado, desde el inicio de la segunda fase, y especialmente a partir de junio de 2003, la disponibilidad de dicha información electrónica contribuyó a aumentar la transparencia de resultados y procesos de compra en su fase crítica -la interacción entre los agentes públicos y privados- e incrementó el acceso de las empresas privadas al mercado de los negocios públicos.

### ***b. ¿Hacia una nueva visión del sitio WEB?***

Al revisar los datos de la evolución en el uso de ChileCompra se pueden obtener observaciones preliminares sobre el cambio generado una vez que se aplicó plenamente la normativa administrativa (junio de 2003)<sup>31</sup>, y se introdujo un nuevo modelo para gestionar el cambio. Debido a que el período de observación es corto, sólo se describen los cambios más significativos.

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, se estableció que para licitaciones o cotizaciones de más de diez Unidades de Fomento (USD 280), debía publicarse el llamado. Esa medida provocó que la mayoría de los procesos de compras ingresara al sistema, lo que le otorgó dinamismo.

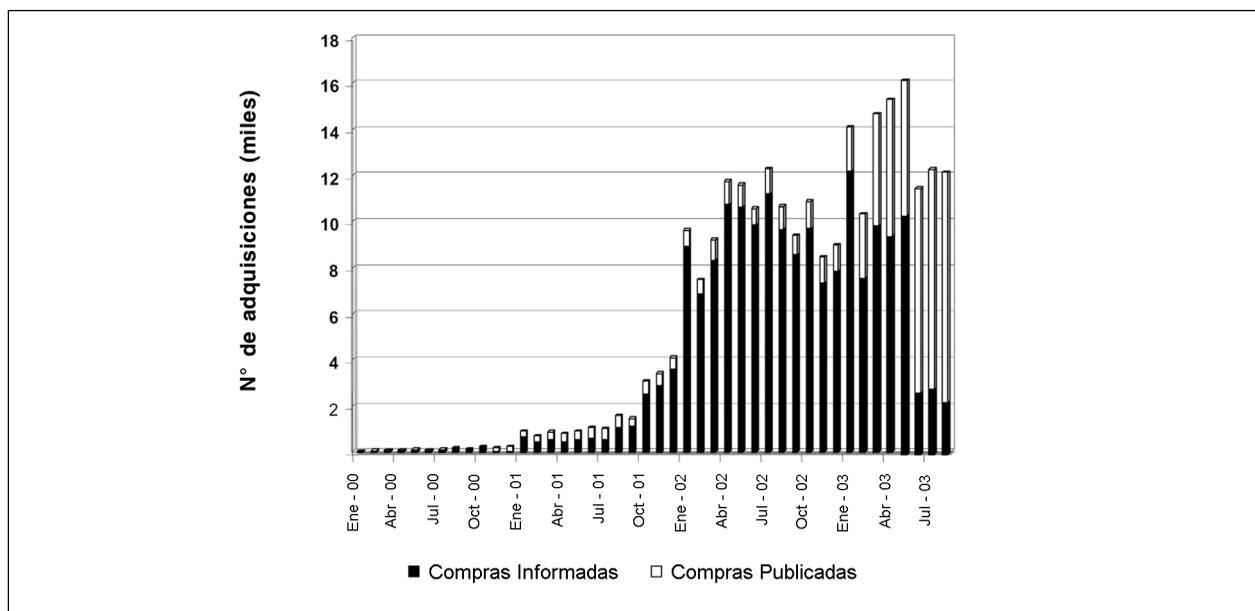
<sup>29</sup> Un análisis detallado de estos elementos sería un objetivo deseable para otro trabajo. El informe de evaluación de la Dipres (2002) ofrece buenos insumos para el período 2000-2001, pero debería ampliarse.

<sup>30</sup> Los problemas técnicos (lentitud, caídas, funcionalidades, etc.) también contribuyeron a hacer el sitio poco atractivo.

<sup>31</sup> La implementación plena del DS. núm. 826 y la Circular núm. 4 de Hacienda gozó de un período de transición que terminó el 31 de mayo de 2003.

El Gráfico 2 muestra el crecimiento en el uso del sitio web de ChileCompra por número de adquisiciones. Se aprecia con claridad la inversión de la relación entre las compras informadas (negro) y las publicadas (blanco) a partir de enero de 2003:

**GRÁFICO 2: CRECIMIENTO EN EL USO DE CHILECOMPRA, 2000-2003**



FUENTE: DATOS DE CHILECOMPRA (OCTUBRE DE 2003).

Es importante mencionar que a partir de 2003, ChileCompra usó una nueva terminología para clasificar las compras ingresadas al Sistema: «oportunidades de negocio» son todos los llamados a oferta<sup>32</sup> (antes «compras publicadas»); «perdonazo» abarca las compras ingresadas al sistema después de cerrar el ciclo de compra<sup>33</sup> (antes «compras informadas») y «ex-post» corresponde a las compras urgentes<sup>34</sup>.

Reconociendo que las prácticas largamente asentadas en las culturas organizacionales no cambian de un día para otro, la nueva dirección de la DAE decidió ofrecer un

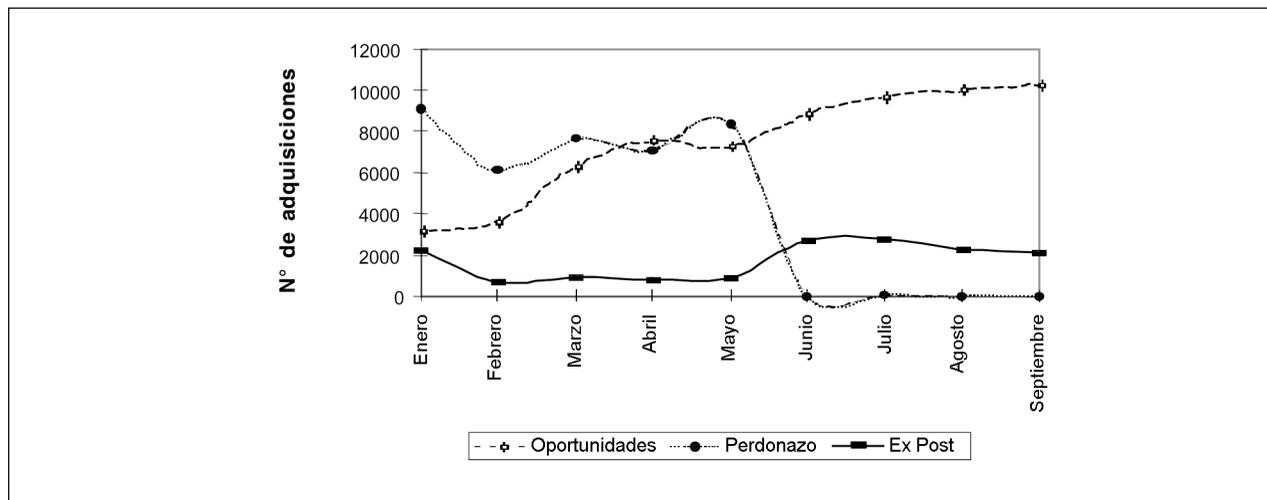
<sup>32</sup> Incluye licitaciones públicas y privadas, compras directas (antes cotizaciones) y órdenes de compra (por catálogo).

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> Las compras urgentes se permiten sólo si están justificadas por resolución fundada y se pueden ingresar al sistema hasta cinco días después de haberse efectuado la compra.

«perdonazo» a las instituciones que aún ingresaban información de compras ex-post hasta mayo de 2003, y eliminó dichas compras sin valor comercial a partir de esa fecha. El término del perdonazo se refleja claramente en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO 3: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ADQUISICIONES EN 2003**



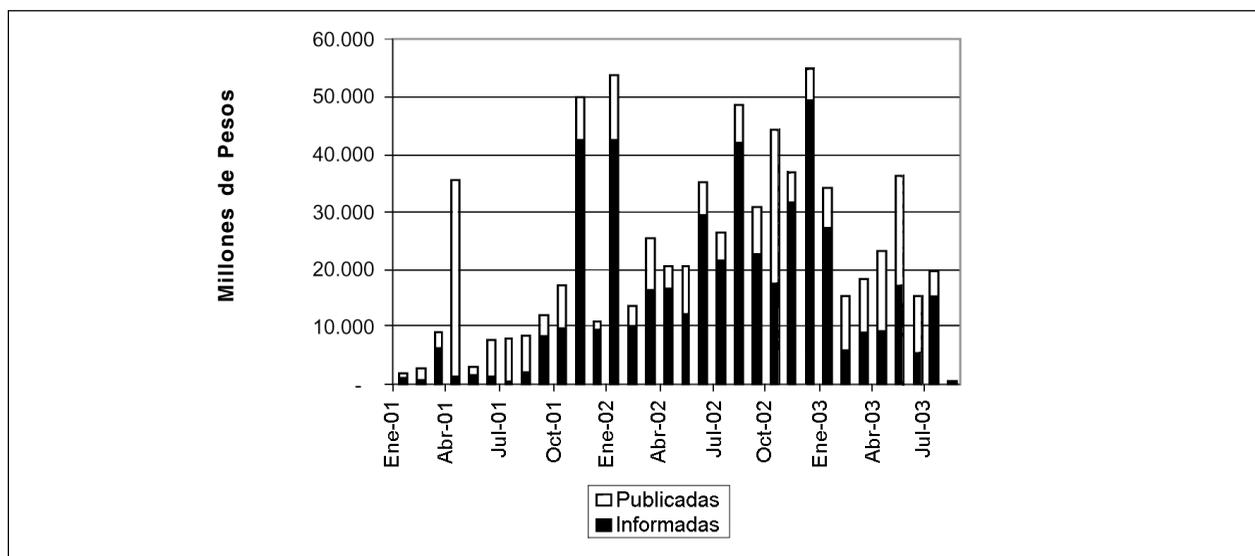
FUENTE: DATOS DE CHILECOMPRA (OCTUBRE DE 2003).

Partiendo de la hipótesis que ChileCompra tiene efectos positivos sobre la gestión de las compras, se podría asumir que se produce un cambio en el patrón de su ejecución (timing) a lo largo del año<sup>35</sup>. De tal manera, es necesario observar la evolución del sitio ChileCompra desde el punto de vista del volumen de gasto informado y publicado entre los años 2001 y 2003<sup>36</sup>:

<sup>35</sup> Por lo general, los servicios públicos concentran una importante cantidad de compras en los últimos tres meses de cada año, a fin de ejecutar el presupuesto asignado y no ser castigados con una reducción presupuestaria al año siguiente.

<sup>36</sup> El uso del sitio ChileCompra durante el año 2000 fue mínimo y, por tanto, descartable.

**GRÁFICO 4: MONTOS DE ADQUISICIONES, PERIODO 2001-2003**



FUENTE: DATOS DE CHILECOMPRA (AGOSTO DE 2003).

A partir del Gráfico 4 se podría decir que se perfila una tendencia de concentración de las compras hacia el último trimestre de cada año y se constata que la administración de las compras sigue estando dominada por la lógica presupuestaria, debido a deficiencias de gestión o por la ausencia de incentivos adecuados. En otras palabras, se puede constatar que las antiguas prácticas y costumbres se digitalizaron sin provocar mayores cambios en su planificación y gestión hasta fines de 2002.

Estos antecedentes permiten arribar a las siguientes conclusiones preliminares, que se validarán en los capítulos siguientes: 1) se manifestó claramente en los servicios públicos una resistencia a cambiar las prácticas tradicionales de compras, 2) se tiende a utilizar los nuevos instrumentos para beneficio de viejas prácticas, y 3) se vislumbra en los servicios públicos una tendencia a resistirse a un mayor escrutinio público al transparentar plenamente los procesos de compra.

### III. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE CHILECOMPRA

El desarrollo de este capítulo se sustenta en la interpretación de los datos de la sección anterior, el estudio de fuentes secundarias de información y el análisis de entrevistas sostenidas con informantes claves, quienes proporcionaron a la investigadora información y opiniones calificadas sobre el proceso de implementación de ChileCompra<sup>37</sup>.

#### 1. CREANDO VALOR PÚBLICO

Los datos de la sección anterior igual que los juicios de la mayoría de los entrevistados se podrían reducir, para la primera fase de ChileCompra, a la siguiente frase: «Buena iniciativa de gobierno, mal implementada». Cabe volver entonces a las inquietudes planteadas al inicio de este trabajo: ¿qué tipo de factores provocaron los errores en la implementación? y ¿cuáles fueron los factores que incidieron en el notable cambio verificado en la segunda fase?

El análisis de información «objetiva» (informes, documentos, etc.) y «subjetiva» (entrevistas, reuniones, etc.) deja entrever que el débil inicio de ChileCompra se debe atribuir a un juego complejo de relaciones e interacciones dinámicas entre estos factores explicativos. No obstante lo anterior, se concluirá que unos pesan más que otros y, por ende, requieren de más atención para asegurar el éxito de un proyecto semejante.

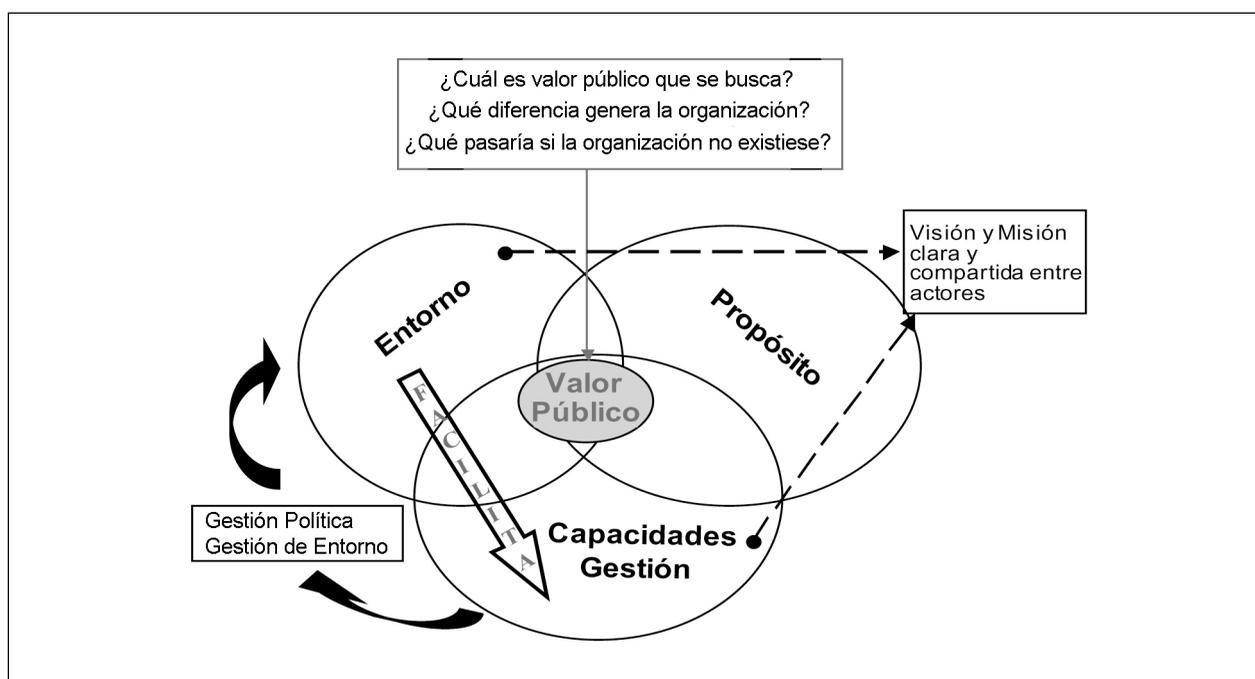
Con el propósito de ordenar las distintas dimensiones del análisis, se recurrió a la teoría de la «Creación de valor en el sector público» (Mark Moore, 1998). Esta contrasta con otras sobre el tema, en el sentido de que no se centra en los procesos de la organización racional-instrumental de la burocracia weberiana. Tampoco asume las premisas de la teoría de la elección pública que sostiene esencialmente que tanto políticos como burócratas sólo persiguen sus intereses egoístas. El enfoque de Moore se inscribe más bien en la teoría de las organizaciones desarrollada, entre otros, por M. Crozier.

---

<sup>37</sup> Para las entrevistas y reuniones se seleccionaron personas del equipo impulsor original del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública; del organismo público gestor (DAE); del operador de la plataforma (Sonda); de varias instituciones del sector privado (incluidos mercados electrónicos privados); de una serie de instituciones públicas usuarias de ChileCompra (servicios que ya habían participado en el proyecto piloto en 1999 y luego en el “Plan de Servicios” en abril de 2003), y a los subsecretarios de Economía y de la Secretaría General de Presidencia.

Moore centra el análisis de las instituciones públicas en la creación de valor como objetivo principal de su actuación<sup>38</sup>. Pone especial énfasis en 1) el entorno político e institucional donde se inserta cada organismo público con su mandato de crear valor para la colectividad; 2) la definición de un propósito claro y compartido entre los diferentes actores involucrados en producción y beneficio de un determinado servicio, y 3) las capacidades internas de gestión y operación.

**FIGURA 4: MODELO DE VALOR PÚBLICO (MARK MOORE, 1998)**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASÁNDOSE EN LA TEORÍA DEL VALOR PÚBLICO DE MOORE (1998).

Un supuesto fundamental de esta teoría es que se atribuye a la política un papel preeminente para definir el quehacer público, se la considera como el «árbitro auténtico del valor público» (Moore, 1998, pág. 71). Así, reconoce que los mandatos políticos de las instituciones públicas cambian con frecuencia y están influidos por diferentes intereses. Por lo tanto, se da un fuerte énfasis al juego interactivo entre el entorno del

<sup>38</sup> Distingue la creación del valor público de la creación de valor privado (orientado a los consumidores).

servicio público -que puede facilitar u obstaculizar la creación de valor- y el organismo mismo, cuyos directivos, a través de la gestión de ese entorno, pueden tratar de incidir en los procesos políticos a favor de crear valor para el colectivo.

## 2 PRIMERA FASE: ¿QUÉ EXPLICA EL ESTANCAMIENTO INICIAL DE CHILECOMPRA?

A partir del enfoque descrito, el análisis de los datos y documentos estudiados y de las percepciones de los entrevistados, se ha llegado a la siguiente conclusión acerca del estancamiento de la primera fase de ChileCompra: el problema central radicó en dos aspectos claves, uno de naturaleza política y otro institucional. Primero, la gestión política del proyecto fue deficiente debido a la baja prioridad de ChileCompra en la agenda política del inicio del gobierno de Lagos<sup>39</sup>. Segundo, la gestión operativa también fue deficiente por la falta de liderazgo y la ausencia de una visión clara sobre el propósito del proyecto.

El efecto adverso de ambos factores sobre la implementación del Sistema se agravó al suponer que las bondades asociadas al uso de las NTIC harían tan atractiva su incorporación en las prácticas tradicionales, que este proceso se desencadenaría en forma automática. Incluso, la DAE descartó la necesidad de trabajar de cerca con los usuarios para asegurar que ChileCompra «tuviese sentido» (*enact*), más allá de la simple digitalización de la información (*ver Technology enactment*, capítulo I)<sup>40</sup>.

Para comprender mejor la evolución que condujo a la situación descrita, a continuación se analizan los diferentes aspectos políticos e institucionales basados en el Modelo del Valor Público de Moore y graficados en la Figura 5:

<sup>39</sup> La real puesta en marcha del sitio coincidió con el cambio de gobierno. Según el actual director de la DAE, quien a su vez participó en el diseño del proyecto en el gobierno de Frei, “no hubo continuidad entre los dos gobiernos, las personas salieron y no se había creado una institucionalidad”.

<sup>40</sup> “We are not worried in changing procedures or internal systems in the public agencies and services, because by the way of requesting the information, we are moving the practices to a new way of doing things in a more competitive, open and transparent environment” (“Electronic government procurement workshop”, 2002).



### ***b. Entorno***

El quiebre entre la promoción activa del gobierno de Frei y el inicio del gobierno de Lagos «reflejó un menor ímpetu, afectando así mucho al proceso» (Gerente General de IGT). Esta falta de prioridad de ChileCompra en la agenda política se puede considerar como un error estratégico debido al gran potencial transformador del proyecto para preparar a otros sectores de la sociedad para los *e-servicios* del gobierno.

Sin embargo, hay una serie de explicaciones bastante recurrentes en el ámbito de las políticas públicas donde siempre compiten un sinnúmero de proyectos por atención, apoyo y empuje de las máximas autoridades.

Vale la pena recordar que la reforma se inició en ausencia de una crisis aguda en el área de las compras públicas y tampoco se buscó el apoyo de los altos directivos públicos. El impacto de este descuido se reflejó en que estos últimos no asumieron la implementación de ChileCompra con propiedad<sup>42</sup>. «Era un tema de fácil discurso en esta época, pero no hubo realmente mucho interés o conciencia» (Jefa de Abastecimientos del Ministerio de Vivienda). Por ende, no se impartieron instrucciones para integrar los procesos internos con el funcionamiento de ChileCompra. Y, por último, el área de las compras no tuvo ni importancia ni relevancia estratégica en la preocupación de los gerentes públicos<sup>43</sup>.

Un ex Subsecretario de Hacienda ofrece una ilustración de esta actitud al afirmar que la DAE, históricamente responsable de las compras del sector público, «no debería robarle más que cinco minutos al Ministro». La ceguera en los altos niveles políticos de no dar suficiente respaldo a ChileCompra en su fase inicial, se pagaría caro años más tarde cuando estallaron los escándalos de corrupción cuyas causas genéricas eran, en su mayoría, bien conocidas desde hacía tiempo<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Esta afirmación se basa en los testimonios coincidentes de los encargados de compras.

<sup>43</sup> Un análisis comparado en América Latina está en el Informe de Transparencia Internacional América Latina (2002).

<sup>44</sup> Los escándalos de MOP-Gate, MOP-Ciade-U. Chile, entre otros, que estallaron entre octubre de 2002 y marzo de 2003.

A lo anterior se suma la ausencia de una ley marco sobre las compras públicas en Chile, y que, junto con la decadencia de la DAE<sup>45</sup>, había conducido a la proliferación de normas y procedimientos. Además, el fuerte sello legalista de la cultura burocrática chilena provoca que «los funcionarios se protegieran mucho contra posibles infracciones» (Gerente de Desarrollo Tecnológico, DAE).

Frente a este panorama, no sorprende que la puesta en marcha de ChileCompra se haya topado con problemas de compatibilidad normativa. Si bien el choque de procedimientos obstaculizó su pleno uso<sup>46</sup>, tampoco fue un argumento de primer orden, sino más bien un «mecanismo de defensa de los que tenían resistencia» (actual Director de la DAE). Una prueba empírica de lo anterior está en el aumento de uso del sitio desde octubre de 2002, sin que la ley se hubiese alterado (ver Capítulo II).

Tal vez una mejor explicación del punto anterior radica en la notoria resistencia al cambio al interior de las instituciones públicas<sup>47</sup>. De hecho, los entrevistados confirmaron que ChileCompra no se trataba de la simple colocación de un computador («tecnología objetiva»), sino que implicaba «introducir cambios en las prácticas» (Jefa de Administración del Ministerio de Hacienda), proceso que requiere de conducción explícita.

Inicialmente, el gobierno partió de la idea de que «un mall virtual no era un proyecto caro y necesitaba sólo cinco personas para gestionarlo» (ex Subsecretario de Hacienda). De tal manera, la concepción de ChileCompra se basó en el supuesto de que el proyecto prácticamente se autofinanciaría. Sólo se hizo una inversión mínima al lanzarlo, la que resultó muy insuficiente a lo largo del proceso de implementación.

Además, el modelo de operación se construyó sobre la base de gratuidad para el Estado mientras que los servicios de valor agregado generarían ingresos interesantes para el operador privado. Sin embargo, tanto el testimonio de los gestores de mercados

---

<sup>45</sup> Hay que recordar que esta institución se creó en 1927 para abastecer a todo el sector público. Con las políticas de desconcentración y descentralización del régimen militar, el rol de la DAE no se adecuó para asumir una función más orientadora o rectora. Sólo la nueva Ley de Compras Públicas de 2003 rectificó esta situación con la creación de la Dirección de Compras y Contratación Pública.

<sup>46</sup> En la fase del diseño de ChileCompra se señaló inclusive que «la dispersión normativa puede generar contradicciones en distintos niveles de instructivos presidenciales» (Gerente General de IGT).

<sup>47</sup> Este aspecto requiere especial atención porque la gente tiene temor a perder su trabajo, su poder o sus espacios de decisión. En el ámbito de las compras hay ciertos privilegios relacionados con los pequeños regalos de navidad que se reciben y la distribución de favores. Este aspecto no se mencionó abiertamente, pero varios entrevistados lo insinuaron.

electrónicos privados como la evidencia internacional<sup>48</sup> muestran que los proyectos de compras electrónicas requieren de una inversión inicial importante<sup>49</sup> y sólo después de los primeros años deberían autofinanciarse o, inclusive, generar ahorros para el Fisco<sup>50</sup>.

Los diseñadores del modelo reconocieron el error de esta concepción y la corrigieron en la licitación de la segunda plataforma en 2003.

### ***c. Capacidades***

La gestión de la DAE<sup>51</sup> era deficiente para conseguir que los servicios adhirieran a ChileCompra, junto con monitorear el uso efectivo del sitio<sup>52</sup>. De tal forma, un error significativo de la gestión operativa del sistema parece haber sido la ausencia de metas e indicadores de desempeño<sup>53</sup>. El monitoreo habría permitido detectar y solucionar las deficiencias en el proceso de implementación. Una segunda falla fue la falta de capacitación de los usuarios (funcionarios públicos y proveedores). También faltó difusión: «los proveedores desconocían el sistema» (Jefe de Abastecimientos del Ministerio de Vivienda).

La primera fase de ChileCompra se caracterizó por incentivos inadecuados e inclusive negativos. Si bien los PMG ayudaron a «convencer a los servicios de adherirse al sistema» (Jefe del Subdepartamento de Abastecimiento del INP), con rapidez se transformaron en un incentivo perverso, tal como se describió en el capítulo anterior. Una fórmula para compartir el ahorro potencial entre Fisco y Servicio, por ejemplo, para que éste último tuviese un estímulo de ahorro, hubiese sido un potente mecanismo para seducir a los organismos públicos de participar en ChileCompra.

---

<sup>48</sup> Los países de la Unión Europea invierten montos muy significativos en los proyectos de gobierno electrónico (Government Online, 2002).

<sup>49</sup> Los mayores gastos identificados en los proyectos pilotos de la Unión Europea se relacionan con cambios organizacionales, reingeniería de procesos, y capacitación (Unión Europea, 2000).

<sup>50</sup> Las estimaciones iniciales mencionaron un potencial ahorro de US\$ 200 millones ("Análisis de factibilidad de IGT", 1998), mientras que el Plan Estratégico 2002-2004 hace referencia a un ahorro anual de US\$ 10 millones en 2003 y US\$ 20 millones a partir de 2004.

<sup>51</sup> El análisis de este trabajo se centra en los actores públicos; es decir, la DAE como gestora de ChileCompra, y la Subsecretaría de Hacienda como ente rector de las políticas de compras públicas.

<sup>52</sup> El operador privado de la plataforma también mostró serias deficiencias en el cumplimiento del contrato, en particular en la calidad técnica del sitio, la habilitación de funcionalidades comprometidas y la provisión de asistencia técnica a los usuarios (Dipres 2002). Sin embargo, este trabajo enfatiza el análisis de las dimensiones del sector público.

<sup>53</sup> No se elaboraron estadísticas ni datos para evaluar si el proyecto generaba el valor deseado.

Además, a partir de 2001, la DAE autorizó los organismos públicos a publicar sus llamados a oferta también a través de otros sitios de comercio electrónico, lo que inició una desconcentración de demanda. Sin embargo, la evidencia empírica indica que se necesita una masa crítica para que un sitio de compras electrónicas prospere<sup>54</sup>. Por tanto, el enfoque de la DAE era erróneo al no concentrar la demanda en un único sitio comercialmente atractivo para el sector privado<sup>55</sup>.

Un factor explicativo de todo lo anterior radica en que la DAE no concebía su rol como gestor propiamente tal, sino que interpretó su responsabilidad como «contraparte técnica» (Dipres, 2002). El entonces Director de la DAE comenzó a tener reparos sobre el diseño de ChileCompra, en el que tampoco había participado activamente, y «junto con un equipo de asesores externos se formó un modelo que no calzó con la licitación ya hecha» (Subsecretario de Economía). Además, debido a que no se habían aclarado bien los roles del Ministerio de Hacienda y de la Secretaría General de la Presidencia, en cuyo seno se había diseñado ChileCompra, éste quedó sin dueño. Así, el Director «no tenía a quién reportar (un directorio, por ejemplo) y, por ende, tenía las manos libres para hacer lo que él estimaba correcto» (Subsecretario de la Secretaría General de la Presidencia).

Estos factores no permitieron crear el valor deseado y los actores relevantes del entorno de ChileCompra percibieron el relativo fracaso o estancamiento de esta primera fase del proyecto. A su vez, los funcionarios de compra de los diferentes servicios públicos no llegaron a una evaluación negativa inequívoca. Apreciaron la iniciativa del gobierno y valoraron su potencial, pero coincidieron en enfatizar que faltaba mucho por perfeccionar<sup>56</sup>.

Sin embargo, no deja de sorprender que cuando se demostraron las primeras fallas en la implementación, ni las autoridades políticas pertinentes ni la DAE tuviesen una

---

<sup>54</sup> *En el caso de un mercado con un tamaño pequeño resulta clave que el mercado electrónico tenga un concentrador vertical y único para mantenerse en el tiempo.*

<sup>55</sup> *Es más, la DAE no solamente promovió convenios con sitios privados, sino que también estableció un sitio web propio, [www.g2b.cl](http://www.g2b.cl), cuya función se centraría en el “desarrollo de un sistema de registro de los proveedores y la integración de varias herramientas relacionadas” (“Electronic government procurement workshop”, 2001).*

<sup>56</sup> *En los testimonios de los funcionarios públicos hay dificultades para distinguir con claridad la primera de la segunda fase. Sus juicios de valor se refieren en general al período más reciente.*

posición firme para corregir los errores y los supuestos equivocados del diseño original. Por lo general, los proyectos de gobierno electrónico requieren de un «proceso guiado» de experimentación y desorden creativo<sup>57</sup>.

### 3. SEGUNDA FASE: EL DESPEGUE DE LA PLATAFORMA CHILECOMPRA

El análisis de la segunda fase de ChileCompra merece unas aclaraciones iniciales a fin de poner las conclusiones en su justa dimensión:

- El período de observación es breve y contempla sólo los primeros diez meses del Plan Estratégico 2002-2004.
- La reglamentación de la Ley de Compras y la operación de una nueva plataforma Internet, previstas para inicios de 2004, implicarán nuevos cambios en el escenario. Frente a estas circunstancias no se puede aspirar a elaborar un análisis preciso del período, sino que se interpretan y comentan las señales emanadas tanto del entorno como de la gestión operativa del Programa.

Cabe examinar qué es lo que provocó los mencionados cambios y cuáles son los factores que influyeron. La parálisis política, operativa y técnica de la primera fase de ChileCompra originó crecientes críticas y cuestionamientos, que hicieron indispensable un rol más proactivo del Ministerio de Hacienda.

En este escenario, los primeros indicadores de desempeño del año 2003, junto con las apreciaciones positivas de los entrevistados, permiten concluir que la Plataforma ChileCompra comenzó a despegar gracias a dos circunstancias clave: los escándalos de corrupción y los Tratados de Libre Comercio (que generaron la atención y el respaldo político suficiente para permitir un empuje importante<sup>58</sup>) y el nombramiento de un nuevo

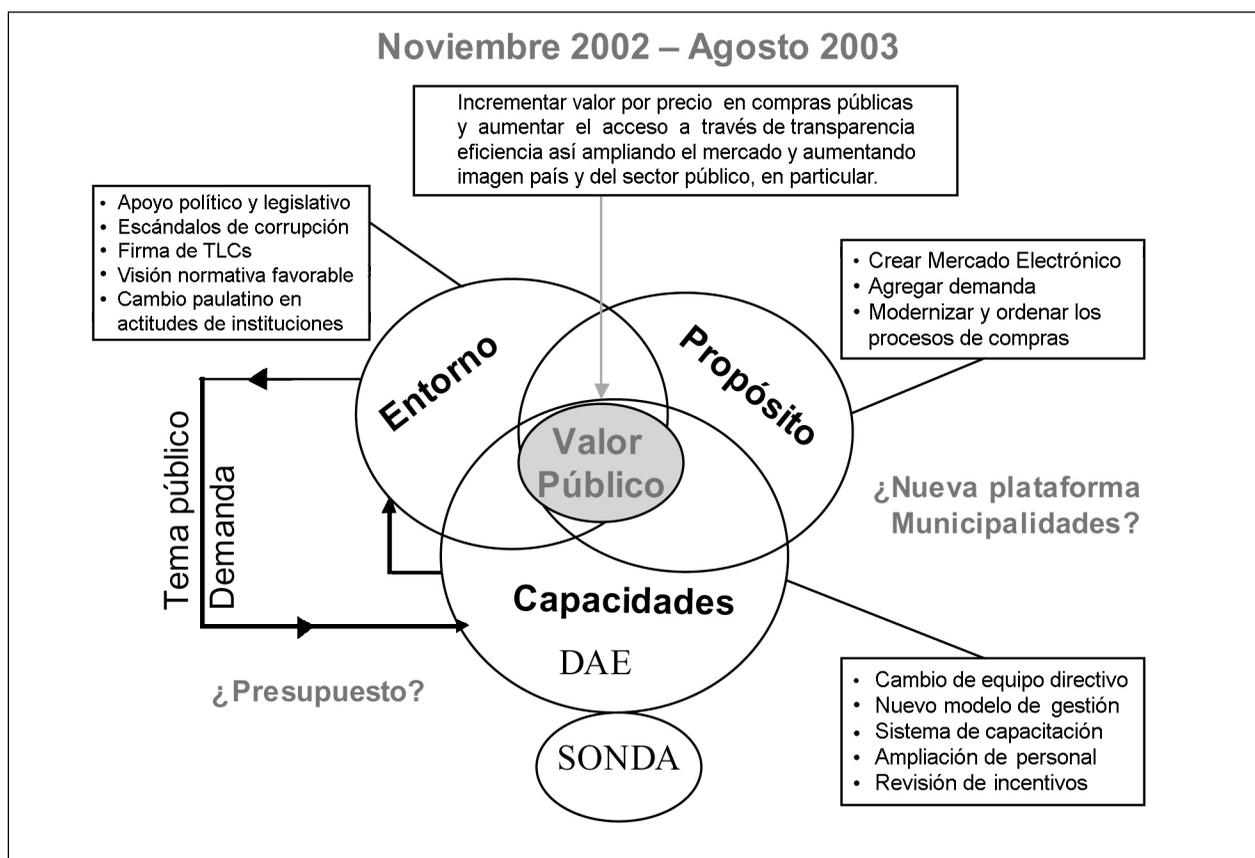
<sup>57</sup> *Diversos entrevistados mencionaron que el contrato con Sonda pudo haber sido demasiado estático, lo que en cierto grado impidió ajustar los compromisos sobre la marcha.*

<sup>58</sup> *Como este proceso de modernización es de largo aliento, uno de los desafíos consiste en mantener el apoyo político, a pesar de las muchas otras prioridades que puedan surgir, en particular a medida que se acercan las elecciones municipales (2004) y presidenciales (2005).*

Director de la DAE, que produjo un cambio radical en el modelo de gestión<sup>59</sup>. Además, en el marco de la «Agenda de gobierno electrónico» se reconoció que la digitalización de las compras públicas no consistía en la simple provisión de tecnología objetiva, sino que el desafío radicaba en asegurar que ésta efectivamente se asimilara y usara (*enacted*) en las culturas organizacionales de los servicios públicos.

A continuación se presenta un análisis más detallado. Los tres ámbitos, entorno, propósito y capacidades, están ahora alineados de manera tal que generan efectivamente valor en los procesos de compras públicas:

**FIGURA 6: SEGUNDA FASE: LA PLATAFORMA CHILECOMPRA EMPEZÓ A DESPEGAR**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

<sup>59</sup> Un detalle interesante es que el actual Director de la DAE fue miembro del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y participó en la fase temprana del diseño de ChileCompra.

### ***a. Propósito***

Tal como se puede desprender de la Figura 6, y a diferencia de la primera fase, el propósito<sup>60</sup> es congruente con el valor público perseguido y permite difundirlo entre los altos directivos públicos, los encargados de las compras y los proveedores. ChileCompra actual busca «crear valor en el mercado de las compras públicas, mediante la introducción de instrumentos tecnológicos y de gestión de excelencia», con especial interés en generar un impacto positivo en el comercio electrónico y en el posicionamiento internacional del país.

### ***b. Entorno***

Se mencionó anteriormente que el entorno actual de ChileCompra está caracterizado por un clima más favorable, fundado en una prioridad política explícita de las altas autoridades para asegurar un buen desempeño del Programa<sup>61</sup>. Un factor catalizador fueron los escándalos de corrupción que provocaron un brusco cambio de actitud, no solamente en la cúpula del gobierno sino también en los directivos públicos<sup>62</sup>. «Hoy (los directivos públicos) quieren usar el sistema, lo cual hace un año fue impensable» (Gerente General de IGT). Estos escándalos también prepararon el terreno y favorecieron la aprobación de la Ley sobre Compras y Contrataciones en conjunto con otras iniciativas que formaron la denominada «Agenda Corta».

Además, los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y la Unión Europea incluyen extensos capítulos centrados específicamente en las compras públicas y exigen que todos «ordenen su casa», en palabras del Director de la DAE.

No obstante lo anterior, ChileCompra aún se enfrenta a un dilema relacionado con la asignación de presupuesto. Por un lado, tiene que comprobar que es capaz de cumplir

---

<sup>60</sup> *El propósito del ChileCompra actual es casi idéntico al del diseño original: “digitalizar el ciclo de compra de los organismos públicos, lograr transparencia total y ahorros significativos en las compras públicas en Chile, y mejorar la eficiencia para el Estado” (Plan Estratégico 2002-2004).*

<sup>61</sup> *De esta manera, la implementación del Programa forma parte de la Agenda de Gobierno Electrónico, de la Agenda Legislativa de Modernización, Probidad, Transparencia, y Pro-Crecimiento, y del Proyecto de Modernización y Reforma del Estado, Pryme.*

<sup>62</sup> *Para una revisión de los principales periódicos de Chile, ver [www.emol.cl](http://www.emol.cl) y [www.latercera.cl](http://www.latercera.cl).*

su promesa para recibir mayor respaldo financiero. Por el otro, la inversión es crucial para generar dichas capacidades. A pesar de esta disyuntiva no zanjada, el aumento de fondos establecido en la Ley de Presupuestos 2004 junto con un préstamo de un millón de dólares del BID permitirán solventar una parte importante de los gastos de 2004 (Director de la DAE).

También se logró una clarificación paulatina de las normas y un incipiente cambio cultural. Así se obtuvo que las instituciones publicaran oportunamente la información de llamados a oferta, lo que permitió crear un círculo virtuoso<sup>63</sup>, y se dieron ciertas señales de iniciativa propia para buscar y crear canales de participación en el desarrollo y la implementación del proyecto.

### ***c. Capacidades***

Un elemento relevante en este ámbito ha sido la visión de gestión estratégica de la DAE, lo que se traduce, entre otras cosas, en una dedicación especial a la gestión del entorno para buscar y mantener el apoyo externo necesario. Basándose en el mismo enfoque, se organizó un proceso de planificación a mediano plazo cuyo resultado fue el Plan Estratégico 2002-2004. Éste se acompañó con un sistema de indicadores y metas para poder medir el logro de los diferentes objetivos de ChileCompra. No obstante, el nivel de complejidad del sistema de compras visualizado en el Plan aumenta en cada etapa<sup>64</sup> y requerirá un sistema de monitoreo acorde.

A diferencia del enfoque inicial, hoy día la Dirección de ChileCompra reconoce explícitamente la trascendencia de un amplio sistema de capacitación para los diferentes

---

<sup>63</sup> El enfoque del nuevo equipo de la DAE en 2003 se centró en cambiar la información ex-post en información ex-ante y masificar el uso del sitio en los organismos públicos. Hasta junio de 2003 se habían inscrito casi 25 mil empresas (en octubre de 2002 eran sólo 4.100 y la meta para diciembre de 2003 era de 10.000). El promedio de oferentes por licitación y cotización subió de 1,7 en octubre de 2002 a 4,6 en junio de 2003 (la meta era de 3 para diciembre de 2003). Ver [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl).

<sup>64</sup> La primera etapa, hasta mediados de 2003, preveía consolidar la transparencia en las compras públicas y preparar el gobierno para el verdadero e-procurement. La segunda etapa, hasta mediados de 2004, prevé la creación de una plataforma de comercio electrónico junto con la masificación del e-procurement. La última, que se extiende hasta mediados de 2005, se centrará en consolidar el ciclo de compras digital.

usuarios de ChileCompra<sup>65</sup>. Además, con la mencionada ampliación de responsabilidades y alcances, no habría sido viable sin un aumento significativo de su personal. Por otro lado, la DAE está creando alianzas para complementar el trabajo del personal del nivel central<sup>66</sup>.

El cambio más importante en el ámbito de los incentivos dice relación con los PMG, cuya concepción se reformuló para adecuarlos al propósito buscado por el Programa. De tal manera, la gran mayoría de los servicios se comprometió a ajustar sus normas y procedimientos internos a la legislación vigente, informar oportunamente sus compras en el sitio [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl), y utilizar en la medida de lo posible los Contratos Marco<sup>67</sup>, entre otros aspectos.

De hecho, «los Contratos Marco fueron uno de los grandes drivers de la reforma de 1998 debido a la generación de importantes ahorros potenciales<sup>68</sup>» (Gerente General IGT). A pesar de que en la primera fase de ChileCompra existía la posibilidad de que la DAE negociara Contratos Marco con el sector privado, éstos sólo se empezaron a implementar durante 2003. De tal modo, a octubre de dicho año se transaban alrededor de US\$ 800 mil en volumen por este concepto; monto que se espera subir a montos que oscilan entre US\$ 2 y 3 millones mensuales durante 2004.

En resumen, es posible afirmar que ChileCompra en la segunda fase de análisis recuperó gran parte del terreno perdido durante la primera fase y, además, logró crear el valor público deseado. Esto permitió al programa posicionarse de nuevo nacional e internacionalmente. Una expresión de este avance fue el otorgamiento del Premio de Gestión 2003 y del premio Challenge Digital Chile 2003, este último en la categoría de «Mayor Impacto Social».

---

<sup>65</sup> En 2003, diez servicios públicos participaron en el Programa Piloto de Excelencia en la Gestión de Abastecimiento, se graduaron 160 funcionarios con un Diplomado de Gestión de Abastecimiento y se capacitaron alrededor de ocho mil funcionarios en el uso de ChileCompra.

<sup>66</sup> Un ejemplo es la red de coordinadores regionales. Gracias a convenios suscritos entre la DAE y los intendentes, se nombraron directivos públicos de alto nivel en las trece regiones del país a fin de coordinar desconcentradamente las labores de implementación de ChileCompra.

<sup>67</sup> Dicha modalidad de compra permite agrupar la demanda de varios servicios, generalmente de bienes y servicios de uso cotidiano, a fin de conseguir precios más favorables.

<sup>68</sup> Por ejemplo, en Estados Unidos y Alemania los catálogos electrónicos son considerados el “corazón” de un sistema de compras públicas electrónicas.

#### 4. DESAFÍOS PARA LAS PRÓXIMAS ETAPAS

El análisis de los capítulos anteriores deja ver que un entorno sensibilizado frente a la importancia estratégica de ChileCompra, junto con los resultados alentadores de los primeros diez meses<sup>69</sup>, han logrado resucitar al Programa. Éste goza actualmente de condiciones favorables para alcanzar sus objetivos en el mediano y largo plazo. De hecho, no faltan los «apóstoles» que nuevamente predicán los muchos beneficios y cambios que ChileCompra puede generar en el sistema de las adquisiciones estatales.

No obstante, aún quedan grandes desafíos por delante a fin de cumplir las profecías. Un aspecto no menor en este contexto son sus crecientes niveles de complejidad.

En primer lugar, hay problemas de eficiencia y equidad en la implementación de los Contratos Marco porque todavía se consiguen precios más bajos en el mercado que en el catálogo electrónico<sup>70</sup>. Romper esta dinámica, junto con asegurar estándares de calidad de los productos catalogados, será crucial para desarrollar plenamente el potencial de eficiencia que prometen lograr los Contratos Marco<sup>71</sup>.

Por otro lado, se vislumbra cierta preocupación porque la concentración de las compras dificulte el acceso equitativo a los contratos con el Estado. La introducción de esta herramienta conlleva una tensión entre sus ventajas -la eficiencia- y sus problemas de equidad. Si bien la solución no corresponde a ChileCompra y es asumida por organismos de fomento productivo como Sercotec y Corfo, no deja de ser un desafío para la DAE porque se podría mermar inicialmente la aceptación y legitimidad de ChileCompra.

En segundo lugar, el proceso de masificación del uso de ChileCompra aún tiene algunos desafíos relacionados con la institucionalidad de los participantes y con la

---

<sup>69</sup> La mayoría de los indicadores del Plan Estratégico 2002-2004 ha sido alcanzado o superado.

<sup>70</sup> La nueva ley hace obligatorio el uso de los Contratos Marco, a menos que se obtengan mejores precios en el mercado.

<sup>71</sup> Los ahorros estimados pueden alcanzar hasta un 10% del volumen de las compras efectuadas (ChileCompra, 2003).

implementación del sistema<sup>72</sup>. El enfoque para gestionar la subsiguiente fase de consolidación tendrá que poner especial énfasis en lograr la internalización de las nuevas prácticas asociadas al programa, no sólo en el sector de la salud, sino que en las instituciones públicas en general y en el sector privado.

En tercer lugar, hay creciente temor respecto de privilegiar el criterio del precio por sobre el criterio de una calidad garantizada para decidir cuál oferta aceptar<sup>73</sup>. En palabras del Subsecretario de la Secretaría General de la Presidencia se podría «generar una rebelión de los servicios si no se encuentra una buena forma de hacer las compras sin trabas». Establecer el Registro de Proveedores es una herramienta que apunta en la dirección correcta, pero paralelamente se debería avanzar en la elaboración de estándares de calidad para bienes y servicios, independientes de sus productores.

En cuarto lugar, y estrechamente vinculado con los temas anteriores, hay que destacar los desafíos asociados a la implementación de la Ley de Compras y Contrataciones. Mientras no se apruebe su reglamento, persistirá un grado de incertidumbre entre los funcionarios de compra frente a los nuevos procedimientos. El reto más importante consistirá en explicar las nuevas reglas del juego, no sólo a los funcionarios de compra, sino también a las entidades jurídicas asesoras y de control de los servicios públicos.

Por último, pero no menos importante, es el lanzamiento de la nueva plataforma que pasará a ser un sitio transaccional que digitalizará por completo el ciclo de compras<sup>74</sup> y que significará volver a capacitar a los cinco mil funcionarios en su uso. El desafío consiste en asegurar que la transición a este nuevo sitio electrónico coincida con la aprobación del reglamento de la Ley de Compras, a fin de generar sinergias entre los distintos ámbitos de entrenamiento para todos los actores involucrados. Luego, se procederá a establecer mecanismos que permiten integrar e interoperar ChileCompra

---

<sup>72</sup> Se refiere a la incorporación gradual de las municipalidades y de las Fuerzas Armadas. También hay que mejorar la incorporación del sector salud, donde se han verificado numerosas complejidades a la hora de inscribirse y usar el sistema; en particular en algunos grupos de empresas proveedoras a raíz de prácticas de compras arraigadas y no necesariamente demasiado claras.

<sup>73</sup> Chile tiene relativamente poca tradición en establecer y certificar estándares de calidad.

<sup>74</sup> En el futuro mediano deberá ampliarse el alcance de la plataforma ChileCompra para abarcar el ciclo de abastecimiento y permitir, entre otros procesos, la interacción del sistema con la gestión de las bodegas.

con otros sistemas electrónicos del sector público, en particular con el SIGFE (el sistema electrónico para la administración financiera del Estado)<sup>75</sup>.

Se suma a lo anterior que ChileCompra enfrenta otros desafíos relacionados con la creación y consolidación de una nueva institucionalidad para las adquisiciones públicas prevista en la Ley de Compras, lo que incluye el Consejo de Compras Públicas (creado), la transición de la DAE a la Dirección de Compras Públicas (en pleno proceso) y la creación del Tribunal de Contratación Pública (pendiente).

---

<sup>75</sup> Asimismo, se consideran modelos de interoperabilidad con otros marketplaces y un modelo de intercambio de información con los sistemas internos del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, entre otros (ChileCompra, 2003).

## **IV. CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA**

### **1. CONCLUSIONES**

La evolución de las dos fases de ChileCompra entre los años 2000 y 2003, desde una pizarra electrónica de registro de transacciones hacia un sistema de información oportuna, tuvo lugar en un marco institucional y legal similar y respondió a la misma reforma al sistema de compras de 1998.

No obstante, con este marco normativo estable se produjo un quiebre significativo entre ambas fases en torno a la visión de los gestores del proyecto. Hubo un tardío reconocimiento de que no se trataba de una simple digitalización de los procesos de compra, sino que de un complejo cambio de lógicas y prácticas organizacionales muy arraigadas en la administración pública.

Dentro de este contexto, los resultados opuestos de ambas fases, estancamiento desilusionador en la primera y despegue con señales prometedoras en la segunda, se explican principalmente por los siguientes factores: prioridades políticas muy influidas por las circunstancias del entorno; liderazgo del organismo coordinador y enfoque de su modelo de gestión, y capacidad de crear valor. Además, quedó comprobado que la introducción de las compras públicas electrónicas no requiere de un enfoque para tratar con e-problems, sino de uno que aborde adecuadamente un complejo proceso de gestión del cambio.

De acuerdo con este estudio, la experiencia de ChileCompra es un ejemplo que releva el papel central que juega la voluntad política para asegurar el éxito de un proyecto de modernización transversal de enorme envergadura. Prioridad y respaldo de la cúpula del Ejecutivo son factores indispensables para que se pueda implementar en los distintos servicios públicos, a pesar de su evidente resistencia al cambio.

La ausencia de estos elementos durante la primera fase explica la tolerancia a muchos problemas analizados en este trabajo, especialmente la limitación del proyecto a una simple digitalización de las antiguas prácticas.

En contraposición, el respaldo público que recibió ChileCompra desde la máxima autoridad gubernamental, el Presidente, hasta los diferentes ministerios, en particular Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Economía, permitió tomar medidas correctivas en las estrategias de implementación después de dos años de relativo estancamiento para iniciar el trabajo de largo aliento: cambiar las prácticas y culturas organizacionales relacionadas con las compras públicas.

Asimismo, resultó trascendente la existencia de un organismo público coordinador fuerte, con liderazgo, visión y creatividad para conducir el difícil proceso de implementar un proyecto de esta naturaleza. No obstante, estos tres elementos sólo se han comenzado a reflejar recientemente en la DAE<sup>76</sup>, lo que ha contribuido a generar mayor legitimidad y aceptación del actuar de la institución.

También quedó de relieve la importancia de definir clara y explícitamente el propósito del proyecto, enfatizando la necesidad de poner especial atención en la visión tecnológica y el horizonte de tiempo de los procesos de modernización. En ese sentido, establecer mecanismos e incentivos para garantizar que todos los actores persigan el mismo objetivo es indispensable para el éxito de la iniciativa; condición que no estaba dada en la primera fase de ChileCompra. El problema del agente, la DAE, era carecer de un principal a quien rendirle cuentas, lo que facilitó un desvío del propósito original sin que ello se corrigiera oportunamente<sup>77</sup>.

Dado que los factores cambiantes del entorno afectan la agenda política del gobierno, los escándalos de corrupción de 2003 y la firma de los TLC jugaron un papel central en generar en la cúpula del Ejecutivo una disposición política suficientemente firme para producir un quiebre positivo que diera una nueva oportunidad a ChileCompra. En este contexto, el cambio de su director, la creación de un Consejo de Compras y el esfuerzo por mejorar la coordinación intergubernamental ayudaron a generar la visión y las capacidades para crear valor en el mercado de las compras públicas.

<sup>76</sup> La DAE se convirtió en la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas a partir de la entrada en vigor de la Ley de Compras (29 de agosto de 2003).

<sup>77</sup> La DAE se limitó a promover la digitalización de los antiguos procesos de compra, a través de una pizarra electrónica, sin intervenir las prácticas organizacionales para generar un cambio en los procesos de adquisiciones.

A la vez, la implementación de la primera etapa de un mercado electrónico, la publicación de llamados a ofertar, las bases de licitación y otros documentos públicos, no requieren de cambios legislativos. Puede ser suficiente alinear los procedimientos y las normas internas junto con un sistema adecuado de incentivos, siempre y cuando los órganos de control, como la Contraloría, den luz verde para dichas medidas administrativas.

A modo de epílogo, se podría decir que en Chile la promesa de las compras públicas electrónicas recién en 2003 empezó a resucitar nuevas expectativas acerca de su potencial transformador de prácticas y culturas institucionales. A diferencia de hace cuatro años atrás, hoy existen experiencias en otros países, cuyos aprendizajes debieran ser atendidos en Chile.

Frente a los desafíos de las fases venideras, cada vez más complejos, es de gran importancia generar resultados rápidos, medibles, palpables y relevantes para todas las organizaciones usuarias de ChileCompra. De esta manera, se debiera aspirar a vencer las voces escépticas y críticas, alentar las entusiastas y compensar a los perdedores, en particular en el ámbito del manejo político de los negocios estatales con fines electorales.

Además, se vislumbra lo crucial que resulta consolidar la coordinación interinstitucional, con el objetivo de abordar la tensión entre eficiencia y equidad que surge con la introducción de los Contratos Marco, tanto como la aparente disyuntiva entre precio y calidad respecto de la adjudicación de las compras.

Por último, y como ya se mencionó, la creación de un mercado electrónico demanda una estrategia de ensayo y error que permita apostar a una u otra opción, siempre y cuando las posibles equivocaciones se puedan corregir. Para ello se requiere de un enfoque gradual de implementación, cuyas metas y productos sean bien definidos y difundidos entre todos los actores. En este sentido, es de particular importancia que los gestores -políticos y operativos- tengan un buen olfato para detectar y/o crear oportunidades para concretar la promesa de las compras públicas electrónicas.

## 2. LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA

El caso de ChileCompra 2000-2003 enmarcado en la estrategia gubernamental de crear un Estado virtual, permite obtener una serie de lecciones sobre los factores que facilitan y obstaculizan el diseño e implementación de este tipo de iniciativas. Dado que la mayoría de los países de América Latina está en proceso de implementación y perfeccionamiento de sus sistemas de compras electrónicas, o a punto de establecerlos, se espera que el proceso chileno pueda servir como punto de referencia y fuente de aprendizaje<sup>78</sup>.

La experiencia chilena pone en evidencia que un proyecto que introduce un sistema de adquisiciones públicas electrónicas, con carácter horizontal y de gran trascendencia, lo vuelve particularmente complejo y requiere de tres condiciones para hacer realidad la promesa de las compras públicas electrónicas:

En primer lugar, es imprescindible que exista o se genere un *enabling environment*<sup>79</sup>, donde el explícito respaldo político desde el máximo nivel gubernamental sea la dimensión más importante. La prioridad política crea las condiciones y capacidades que permiten desarrollar una sola visión de mediano plazo, negociar los intereses de las distintas instituciones involucradas y generar compromisos colectivos.

En segundo lugar, destaca la importancia de designar o crear un organismo coordinador legítimo, fuerte, capaz de ejercer liderazgo y desarrollar estrategias de cooperación para implementar el proyecto. También se requiere un sistema de incentivos fuertes y explícitos, que ojalá incluyan el enfoque de compartir temporalmente los ahorros generados, a fin de aumentar el compromiso de los servicios.

---

<sup>78</sup> A futuro y basándose en un enfoque parecido al de este trabajo, sería interesante concebir un estudio comparativo entre esos países a fin de generar evidencia empírica. Se debería colocar especial énfasis en la manera en que las soluciones tecnológicas aplicadas a los sistemas de compra gubernamentales pueden superar debilidades creadas por estructuras, creencias y culturas organizacionales o, al contrario, hasta qué punto estas últimas pueden tornar irrelevantes los beneficios de la tecnología.

<sup>79</sup> Este término se refiere a las condiciones del entorno que facilitan que un proyecto de reforma pueda prosperar (Fountain, 2001).

Un tercer elemento indica que no se trata de *e-problems* (es decir, de la tecnología objetiva<sup>80</sup>), sino más bien de desafíos vinculados con la gestión del cambio organizacional, tanto en lo que dice relación con la mentalidad de los funcionarios de compras como con el rediseño de prácticas y procesos.

Tampoco se deben subestimar otros factores que se pueden convertir fácilmente en serias amenazas para este tipo de proyectos, como la pérdida de legitimidad del sistema debido a la dificultad de solucionar satisfactoriamente las disyuntivas entre eficiencia y equidad, o entre precio y calidad; las complicaciones tecnológicas persistentes en la plataforma, o la resistencia cultural a cambios más profundos en los procesos de compra relacionados con las etapas venideras de la implementación, por mencionar sólo algunos.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones para el diseño e implementación de proyectos parecidos basados en los aprendizajes del caso ChileCompra y en la literatura revisada acerca de la experiencia internacional. Para facilitar su comprensión, se separó el diseño de la implementación<sup>81</sup>.

### ***a. Diseño del proyecto***

Los múltiples beneficios atribuidos a la promesa de las compras públicas electrónicas no se generan en forma automática ni con la celeridad querida. En tal sentido, se recomienda llevar a cabo las siguientes actividades:

- Evaluar los costos y compromisos para poner el proyecto en marcha, en particular en lo que dice relación con la operación del sitio electrónico, la capacitación y la diseminación<sup>82</sup>.
- Si se opta por un sistema con operador privado, ofrecer una cooperación dinámica entre sector público y privado que permita hacer cambios en los términos de referencia en la medida que sean necesarios.

---

<sup>80</sup> Se han presentado dificultades de compatibilidad entre diferentes sistemas tecnológicos, entre otros, pero lo importante es que se reconocen como problemas secundarios o terciarios.

<sup>81</sup> Los aprendizajes sobre el diseño de ChileCompra se derivaron del análisis de su primera fase de implementación.

<sup>82</sup> En el caso de ChileCompra, la primera licitación sin costo ninguno para el Estado resultó ser un error, cuyos costos (perder prácticamente dos años de funcionamiento amén del detrimento de la confianza) son bastante mayores que el valor presente de una inversión inicial adecuada.

- Reconociendo la complejidad de modernizar los sistemas de compras, es indispensable contar con una estrategia para gestionar el cambio.
- Para enfrentar la resistencia al cambio hay que diseñar un sistema de incentivos que tome en cuenta los intereses de los diferentes usuarios públicos.
- Los proyectos de e-gobierno requieren de experimentación creativa. Elaborar una estrategia de monitoreo e intervención activa que permita remediar oportunamente los típicos errores conceptuales iniciales.

Resulta indispensable asegurar que el proyecto goce de un *enabling environment* para poder prosperar, sin sufrir quiebres en su enfoque y orientación, aun cuando se produzca un cambio de gobierno. Para lograr esto se recomienda lo siguiente:

- Coordinar las diversas competencias y crear sinergias entre los distintos intereses de ministerios, servicios y la Contraloría General.
- Resulta clave elaborar una estrategia de seducción e incentivos dirigida a los altos directivos públicos, en particular si se reconocen las poderosas razones para oponerse a cambios en las compras por pérdida de influencia, intereses electorales u otros.
- Asegurar que el servicio que se designe para implementar el proyecto tenga una participación activa en el diseño para hacer ver y valer su propia visión.

Otro factor relevante en el diseño se relaciona con el objetivo de crear valor en las compras públicas. En este sentido, es indispensable garantizar una masa crítica de compradores y proveedores para hacer mutuamente atractivo el uso del sitio. Para garantizar que esta condición se dé, se propone establecer tres reglas básicas:

- Crear incentivos para los funcionarios de compra y los directivos públicos.
- Establecer la obligatoriedad de uso del sitio por parte de los organismos públicos, junto con sanciones para su incumplimiento.
- Concentrar la demanda pública a través de una ventana única de compra (es importante en países con mercados relativamente pequeños).

Por último, la complejidad de crear un mercado electrónico estatal sugiere optar por un enfoque gradual para digitalizar las diferentes etapas del ciclo de compras, empezando por la fase de publicar las oportunidades de negocio. Esta medida tiende a tener el menor efecto sobre las normas y leyes existentes, y la mayor aceptación en los usuarios. Sin embargo, la experiencia chilena es útil como clara advertencia de que la publicación de los negocios del Estado tiene que ser necesariamente oportuna.

### ***b. Implementación del proyecto***

Para proyectos de modernización horizontal es una condición *sine qua non* contar con un compromiso político fuerte que emane del más alto nivel gubernamental.

Las distintas etapas de implementación requieren de una estrategia de seducción, lo que incluye mecanismos de incentivos, y alianzas estratégicas<sup>83</sup> para enfrentar, en muchos casos, prácticas anquilosadas como la distribución de favores y las fuentes de financiamiento político.

Es muy importante que el ente coordinador sepa jugar con una combinación de estrategias políticas e incentivos, orientada a asegurar la adhesión de todos los servicios, ya que es compleja la aplicación homogénea en ausencia de una ley marco unificadora.

Aun en países con un fuerte sesgo jurídico-legalista, no es necesario esperar la aprobación de cambios normativos legales para asegurar el funcionamiento de un nuevo sistema electrónico de información sobre las compras públicas. Una serie de decretos e instructivos acompañados de una estrategia de comunicación e incentivos de gestión permite avanzar mientras se tramitan los cambios legales.

Se suma a lo anterior la necesidad de explicitar la visión tecnológica del proyecto a largo plazo, cuya materialización se debe concebir como un proceso continuo, dividido en varias etapas de implementación con crecientes niveles de interacción y transacción electrónicas.

---

<sup>83</sup> *Se podría pensar en una alianza entre la DAE y la Dipres para elaborar un esquema de incentivos centrado en ofrecer a aquellos organismos públicos que generen ahorros, el compartirlos durante un año en lugar de reducirles el presupuesto.*

Además, se recomienda delimitar claramente los mandatos y responsabilidades de la gestión operativa-institucional del proyecto, acompañados por mecanismos de solución de conflictos y sanciones. Esta división de roles es muy relevante cuando se trata de un modelo de co-gestión público-privada, cuyas funciones objetivo no necesariamente coinciden.

Finalmente, en lo que dice relación con la gestión operacional del sistema ChileCompra, destaca el requerimiento básico de elaborar un sistema de metas e indicadores, a fin de detectar y remediar las fallas o errores que puedan haber a lo largo del proceso.

Los proyectos que apuntan a crear un Estado virtual son novedosos y en muchos casos carecen de referencias empíricas inequívocas, por lo que requieren de un seguimiento muy cercano para permitir un proceso continuo de ajustes y reorientaciones, donde idealmente tanto el gobierno como las empresas interesadas debieran tener una actitud proactiva.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYLWIN, PATRICIO (1994). *Crecimiento con equidad. Discursos escogidos (1992-1994)*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- BANCO MUNDIAL (2001). «Electronic government procurement workshop», Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (2001). «Electronic government procurement». Draft World Bank Support Strategy, Washington D.C.
- CÁMARA DE COMERCIO DE SANTIAGO (2003). *La economía digital en Chile 2003*. Centro de Estudios de la Economía Digital, Santiago de Chile.
- CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS (2002). «Reforma del Estado, Volumen II. Dirección pública y compras públicas». Salvador Valdés Prieto (Ed.). Santiago de Chile.
- CHILECOMPRA (2002). «Sistema de contrataciones y compras públicas, Plan Estratégico 2002-2004». Disponible en Internet en:  
«[http://www.chilecompra.cl/Portal/acerca/files/plancompras\\_c.pdf](http://www.chilecompra.cl/Portal/acerca/files/plancompras_c.pdf)».
- CHILECOMPRA (2003). «Informe de Gestión. Avance a noviembre de 2003». Disponible en Internet en:  
«[http://www.chilecompra.cl/Portal/acerca/files/informegestion/informe\\_gestion\\_2003.pdf](http://www.chilecompra.cl/Portal/acerca/files/informegestion/informe_gestion_2003.pdf)».
- COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (1998). «Reforma al sistema de compras y contrataciones del sector público».
- COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (2000). *El Estado al servicio de la gente. Balance 1994-2000*. Santiago de Chile.
- CONSEJO DE AUDITORÍA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO, CAIGG (1996). «Informe de auditoría. Proceso asociado a contratos y licitaciones». Disponible en Internet en:  
«[http://www.caigg.cl/informes\\_auditoria/informe\\_1996.htm](http://www.caigg.cl/informes_auditoria/informe_1996.htm)».
- EASTERLY, WILLIAM (2001). *The elusive quest for growth*. MIT Press, Estados Unidos.
- EUROPEAN UNION (2000). *Analysis of electronic public procurement pilot projects in the European Union*.
- FAGAN, JOE (2000). «Transparency through electronic procurement-Canada's approach». Presentado en la Conferencia de IDB, *Transparency and development in Latin America and the Caribbean*.
- FOUNTAIN, JANE (2001). *Building the virtual state, information technology and institutional change*. Brookings Institution Press, Washington D.C.

- FOUNTAIN, JANE (2003). «Impacto productivo de las TIC en las organizaciones: el caso del sector público». Presentado en el Primer Encuentro Nacional Chiledigital 2010, Santiago, Chile, 14 de noviembre de 2003.
- HAGGARD, STEPHAN (1998). «La reforma del Estado en América Latina», en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 11.
- INVERTEC IGT CONSULTING GROUP (1998). «Informe 4: diseño del sistema de intermediación». Santiago de Chile.
- INVERTEC IGT CONSULTING GROUP (1998). «Informe 5: análisis de factibilidad y estrategia de implementación». Santiago de Chile.
- KATZ, JORGE (2003). *Building an information society: a Latin American and Caribbean perspective*. Santiago de Chile.
- MARCEL, MARIO (2002). «Las opciones para la reforma del Estado en Chile», en *Reforma del Estado, Volumen II*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (2002). «Informe final de Chilecompra». Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales, realizado entre 1999 y 2002, Santiago, Chile.
- MOORE, MARK (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Editorial Paidós, Estados Unidos.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2003). «Perfiles de sistemas electrónicos de compras gubernamentales». Programa de Mejores Prácticas Gubernamentales. Disponible en Internet en: [«http://www.iacd.oas.org/template-spanish/Perfiles\\_E-procurement-Version%20Final.pdf»](http://www.iacd.oas.org/template-spanish/Perfiles_E-procurement-Version%20Final.pdf).
- ORREGO, CLAUDIO; CARLOS OSORIO y RODRIGO MARDONES (2000). «Chile's government procurement e-system», Estudio de Caso, publicado en el sitio Internet del Banco Mundial. Disponible en: [«http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/eprocurement\\_chile.htm»](http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/eprocurement_chile.htm).
- OSORIO, CARLOS (2003). «e-Procurement in the chilean public sector, 1997-2002». Presentación al Banco Mundial.
- PNUD/UNDP-ASP (2002). «Benchmarking e-government: A global perspective, assessing the progress of UN member states».
- POLLITT, CHRISTOPHER y GEERT BOUCKAERT (2000). *Public management reform, a comparative analysis*. Oxford University Press, Gran Bretaña.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (1990). «Bases para un diagnóstico de la administración pública chilena en la transición democrática y líneas de acción para la modernización de su gestión».
- PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (2003). «Agenda de gobierno electrónico 2002-2005». Disponible en Internet en:  
«[http://www.modernizacion.cl/archivos\\_documentos/2002/AGENDA%20GOBIERNO%20ELECTR%20D3NICO%202002-20051.pdf](http://www.modernizacion.cl/archivos_documentos/2002/AGENDA%20GOBIERNO%20ELECTR%20D3NICO%202002-20051.pdf)».
- PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO-DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE (2003). «Gobierno electrónico en Chile: estado del arte». Santiago de Chile.
- REHREN, ALFREDO (2002). «Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile», en *Reforma del Estado, Volumen II*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- STIGLITZ, JOSEPH (1998). «Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington», en *Revista CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 12.
- TAYLOR NELSON SOFRES (2002). *Government online, an international perspective*, Consultants W. Mellor, V. Parr.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL PARA LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE (2002). «Mapa de Riesgos sobre Licitaciones Públicas en Chile». Disponible en Internet en:  
«[http://www.transparency.org/tilac/trabajo\\_en\\_red/contrataciones/dnld/riesgos\\_chile.pdf](http://www.transparency.org/tilac/trabajo_en_red/contrataciones/dnld/riesgos_chile.pdf)».
- WAISSBLUTH, MARIO (2002). «La Reforma del Estado en América Latina. Guía abreviada para exploradores en la jungla». Disponible en Internet en:  
«[http://www.invertec-igt.com/file\\_publicaciones/La\\_reforma\\_estado.pdf](http://www.invertec-igt.com/file_publicaciones/La_reforma_estado.pdf)».

## VI. ESTUDIOS DE CASO

### PUBLICADOS EN 1996

**Estudio de Caso N° 1**  
LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.  
*César Pastore Britos.*

**Estudio de Caso N° 2**  
AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).  
*Fernando Correa Alsina.*

**Estudio de Caso N° 3**  
EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.  
*Walter Orellana Rocha.*

**Estudio de Caso N° 4**  
EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.  
*Ramón Borges Méndez.*

**Estudio de Caso N° 5**  
INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.  
*Patricia Noda Videá.*

**Estudio de Caso N° 6**  
EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.  
*María Lila Iwasaki.*

**Estudio de Caso N° 7**  
LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?  
*Cristián Saieh Mena.*

**Estudio de Caso N° 8**  
DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.  
*Sandra Lerda y Francisco Sabatini.*

**Estudio de Caso N° 9**  
CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.  
*Soledad Ubilla.*

**Estudio de Caso N° 10**  
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.  
*Cecilia Montero y Carlos Vignolo.*

**Estudio de Caso N° 11**  
CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.  
*Claudio Orrego Larraín.*

### PUBLICADOS EN 1997

**Estudio de Caso N° 12**  
MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.  
*Fernando Díaz Mujica.*

**Estudio de Caso N° 13**  
GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.  
*Liliana Cannobbio Flores.*

**Estudio de Caso N° 14**  
LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.  
*Luis Gonzalo Urcullo Cossío.*

**Estudio de Caso N° 15**  
GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.  
*Alejandra Faúndez Meléndez.*

**Estudio de Caso N° 16**  
ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.  
*Julio Waldo López Aparicio.*

**Estudio de Caso N° 17**  
LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUTORIANO.  
*Luis Esteban Lucero Villarreal.*

**Estudio de Caso N° 18**  
LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.  
*Marvin Francisco Discua Singh.*

**PUBLICADOS EN 1998****Estudio de Caso N° 19**

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

*Juan Carlos Cortázar Velarde.*

**Estudio de Caso N° 20**

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

*Claudio Rodolfo Rammsy García.*

**Estudio de Caso N° 21**

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

*Michel-Ange Pantal.*

**Estudio de Caso N° 22**

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL (ISAPRES).

*Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.*

**Estudio de Caso N° 23**

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

*Juan Enrique Vargas Viancos.*

**Estudio de Caso N° 24**

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

*David Mieres Valladares.*

**Estudio de Caso N° 25**

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

*Alejandro Esteban Rodríguez.*

**Estudio de Caso N° 26**

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

*Georgina Paniagua Ramírez.*

**Estudio de Caso N° 27**

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

*Sixto Carrasco Vielma.*

**Estudio de Caso N° 28**

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

*Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.*

**Estudio de Caso N° 29**

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

*José Antonio Terán Carreón.*

**Estudio de Caso N° 30**

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

*Ana María Güémez Perera.*

**Estudio de Caso N° 31**

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

*Claudia Muñoz Salazar.*

**PUBLICADOS EN 1999****Estudio de Caso N° 32**

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA.

*Nelson Shack Yalta.*

**Estudio de Caso N° 33**

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

*María Gabriela Rubilar Donoso.*

**Estudio de Caso N° 34**

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ.

*Cecilia Má Cárdenas.*

**Estudio de Caso N° 35**

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS.

*Ricardo Cordero Vargas.*

## PUBLICADOS EN 1999

**Estudio de Caso N° 36**  
MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

*Luzmari Martínez Reyes.*

**Estudio de Caso N° 37**  
CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ (1995 - 1997).

*Pablo Franky Méndez.*

**Estudio de Caso N° 38**  
POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997).

*Urby Pantoja Vásquez.*

**Estudio de Caso N° 39**  
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO.

*Irma Miryam Monasterolo.*

**Estudio de Caso N° 40**  
EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN.

*César Chanamé Zapata.*

**Estudio de Caso N° 41**  
REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA.

*Teresa Reinaga Joffré.*

**Estudio de Caso N° 42**  
LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989).

*Justo Tovar Mendoza.*

## PUBLICADOS EN 2000

**Estudio de Caso N° 43**  
ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981-1989 Y 1990-1998.

*Julio Castro Sepúlveda.*

**Estudio de Caso N° 44**  
INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO.

*Danae de los Ríos Escobar.*

**Estudio de Caso N° 45**  
POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA.

*Jorge Menéndez Gallegos.*

**Estudio de Caso N° 46**  
ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA.

*Jorge Ríos Cueto.*

**Estudio de Caso N° 47**  
POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA.

*Edgar Rojas Calderón.*

**Estudio de Caso N° 48**  
ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR.

*Irma Lorena Dueñas Pacheco.*

**Estudio de Caso N° 49**  
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA.

*Tatiana Genuzio Patzi.*

**Estudio de Caso N° 50**  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE.

*Roberto Godoy Fuentes.*

**Estudio de Caso N° 51**  
GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL.

*John Vela Guimet.*

**Estudio de Caso N° 52**  
EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE.

*Juan Salamanca Velázquez.*

**PUBLICADOS EN 2001**

**Estudio de Caso N° 53**  
EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA.  
*Raquel del Carmen Aguirre.*

**Estudio de Caso N° 54**  
LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ.  
*Humberto Rosso Morales.*

**Estudio de Caso N° 55**  
EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?  
*Emilio Porta Pallais.*

**Estudio de Caso N° 56**  
SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE.  
*Juan Pablo Severin Concha.*

**Estudio de Caso N° 57**  
FORMACIÓN DOCENTE  
CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP).  
*Juan Eduardo Serra Medaglia.*

**Estudio de Caso N° 58**  
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000).  
*Alvaro Vicente Ramírez Alujas.*

**Estudio de Caso N° 59**  
CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO.  
*Lucas Godoy Garraza.*

**Estudio de Caso N° 60**  
LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD.  
*Fernando Pachano Ordóñez.*

**PUBLICADOS EN 2002**

**Estudio de Caso N° 61**  
EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL.  
*María Andrea Salazar Mejía.*

**Estudio de Caso N° 62**  
REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN.  
*Cinthya Arguedas Gourzong.*

**Estudio de Caso N° 63**  
LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO, FOREC, EN COLOMBIA.  
*Jorge Iván Cuervo Restrepo.*

**Estudio de Caso N° 64**  
INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA.  
*Sergio Antonio Ibáñez Schuda.*

**Estudio de Caso N° 65**  
LA DEMANDA POR JUSTICIA UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA.  
*Rafael Mery Nieto.*

**Estudio de Caso N° 66**  
ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE.  
*Carlos René Martínez Calderón.*

**Estudio de Caso N° 67**  
ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO.  
*Paula Ximena Quintana Meléndez.*

**Estudio de Caso N° 68**  
RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?  
*Claudia Marcela Peña Barría.*

**Estudio de Caso N° 69**  
DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ.  
*José Carlos Chávez Cuentas.*

## **PUBLICADOS EN 2003**

**Estudio de Caso N° 70**  
COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL  
TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE.  
*Leonardo José Salas Quirós.*

**Estudio de Caso N° 71**  
DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL  
SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS  
AÑOS 1990 Y 2000.  
*Paula Daniela Bustos Muñoz.*

**Estudio de Caso N° 72**  
VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE  
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA  
EN BOLIVIA (1990 - 2001).  
*Juan Carlos Camacho Encinas.*

**Estudio de Caso N° 73**  
LA POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES INTEGRALES  
DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA:  
UN DESAFÍO A LA GESTIÓN PÚBLICA.  
*Valeria Andrea Sánchez de Buglio.*

**Estudio de Caso N° 74**  
INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS:  
LA EXPERIENCIA DEL "PLAN DE ESTÍMULOS  
A LA LABOR EDUCATIVA INSTITUCIONAL"  
EN EL SALVADOR.  
*Juan Carlos Rodríguez.*

**Estudio de Caso N° 75**  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE.  
SU EVOLUCIÓN Y EFECTOS EN EL ÁMBITO  
ECONÓMICO 1990 - 2000.  
*Carmen Gloria Marambio Ortiz.*

## **PUBLICADOS EN 2004**

**Estudio de Caso N° 76**  
POBLACIÓN PENAL Y MERCADO LABORAL: UN MODELO  
EMPÍRICO PARA EL PERÍODO 1982-2002 EN LA REGIÓN  
METROPOLITANA.  
*Antonio Frey Valdés.*