



Universidad del Desarrollo

**Dirección estratégica en la implementación de los procesos de compras públicas
de corporaciones municipales entre el año 2020-2024**

POR: DEYSE ODETTE LOZANO ROJAS

Tesina presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo para
optar al grado académico de Magíster en Políticas Públicas

PROFESORES GUÍAS:

Sr. Juan Pablo Couyoumdjian
Sr. Rodrigo Troncoso

Septiembre 2025 SANTIAGO



Universidad del Desarrollo

©Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, con fines académicos o de investigación, por cualquier medio o procedimiento, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.



Índice

Proyecto de seminario Aplicado	¡Error! Marcador no definido.
Introducción.....	4
Planteamiento del problema.....	8
Marco teórico y discusión bibliográfica.....	11
Objetivos de investigación.....	28
Marco Metodológico	30
Datos.....	35
Tratos directos.....	40
Concentración de proveedores	42
Conclusiones.....	45
Linkografía.....	49
Tabla 1: Modalidades de compra.....	35
Tabla 2: Cantidad de tratos directos entre 2020-2024.....	40
Tabla 3: Concentración de proveedores según modalidad de compra.....	42



Introducción

La contratación gubernamental destaca entre las funciones cruciales del Estado actual, pues abarca una parte considerable del presupuesto público, además es una vía eficaz para optimizar la gestión estatal, al consolidar la transparencia, promover la competencia entre empresas y respaldar metas sociales, tales como la igualdad y la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

En el ámbito de la gestión gubernamental, Las corporaciones municipales en Chile surgen a comienzos de la década de 1980, en un contexto de reformas que buscaban descentralizar y dotar de mayor autonomía a los municipios en la gestión de servicios locales. Fueron creadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, bajo el DFL N.º 1-3.063 de 1980, con el propósito de administrar áreas tan relevantes como la salud, la educación y la cultura. Su diseño híbrido —privado en lo jurídico, pero público en sus fines— permitió que operaran con más flexibilidad que las unidades municipales tradicionales, aunque también abrió el debate sobre la necesidad de fortalecer su regulación y supervisión (Williams, 2023).

No obstante, este mismo diseño institucional ha generado diversas situaciones en torno a su control y transparencia, es por esto que organismos como el Consejo para la Transparencia han advertido la necesidad de fortalecer su fiscalización y rendición de cuentas (Consejo para la Transparencia, 2013).



La Subsecretaría de Desarrollo Regional también ha señalado que las corporaciones, al administrar recursos estatales, deben estar sujetas a reglas claras y mecanismos de supervisión que aseguren un uso correcto de los fondos públicos, garantizando que su autonomía no derive en malas prácticas (SUBDERE, 2011).

Bajo esta línea, se realiza la emisión del dictamen E160316N21 por parte de la Contraloría General de la República en el año 2021. Donde se estableció que toda institución que administre fondos públicos debe regirse por la Ley N.º 19.886 sobre Compras Públicas y utilizar la plataforma ChileCompra para realizar sus procesos de adquisiciones. Esta indicación tenía el objetivo de extender el principio de probidad administrativa a estas entidades y fortalecer la transparencia en el uso de recursos públicos, para así aumentar la confianza de la ciudadanía en la administración pública.

Desde el año 2022, todas las corporaciones municipales quedaron formalmente obligadas a utilizar la plataforma ChileCompra a través del sistema Mercado Público, para llevar a cabo todos sus procesos de contratación y a regirse con lo establecido en la Ley N.º 19.886 “LEY DE BASES SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y PRESTACION DE SERVICIOS”, promoviendo mayor transparencia, eficiencia y orden en el uso de recursos públicos. Si bien muchas corporaciones comenzaron a utilizar la plataforma tal como se exigía, en la práctica, lo hicieron recurriendo a mecanismos de compra poco competitivos, como el trato directo, que, según la normativa vigente en ese



entonces, debía ser usada de manera excepcional y justificada, es decir en situaciones en las que no fuera viable realizar una licitación pública u otro proceso de compra.

Muchas corporaciones municipales se enfrentaron a importantes dificultades al momento de implementar la normativa de compras públicas dentro de sus estructuras y procesos internos, ya que este cambio no solo implicó ajustes en el área de adquisiciones, sino que impactó a todos quienes participan en el ciclo de compra.

Otra dificultad, fue modificar una forma de trabajo que llevaba años instalada en cada integrante del proceso de compra, adaptarse a una nueva plataforma, entender su funcionamiento, aplicar correctamente la normativa vigente y, además, pensar estratégicamente las compras. En muchos casos, los equipos carecían de formación técnica o experiencia previa en procedimientos competitivos, lo que generó cierta resistencia y errores en la implementación. Esta transición dejó en evidencia no solo una necesidad de capacitación, sino también de acompañamiento institucional para fortalecer capacidades, ordenar procesos internos y comprender que las compras públicas son parte de una gestión más amplia, que debe ser planificada, transparente y eficiente.

En este contexto, la presente investigación analiza el desempeño institucional de las corporaciones municipales en sus procesos de compras públicas, observando su eficiencia operativa y normativa.



Universidad del Desarrollo

Este estudio emplea un enfoque cuantitativo a partir de datos extraídos de ChileCompra, evidenciando cómo compran las corporaciones municipales, permitiendo proponer mejoras en políticas públicas asociadas a estos procesos de implementación o ejecución, según lo indicado por la OCDE (2017), donde menciona que una contratación eficiente no solo optimiza recursos, sino que también fortalece la legitimidad y la democracia institucional.



Planteamiento del problema

Las corporaciones municipales en Chile tienen un rol mucho más cercano y cotidiano de lo que se reconoce, son las encargadas de áreas tan sensibles y vitales como la salud, la educación y el desarrollo social, y por lo tanto están directamente relacionadas con la calidad de vida de las personas en sus comunas y en muchos casos, son la puerta de entrada al Estado para quienes viven en el territorio.

Con los años, estas corporaciones han ido tomando cada vez un rol más protagónico en la administración de los recursos públicos, situación de gran envergadura, ya que se decide cómo y en qué gastar los fondos estatales, estas decisiones afectan directamente a sus vecinos, acá radica, la importancia de contar con mecanismos de compra eficientes y transparentes, aplicando la normativa legal vigente y considerando el deber de entregar un mejor servicio a la ciudadanía, contribuyendo así a la equidad y calidad de vida de las persona.

Con la implementación de Mercado Publico y la nula experiencia de las corporaciones en este tema, se perdió la eficiencia que se buscaba al implementar dicha herramienta, afectando a comunas donde los recursos ya eran escasos.

Por eso es importante mirar de cerca lo que está pasando con las compras públicas en las corporaciones: no sólo para ver si se están cumpliendo los procedimientos, sino para entender si esos procedimientos están ayudando realmente a entregar mejores servicios a la ciudadanía.



La implementación de Mercado Público implicó aprender nuevas herramientas, adoptar criterios de planificación, cumplir con requisitos normativos estrictos y profesionalizar una función que tradicionalmente había operado bajo lógicas más informales, donde la falta de personal capacitado y de sistemas de control interno adecuados dificultó una implementación efectiva.

Las consecuencias de una mala utilización de la plataforma digital no solo afecta lo administrativo. Una compra mal planificada, una licitación poco clara o una contratación sin fundamento no solo afectan una cifra presupuestaria: erosionan la confianza ciudadana y debilitan la legitimidad de las instituciones locales, tal como advierte la OCDE (2017), los sistemas de compras públicas no deben entenderse únicamente como mecanismos de ejecución presupuestaria, sino como herramientas estratégicas orientadas a generar valor público. Para ello, es clave que se adapten a las capacidades reales de cada institución y se acompañen de acciones sostenidas de formación, monitoreo y mejora continua.

Por esta razón, es imprescindible realizar un estudio del desempeño institucional de las corporaciones municipales en materia de compras públicas. Esta evaluación debe identificar patrones de eficiencia e ineficiencia, analizar el uso de las distintas modalidades de contratación, y mapear las principales barreras que dificultan la transparencia y la competencia. Además, debe incorporar una perspectiva territorial y contextual, considerando las diferencias entre comunas y la diversidad de capacidades organizacionales.



Este análisis busca avanzar en la legitimación del rol que cumple el área de adquisiciones en el eficiente uso de la plataforma y el impacto que éste tiene en la transparencia, confianza en las autoridades y valor público de los procesos que se llevan a cabo en estas instituciones.

A partir de lo anterior, surgen las siguientes preguntas de investigación que orientan esta tesina.

Pregunta general

¿En qué medida el diseño institucional del sistema de compras públicas permite a las corporaciones municipales operar con eficiencia, transparencia en sus procesos de adquisición?

Preguntas específicas

1. ¿Qué niveles de eficiencia operativa presentan las corporaciones municipales en sus compras, considerando planificación, modalidad y monto de adquisición?
2. ¿Qué patrones de concentración de proveedores se observan, y cómo se relacionan con el uso de modalidades menos competitivas como el trato directo o convenio marco?
3. ¿Cómo impactan estos niveles de eficiencia en compras públicas a la confianza en las autoridades y la transparencia en los procesos públicos?



Marco teórico y discusión bibliográfica

El presente marco teórico aborda el desempeño institucional de las corporaciones municipales en los procesos de compras públicas en Chile, además se hace alusión de diversas plataformas que son utilizadas en el extranjero. También se sobre la actualización de la normativa que rigen las compras públicas de las corporaciones municipales y de la plataforma Mercado Publico, examinando las diversas modalidades de compra públicas como una herramienta de gestión de los recursos públicos.

Corporaciones Municipales

Las corporaciones municipales en Chile fueron constituidas por las normas del código civil y los decretos N° 462 /81 y 110 //6 del ministerio de Justicia a partir del año 1981, estas entidades fueron creadas inicialmente como organismos de derecho privado, pero con funciones públicas, lo que les permitió operar con mayor flexibilidad en la administración de áreas clave como la salud, la educación e instituciones de primera infancia, aportando directamente al desarrollo local y social. Esta figura jurídica, permitía a las instituciones externalizar ciertas funciones, permitiéndoles realizar procesos fuera de la burocracia que normaba al sector público y así poder responder con mayor rapidez a las necesidades locales. Durante muchos años, las corporaciones municipales operaron con escasa fiscalización, sin estar sujetas plenamente a las normas de funcionamiento del sector público, lo que generó espacios de malas prácticas reiterativas en diversas



instituciones, ejemplo de esto se menciona en un reportaje publicado por el diario *El Mostrador* (2025) “La necesidad de eliminar las Corporaciones Municipales”.

En el año 2003 se realizó la creación de la plataforma digital ChileCompra y el portal Mercado Público. Esta herramienta, buscaba transparentar los procesos de adquisición del Estado, reducir la corrupción, aumentar la competencia entre proveedores, para así generar las condiciones necesarias para la obtención de mejores beneficios en los procesos de compras públicas, buscando también estandarizar prácticas entre organismos públicos.

La implementación del sistema fue gradual, partiendo con ministerios y servicios públicos e incorporando progresivamente a municipios, universidades y otras entidades. No obstante, durante varios años, las corporaciones municipales quedaron al margen de esta obligación, debido a su carácter jurídico híbrido. Fue recién el 29 de noviembre del 2021 cuando la Contraloría General de la República publicó el dictamen E160316N21 donde indica que toda institución que administra recursos públicos, incluidas las corporaciones municipales debían utilizar la plataforma para generar todas sus contrataciones de bienes y servicios.

Este cambio normativo representó un desafío significativo para la instituciones, ya que muchas corporaciones no contaban con los equipos técnicos, la capacitación ni los sistemas internos necesarios para implementar procesos de compra digital, planificación de compras, realizar licitaciones públicas o gestionar plataformas electrónicas.



Cuando comenzó a regir la normativa, muchas corporaciones continuaron utilizando mecanismos alternativos, como el trato directo, sin justificaciones claras ni planificación previa. Esto generó una situación paradójica: se cumplía formalmente con la normativa, pero se mantenían prácticas poco eficientes o transparentes, según la información que entregan los datos abiertos de ChileCompra.

El tema de fondo no es sólo normativo, sino estructural, las compras públicas en las corporaciones municipales son un reflejo de su capacidad de gestión que se ve directamente plasmada en un servicio oportuno y de calidad a la ciudadanía. Una corporación que realiza procesos transparentes, planificados, con licitaciones abiertas y participación de múltiples oferentes, no sólo está cumpliendo con la ley, está promoviendo un buen uso de los recursos públicos, promoviendo la eficiencia y el valor del dinero. En cambio, el uso continuo del trato directo sin criterios técnicos puede ser indicativo de problemas más profundos como la ausencia de planificación, baja profesionalización, falta de controles internos o incluso prácticas poco éticas.

El sistema de compras públicas no es neutral, puede reforzar o debilitar la confianza local, según cómo se implemente, quienes participen, qué mecanismos se utilicen y qué resultados se obtengan.

La incorporación de las corporaciones municipales al sistema ChileCompra es, por tanto, un proceso político-institucional complejo que combina la eficiencia y



trazabilidad de las plataformas digitales y el seguimiento de la normativa actual en un contexto de falta de confianza de la población en las instituciones del Estado. Diversos estudios han destacado que la transparencia en los procesos de contratación pública no solo mejora la eficiencia administrativa, sino que también fortalece la gobernanza institucional. Según la OCDE (2002), procedimientos transparentes en las adquisiciones públicas contribuyen a una asignación más eficiente de recursos, generan ahorros presupuestarios, promueven la competencia entre proveedores locales y reducen significativamente los riesgos de corrupción. Cada uno de los puntos mencionados son relevantes en el ámbito municipal, donde las decisiones de compra inciden directamente en la calidad del gasto y en la percepción ciudadana sobre la legitimidad de sus autoridades. Es así como la transparencia no debe ser entendida únicamente como una obligación de las instituciones por realizar sus procesos de forma legal, sino como una herramienta estratégica de desarrollo institucional y generación de confianza pública.

El sistema de compras públicas es un pilar de la gestión estatal moderna, ya que permite que los recursos fiscales se administren con transparencia, eficiencia y bajo principios de probidad. En Chile, este sistema se consolidó con la promulgación de la Ley N.º 19.886 en 2003 y la creación de la Dirección ChileCompra, que administra la plataforma electrónica Mercado Público (ChileCompra, s.f.). A través de este portal, todas las instituciones del Estado



realizan sus adquisiciones, lo que garantiza trazabilidad, igualdad de condiciones para los proveedores y acceso ciudadano a la información.

Su funcionamiento se apoya en modalidades como la Licitación Pública, los Convenios Marco y la Compra Ágil, que buscan equilibrar eficiencia y competencia.

Modalidades de compra

La reciente reforma al sistema de compras públicas en Chile, impulsada a través de la Ley N.º 21.634 y su reglamento actualmente operativo desde diciembre del año 2024, introdujo importantes innovaciones al marco institucional vigente, incorporando nuevas modalidades de compra con el objetivo de adaptar los procedimientos a los principios de eficiencia, transparencia, inclusión y probidad en base a las observaciones y retroalimentaciones que las instituciones han generado desde su implementación en el año 2003.

Dentro de este nuevo diseño, se reconocen formalmente siete modalidades de compra: el aumento en el presupuesto de la Compra Ágil, la Compra por Cotización, el Convenio Marco, el Contrato para la Innovación, el Diálogo Competitivo para Innovación, la Subasta Inversa Electrónica y licitaciones. Cada uno de estos procedimientos busca responder a contextos específicos de contratación, permitiendo una mayor flexibilidad sin desatender los principios que rigen la contratación pública.



Compra ágil

Esta modalidad inicialmente permitía realizar la adquisición de bienes y servicios por montos inferiores o iguales a las 30 UTM, posterior a la actualización de la normativa el monto se modificó a las 100 UTM, mediante cotizaciones electrónicas, promoviendo la participación de proveedores locales y de menor tamaño, ya que en una primera instancia sólo pueden postular empresas de menor tamaño y si estas instituciones no cuenta con el bien o servicio requerido se permite realizar un segundo llamado que va dirigido a empresas de mayor tamaño. Esta modalidad fue pensada especialmente para dar respuesta rápida a necesidades operativas cotidianas, manteniendo la trazabilidad y transparencia mediante la exigencia de tres cotizaciones mínimas. Por su parte, la Compra por Cotización aplica cuando no existe un Convenio Marco vigente y se requiere adquirir productos con rapidez, sin exceder los umbrales legales definidos, debiendo obtenerse igualmente al menos tres cotizaciones formales y trazables.

Convenio Marco

Esta modalidad consiste en un catálogo preestablecido de productos y servicios licitados por la Dirección ChileCompra, los proveedores adjudicados o ganadores de la licitación, podrán ofrecer sus productos en el catálogo antes mencionado por un periodo definido inicialmente en la licitación, de esta forma las instituciones públicas ingresan a este ítem y adquieren los productos definidos con proveedores específicos, ya que permite realizar la comparación de precio de los diferentes



proveedores adjudicados en este catálogo. Aunque esta modalidad ha sido criticada por concentrar la oferta en pocos proveedores, las modificaciones actuales buscan dotarla de mayor equidad territorial y funcionalidad.

El uso de los convenios marco no ha estado exento de críticas, ya que si bien estos instrumentos fueron diseñados para estandarizar procesos, agilizar la contratación y reducir costos de transacción, su implementación práctica ha generado diversas tensiones. Según el informe de la OCDE (2017), establece que, si bien el modelo chileno de convenios marco presenta avances significativos en materia de eficiencia operativa, también ha propiciado una alta concentración de proveedores y dificultades para incluir a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en las oportunidades de compra pública. El estudio destaca que la rigidez del catálogo, la escasa adaptabilidad a realidades territoriales y las barreras de entrada que enfrentan ciertos proveedores, atentan contra los principios de inclusión, competencia y desarrollo local que debiesen regir los sistemas de contratación estatal.

Asimismo, se advierte que la administración del convenio marco requiere altos niveles de capacidad institucional, tanto para su diseño como para su monitoreo desde la Dirección de ChileCompra, esta evaluación crítica pone en evidencia que la eficiencia, entendida solo como agilidad o reducción de costos, puede entrar en discusión con otros principios como la equidad y la transparencia. Por tanto, se



espera avanzar hacia un modelo de compras públicas más inclusivo implica revisar el diseño operativo de estos convenios y fortalecer las capacidades técnicas de los entes compradores, En ese sentido, las recomendaciones de la OCDE resultan pertinentes para guiar un proceso de modernización institucional.

El Contrato para la Innovación y el Diálogo Competitivo para Innovación

Son modalidades que favorecen el desarrollo de soluciones novedosas por parte de proveedores, en contextos donde no existe aún una oferta consolidada en el mercado, permitiendo establecer un diálogo previo entre los entes públicos con los diversos oferentes para definir conjuntamente los términos de referencia del producto o servicio requerido.

La Subasta Inversa Electrónica

La Subasta Inversa Electrónica, por su parte, constituye un mecanismo basado en competencia descendente, donde los proveedores compiten en tiempo real ofreciendo precios más bajos por un producto o servicio estándar, maximizando así la eficiencia presupuestaria. Finalmente, el reglamento también deja espacio para que se desarrollen otras modalidades de compra definidas reglamentariamente, lo que otorga flexibilidad futura al sistema.

Estas nuevas disposiciones, descritas en el documento oficial “Nuevas Modalidades de Compra e Instituciones Incorporadas” (Ministerio de Hacienda & Dirección ChileCompra, 2024), demandan un alto nivel de comprensión técnica



por parte de los organismos públicos. Su adecuada implementación no solo permitirá una mejora sustantiva en la ejecución del gasto, especialmente en niveles de gobierno local como las corporaciones municipales, donde la relación entre ciudadanía, eficiencia y transparencia adquiere gran importancia.

Licitación Pública

es la modalidad principal de compra establecida en la Ley N.º 19.886. Consiste en un proceso abierto y competitivo donde cualquier proveedor inscrito en Mercado Público puede presentar una oferta para abastecer al Estado. Su objetivo es garantizar la transparencia, la igualdad de oportunidades entre oferentes y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Este mecanismo exige la publicación de bases de licitación, plazos claros para postular y criterios de evaluación objetivos. De este modo, la adjudicación se realiza en condiciones trazables y verificables, lo que permite comparar precios, calidad y condiciones de distintos proveedores.

Compra por cotización

Es una modalidad utilizada cuando no existe un Convenio Marco vigente para el producto o servicio requerido. En este caso, la institución debe solicitar al menos tres cotizaciones formales y trazables a través de la plataforma Mercado Público.

Su propósito es dar agilidad a las adquisiciones, manteniendo la transparencia y la competencia mínima necesaria. Aunque es un proceso más simple y rápido que la



licitación pública, igualmente asegura que el organismo comprador evalúe distintas alternativas y seleccione la más conveniente en términos de precio y condiciones.

Experiencia internacional

En las últimas dos décadas, América Latina y el Caribe han experimentado una transformación significativa referente a la manera en que gestionan sus procesos de contratación pública, a través de la incorporación de sistemas electrónicos para realizar sus compras públicas. Este proceso ha sido impulsado por la

necesidad de fortalecer la transparencia, disminuir los niveles de corrupción y aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos. Como señalan Harper y Sánchez (2017), la implementación de estas plataformas no ha seguido un patrón uniforme, sino que ha estado marcada por diversas trayectorias institucionales, capacidades técnicas y contextos políticos. Sin embargo, es posible identificar una tendencia regional hacia la consolidación de sistemas que permiten gestionar de forma digital todo el ciclo de la compra, desde la planificación y licitación hasta la adjudicación y el seguimiento contractual, para así permitir una trazabilidad de cada flujo. Países como Chile, Brasil, Colombia y México han liderado este proceso con desarrollos tecnológicos que incluyen módulos para subastas electrónicas, catálogos dinámicos, monitoreo de



proveedores y análisis de datos. Estos avances han permitido, en algunos casos, reducir significativamente los costos de transacción, ampliar el acceso de proveedores especialmente de las micro y pequeñas empresas, permitiendo profesionalizar las funciones de compra. No obstante, el informe también advierte que persisten desafíos importantes relacionados con la interoperabilidad de los sistemas, la resistencia institucional al cambio, y la necesidad de fortalecer los marcos normativos para garantizar que estas plataformas operen como herramientas eficientes de optimización de los procesos. En este sentido, la experiencia en los países mencionados demuestra que los sistemas, pueden convertirse en catalizadores de modernización estatal, siempre que se acompañen de estrategias de capacitación, liderazgo político y articulación entre los distintos niveles de gobierno.

México

El sistema mexicano de compras públicas ha evolucionado favorablemente desde la creación de la plataforma electrónica CompraNet en 1996. CompraNet nació con el objetivo de digitalizar y facilitar el acceso a la información de los procesos de compra del gobierno federal, permitiendo la publicación de convocatorias, la presentación de ofertas y la adjudicación de contratos. A lo largo del tiempo, y en especial desde su versión 5.0 lanzada en 2010, la plataforma ha incorporado funciones que permiten el monitoreo del cumplimiento contractual, el registro de



proveedores, la publicación de planes anuales de adquisición y la trazabilidad de las operaciones realizadas por compradores y oferentes. Sin embargo, como advierte la OCDE, a pesar de los avances en la modernización de la plataforma, CompraNet ha enfrentado limitaciones relevantes que afectan su eficacia como sistema integral de contratación. Entre estas se encuentran la falta de interoperabilidad con otros sistemas gubernamentales de finanzas y planificación presupuestaria, la escasa estandarización de documentos entre entidades contratantes y la deficiente carga de información en casos de adjudicación directa o licitaciones restringidas. En respuesta a estas brechas, el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP), impulsó un proceso de

reforma participativa en el que intervinieron actores del sector público, la sociedad civil y organismos internacionales, mostrando un alto nivel de gobernanza al realizar procesos participativos con los diferentes actores. El resultado fue una hoja de ruta para modernizar CompraNet en tres fases: inicialmente centrada en el cumplimiento normativo, luego orientada hacia la apertura de datos, y finalmente, hacia la integración total del sistema como una plataforma transaccional. Esta estrategia busca no sólo reforzar la confianza ciudadana en el gasto público, sino también posicionar a CompraNet como un facilitador de políticas públicas, permitiendo procesos eficientes, competitivos y abiertos al escrutinio público, visualizándose como una herramienta estratégica de transformación estatal.



Corea del Sur

La experiencia de Corea del Sur en materia de contratación pública electrónica constituye un referente internacional de eficiencia, innovación tecnológica e integridad institucional. Desde el año 2002, el país implementó el Korea ON-line E-Procurement System (KONEPS), un sistema completamente integrado que ha permitido transformar la manera en que se gestionan los procesos de adquisición del Estado. KONEPS es administrado por el Servicio de Contratación Pública de Corea y opera en todos los niveles de gobierno, desde entidades centrales hasta gobiernos locales y empresas públicas. Uno de los principales atributos del sistema es su enfoque integral: permite realizar todo el ciclo de contratación en línea, desde el registro de proveedores hasta la adjudicación y el monitoreo de los contratos. Este nivel de interoperabilidad se logra gracias a la conexión directa de

KONEPS con múltiples bases de datos públicas, lo que ha eliminado la necesidad de presentar físicamente certificados de registro empresarial, antecedentes tributarios o documentos de experiencia previa en licitaciones de construcción. Esta digitalización ha reducido de forma significativa los costos de transacción tanto para el Estado como para el sector privado en el momento de participar como oferentes en los procesos que se publiquen en la plataforma. Según un estudio de la Universidad de Hanyang (2009), los ahorros anuales derivados del uso de KONEPS alcanzan los 8 billones de wones surcoreanos, equivalentes a más de 6.000 millones de dólares, de los cuales 1,4 billones corresponden a



eficiencias generadas en el sector público, y 6,6 billones en el privado, gracias a la reducción de visitas físicas, tiempo administrativo y tramitación documentalKorea_KONEPS. El contexto antes mencionado ha posicionado al sistema coreano como uno de los más eficientes a nivel mundial, promoviendo no solo ahorros económicos, sino que también de trazabilidad, equidad y control. Además, KONEPS ha estandarizado procesos que antes eran fragmentados, contribuyendo a una mayor profesionalización de los funcionarios responsables de las adquisiciones públicas. La clave del éxito de este modelo radica en su proceso de implementación, más allá de su dimensión técnica, el sistema refleja una visión de gobernanza digital que prioriza la confianza pública, la inclusión de proveedores, y la rendición de cuentas. En este sentido, la experiencia surcoreana demuestra que una inversión sostenida en infraestructura tecnológica, combinada con liderazgo político, puede transformar radicalmente la gestión de compras públicas en favor de la legitimidad estatal.

Colombia

El sistema colombiano de compras públicas se ha consolidado como una referencia regional en eficiencia y transparencia gracias a la implementación del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) y del Registro Único de Proponentes (RUP), administrados por Colombia Compra Eficiente (CCE). Desde su creación en 2007, SECOP ha evolucionado en dos versiones: SECOP I, orientado a la publicación de información, y SECOP II, una plataforma



transaccional diseñada para gestionar digitalmente todo el ciclo de compras. Hasta 2020, cerca del 50 % de los procesos de contratación del nivel nacional y de los gobiernos locales se realizaban utilizando SECOP II, incluyendo mecanismos avanzados como subastas inversas y registros en tiempo real (Open Contracting Partnership, 2020). Esta adopción gradual ha permitido articular mejor la planificación de adquisiciones, la evaluación técnica, la adjudicación y el seguimiento de los contratos asociados a los procesos de compra, aunque ha requerido esfuerzos para superar brechas en interoperabilidad y estandarización.

El RUP, por su parte, funciona desde 1993 como un registro administrado por las Cámaras de Comercio, donde los proveedores dejan constancia de su capacidad legal, financiera y técnica, y su experiencia en el mercado. Sin embargo, esta doble exigencia registro en RUP y en SECOP II ha generado la generación de doble trabajo ocasionando costos administrativos, representando una barrera de entrada para micro y pequeñas empresas. Para 2016, la OCDE recomendó integrar ambos sistemas para optimizar el acceso y reducir cargas burocráticas.

A pesar de estos avances, SECOP II aún enfrenta retos.

Los resultados han sido notables: entre 2018 y 2019, la proporción de adjudicaciones directas disminuyó de 77 % a 71 %, mientras que el número promedio de oferentes por licitación pública aumentó en un 21 %. En algunos sectores, como las obras de infraestructura, la introducción de documentos estándar y reglas claras contribuyó a reducir los procesos con un único oferente y



a ampliar la participación de nuevos proveedores (Open Contracting Partnership, 2020).

Asimismo, la experiencia colombiana muestra cómo la contratación pública puede alinearse con objetivos sociales. En Cali, por ejemplo, se implementaron cláusulas en contratos municipales que exigían la contratación de mujeres jefas de hogar, promoviendo así la inclusión laboral en sectores tradicionalmente masculinos.

En términos institucionales, el sistema colombiano combina regulación, tecnología y gobernanza participativa. La creación de incentivos para fomentar la participación de proveedores nacionales y Mipymes.

En síntesis, el sistema de contratación pública de Colombia representa un avance significativo hacia un modelo más eficiente, inclusivo y transparente. No obstante, su consolidación está condicionada por la resolución de desafíos técnicos.

Estas experiencias internacionales permiten establecer algunos puntos en común entre las diferentes plataformas de compras públicas:

1. La necesidad de plataformas integradas,
2. La centralidad de la transparencia como criterio central
3. La importancia de contar con personal capacitado.
4. El rol clave de los datos abiertos para la fiscalización ciudadana.

El principal punto de diferencia radica en la inclusión de la plataforma en las diferentes fases de una compra, además de la interoperabilidad de los sistemas, la cual permite optimizar los tiempos y costos de cada proceso de compra.



En aspectos que cobra relevancia es la profesionalización de los equipos de compra es una condición necesaria para el éxito del sistema en su implementación y ejecución. Esto implica no solo capacitar en aspectos técnicos y normativos, sino también desarrollar habilidades en planificación, gestión de riesgos, análisis de datos y control estratégico. Es decir, se trata de construir una nueva cultura de adquisiciones públicas, donde el rol del comprador sea reconocido como estratégico y no meramente administrativo.

El caso chileno aparece como un sistema en transición, ya que cuenta con una plataforma digital consolidada, una normativa avanzada y una institucionalidad que se va adaptando a los diferentes contextos estructurales de las organizaciones públicas. Sin embargo, persisten brechas importantes en la implementación territorial, asociada a las condiciones que enfrenta cada institución en los diferentes lugares del país, en la interacción entre los organismos públicos para realizar la consolidación de sus necesidades y optar por modalidades de compra que permitan realizar maximizar los recursos públicos.

Otro punto importante es la cultura organizacional, el proceso de compra es visto como un trámite administrativo, y no como una función estratégica. Esto se traduce en escaso reconocimiento del rol del personal de abastecimiento, baja inversión en capacitación y poca participación de las jefaturas en la supervisión de los procesos que según un estudio de la Universidad de Chile (la Estudios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010) y de Transparencia Internacional (2024) muestran que los gobiernos locales pueden



fortalecer su posición institucional si demuestran eficiencia, justicia y apertura en el uso del presupuesto.

Se ha identificado que la eficiencia operativa en las compras públicas depende de múltiples factores y actores, no solo es la reducción de costos, sino también de variables como la planificación, la modalidad de compra seleccionada, la oportunidad del gasto y la calidad del servicio obtenido. Esta visión coincide con los enfoques modernos de valor público, que entienden la eficiencia como una categoría multidimensional.

En este mismo sentido, la transparencia ha sido reconocida como un principio transversal, que atraviesa todas las etapas del ciclo de compra: desde la planificación y licitación hasta la ejecución y fiscalización. La transparencia efectiva requiere no solo publicar información, sino asegurar su comprensión, utilidad y accesibilidad a la ciudadanía, su ausencia afecta la confianza pública.

Objetivos de investigación

Objetivo general

Evaluar el desempeño institucional de las corporaciones municipales en sus compras públicas según el diseño institucional y cómo estos factores inciden en la confianza en las entidades gubernamentales y transparencia del uso de los recursos públicos.



Objetivos específicos

1. Analizar la eficiencia operativa de las corporaciones municipales en sus procesos de compra pública, considerando la planificación temporal, el tipo de modalidad utilizada y los montos transados.
2. Identificar los patrones de concentración de proveedores y su vinculación con el uso de modalidades menos competitivas como el trato.
3. Identificar barreras institucionales y normativas que afectan la transparencia y competencia en estos procesos.

Hipótesis esperada

La implementación de la plataforma de Mercado Público a las corporaciones ha genera ineficiencias en la ejecución del gasto, y en los procesos administrativos, por la baja capacitación del personal a cargo de ejecutar estos procesos y poco acompañamiento de ente regulador.



Marco Metodológico

La presente investigación se realiza en base a un marco analítico que busca comprender el abordaje empírico de la eficiencia y transparencia de los procesos de adquisiciones en las corporaciones con las condiciones organizacionales y normativas que enfrentan estas entidades.

Tipo de Investigación

El carácter de esta investigación es cuantitativo, ya que se trabaja con bases de datos estructuradas extraídas de la plataforma de ChileCompra (<https://www.chilecompra.cl/datos-abiertos/>). Esta información es pública, no existiendo una consideración de ética, ya que la plataforma tiene como uno de sus principales objetivos, la transparencia. Esta decisión se justifica en la necesidad de obtener evidencia objetiva, comparable y replicable para evaluar el desempeño de las corporaciones municipales, en base a su desempeño real.

En cuanto a la profundidad, el estudio es descriptivo y correlacional. La dimensión descriptiva se manifiesta al analizar el comportamiento de compra de las corporaciones municipales: qué compran, cuándo, cómo, a quién y bajo qué modalidad. Paralelamente, se incorpora una perspectiva correlacional, al analizar posibles relaciones entre variables como la concentración de proveedores, la modalidad utilizada y el tiempo promedio de adjudicación.



El alcance temporal de la investigación es longitudinal, cubriendo el período 2020-2024. Esta extensión temporal permite analizar la evolución institucional de las corporaciones municipales en el tiempo, identificar cambios normativos relevantes y evaluar la progresión o estancamiento en el uso Mercado Público, La selección de este rango de tiempo permite observar el impacto de la incorporación obligatoria de las corporaciones al sistema de compras a partir de 2022.

El grado de control es no experimental. Esto significa que no se manipulan directamente las variables de estudio, sino que se observa su comportamiento en condiciones naturales, esta investigación se sustenta en información secundaria. Se utilizarán bases de datos oficiales, públicas y abiertas, de la Dirección ChileCompra. La elección de estas fuentes responde a su confiabilidad, cobertura nacional y capacidad para proporcionar datos consistentes y comparables.

Propósito de la Investigación

Se busca comprender el grado de eficiencia institucional con que operan las corporaciones municipales en el uso de Mercado Público, observando indicadores empíricos de eficiencia en base a la normativa aplicable.



Enfoque Metodológico

El enfoque general del estudio es empírico-analítico. Esta elección metodológica permite operar con datos concretos, utilizar herramientas de estadística descriptiva para extraer patrones que puedan generalizarse en la muestra de las corporaciones municipales.

Diseño Muestral

La unidad de análisis de la investigación es la corporación municipal. Esta definición permite construir series temporales y analizar tendencias evolutivas dentro de cada institución. La muestra incluirá todas las corporaciones que cumplan con los siguientes criterios:

1. Ejecutaron compras a través de la plataforma ChileCompra entre 2020 y 2024.
2. Disponer de datos completos en los registros de ChileCompra.

Detalle de la Muestra

1. CORP DE DESARROLLO SOCIAL DE PROVIDENCIA.
2. CORP MUNICIPAL DE CASTRO PARA LA EDUCACION SALUD Y ATENCION AL MENOR.



3. CORP MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIAL DE SN JOAQUIN
4. CORP MUNICIPAL DE EDUC SALUD CULTURA Y RECREACION DE LA FLORIDA.
5. CORP MUNICIPAL DE ISLA DE MAIPO.
6. CORP MUNICIPAL DE PANGUIPULLI.
7. CORP MUNICIPAL DE SAN MIGUEL.
8. CORP MUNICIPAL DE SERVICIOS PUBLICOS TRASPASADOS DE RANCAGUA.
9. CORP MUNICIPAL MELIPILLA PARA LA ED SALUD.
10. CORPORACIÓN DE ECUACIÓN, SALUD Y MENORES DE PUERTO NATALES.
11. CORPORACIÓN DE EDUCACIÓN Y SALUD DE LAS CONDES
12. CORPORACION MUNICIPAL DE EDUCACION Y SALUD DE SAN BERNARDO.
13. CORPORACION MUNICIPAL DE PENALOLEN PARA EL DESARROLO SOCIAL.



Instrumento

No se utilizarán instrumentos de recolección primaria como encuestas o entrevistas. En su lugar, el análisis se basará en la explotación de bases de datos estructuradas, descargadas de fuentes oficiales. Los principales instrumentos serán tablas que serán trabajadas en Excel. Estas herramientas permitirán organizar la información y generar visualizaciones que faciliten la interpretación de los resultados.

Criterios de Rigor y Calidad

Para asegurar la calidad de la investigación, se garantizará la trazabilidad de los datos mediante la documentación detallada del proceso de descarga, limpieza y transformación y limpieza de los datos.

Plan de Análisis

1. Descarga, consolidación y limpieza de los datos.
2. Inclusión de aspectos relevantes para la creación de tablas comparativas.
3. Análisis comparado entre corporaciones.
4. Identificación de patrones.
5. Interpretación contextual de los hallazgos.
6. Elaboración de recomendaciones.



Datos

Tabla 1: Modalidades de compra

Institucion	Año	Convenio Marco	Licitación	Trato Directo
CORP DE DESARROLLO SOCIAL DE PROVIDENCIA	2020	\$ 51.104.936		
	2021	\$ 2.612.527		
	2022	\$ 39.176.216		
	2023	\$ 286.412.649	\$ 1.099.004.412	\$ 437.940.809
	2024	\$ 234.576.786	\$ 1.908.324.727	\$ 851.528.805
CORP MUNICIPAL DE CASTRO PARA LA EDUCACION SALUD Y ATENCION AL MENOR	2020	\$ 20.642.336	\$ 450.736.848	\$ 15.529.972
	2021	\$ 22.017.785	\$ 328.103.505	\$ 162.937.073
	2022	\$ 1.502.540	\$ 249.785.813	\$ 9.176.471
	2023	\$ 17.904.912	\$ 1.042.553.288	\$ 1.202.208.756
	2024	\$ 52.464.408	\$ 602.933.601	\$ 1.913.472.165
CORP MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIAL DE SN JOAQUIN	2020	\$ 91.974.604		
	2021	\$ 112.190.450		
	2022	\$ 97.961.180	\$ 195.935.880	\$ 43
	2023	\$ 414.612.668	\$ 1.643.776.655	\$ 87.252.044
	2024	\$ 475.902.294	\$ 579.265.937	\$ 142.605.758
CORP MUNICIPAL DE EDUC SALUD CULTURA Y RECREACION DE LA FLORIDA	2020	\$ 67.205.701		
	2021	\$ 440.450.084		
	2022	\$ 839.971.480	\$ 1.347.299.797	\$ 43.667.700
	2023	\$ 624.079.820	\$ 8.459.198.713	\$ 186.731.174
	2024	\$ 1.094.877.764	\$ 3.892.522.469	\$ 1.496.117.871
CORP MUNICIPAL DE ISLA DE MAIPO PARA L	2022	\$ 710.296		\$ 7.785.546
	2023	\$ 19.596.187	\$ 211.762.370	\$ 8.039.278
	2024	\$ 90.254.914	\$ 58.035.734	\$ 17.395.673
CORP MUNICIPAL DE PANGUIPULLI	2020	\$ 127.531.118		\$ 2.794.214
	2021	\$ 203.010.355		\$ 870.000
	2022	\$ 378.775.928	\$ 139.117.996	\$ 33.597.572
	2023	\$ 441.086.897	\$ 4.957.252.182	\$ 607.188.783
	2024	\$ 366.141.869	\$ 934.198.659	\$ 839.420.801
CORP MUNICIPAL DE SAN MIGUEL	2020	\$ 146.120.477		
	2021	\$ 129.422.332		
	2022	\$ 158.239.002	\$ 77.479.768	\$ 37.976.527
	2023	\$ 395.300.771	\$ 1.791.065.750	\$ 312.465.455
	2024	\$ 456.964.058	\$ 429.048.487	\$ 817.913.651
CORP MUNICIPAL DE SERVICIOS PUBLICOS TRASPASADOS DE RANCAGUA	2020	\$ 859.819.497	\$ 851.951.244	\$ 87.986.348
	2021	\$ 540.527.582	\$ 4.083.756.404	\$ 266.897.346
	2022	\$ 384.883.560	\$ 3.086.376.769	\$ 2.308.162.245
	2023	\$ 165.495.064	\$ 7.828.713.721	\$ 3.678.868.475
	2024	\$ 311.686.429	\$ 1.697.026.179	\$ 3.038.934.795
CORP MUNICIPAL MELIPILLA PARA LA ED SALUD	2022	\$ 58.469.828	\$ 39.369.657	
	2023	\$ 433.515.000	\$ 1.570.383.379	\$ 289.630.116
	2024	\$ 818.310.103	\$ 1.687.422.461	\$ 471.205.184
Corporación de Ecuación, Salud y Menores de Puerto Natales	2022	\$ 331.584	\$ 170.099.744	
	2023	\$ 43.132.256	\$ 2.216.532.289	\$ 24.042.955
	2024	\$ 12.329.460	\$ 104.548.860	\$ 27.883.093
Corporación de Educación y Salud de Las Condes	2023	\$ 31.073.727	\$ 4.413.489.705	\$ 35.884.102
	2024	\$ 85.619.870	\$ 1.993.752.971	\$ 700.473.338
CORPORACION MUNICIPAL DE EDUCACION Y SALUD DE SAN BERNARDO	2023	\$ 152.857.879	\$ 883.932.606	\$ 67.176.937
	2024	\$ 214.623.509	\$ 1.333.257.654	\$ 96.133.695
CORPORACION MUNICIPAL DE PENALOLEN PARA EL DESARROLLO SOCIAL CORMUP	2022	\$ 469.330.753	\$ 124.532.593	\$ 950.278.708
	2023	\$ 548.196.824	\$ 13.343.074.234	\$ 2.747.670.820
	2024	\$ 155.444.012	\$ 2.708.882.677	\$ 3.307.968.812
Total general		\$ 13.186.442.283	\$ 78.534.505.738	\$ 27.333.813.110

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde ChileCompra (<https://datosabiertos.chilecompra.cl/>)



El análisis de las modalidades de compra utilizadas por corporaciones municipales chilenas entre 2020 y 2024, a partir de los datos obtenidos de la plataforma ChileCompra, permite observar comportamientos institucionales que plantean importantes desafíos para el cumplimiento de la actual normativa de compras publica a través de su reglamento. La normativa establece un marco orientado a promover la eficiencia, la transparencia y la libre concurrencia de los proveedores, eliminando las barreras de entrada a los procesos licitatorios, la aplicación práctica en el ámbito local dista de alcanzar dichos objetivos de manera homogénea. Este análisis busca evidenciar cómo las decisiones de compra de las diversas corporaciones, en término de modalidad compra utilizada, reflejan el grado de desarrollo institucional de cada corporación y su nivel de implementación de la normativa en los procesos internos.

En total, las corporaciones de la muestra analizadas realizaron compras a través de la plataforma por más de \$119 mil millones de pesos durante el período señalado, distribuidos en tres grandes modalidades: licitaciones públicas por \$78.534 millones (66%), trato directo por \$27.333 millones (23%) y convenios marco por \$13.186 millones (11%). A simple vista, se podría decir que existe un predominio de las licitaciones, lo cual sería consistente con lo establecido por la ley como la principal modalidad de compra. Sin embargo, al observar en detalle la distribución por institución y año, podemos mencionar algunos hallazgos.



La corporación de Castro, San Joaquín, Rancagua o La Florida presentan altos volúmenes en trato directo, incluso en años posteriores a la entrada en vigor de la obligatoriedad del uso de ChileCompra en 2022. Por ejemplo, en 2024, la Corporación de Castro ejecutó más de \$1.913 millones en trato directo, cifra que supera el doble de lo ejecutado por licitación ese mismo año, situación que persiste en el año 2024.

En San Joaquín, el trato directo presentó un aumento desde el año 2023 al 2024, mientras que las licitaciones prestaron una disminución en esta modalidad, que según la normativa debería prevalecer como principal modalidad de compra. En el caso de Rancagua, se observa un patrón aún más pronunciado: el gasto por trato directo en 2023 alcanzó los \$3.678 millones, y en 2024 los \$3.038 millones, superando los montos licitados.

Desde la normativa, el trato directo es considerado una modalidad excepcional. El artículo 8° del Reglamento de Compras Públicas (actualizado con la Ley N.º 21.634 de 2024) establece que esta modalidad debe emplearse solo cuando no haya oferentes en una licitación declarada desierta, cuando existan razones de seguridad o emergencia, o cuando se trate de bienes o servicios altamente especializados sin alternativa competitiva. A su vez, el reglamento exige una justificación técnica, un respaldo documental y una publicación pública que garantice trazabilidad y control. El uso reiterado de esta modalidad, sobre todo en procesos de gran volumen,



contradice la lógica normativa, ya que da lugar a malas prácticas en los procesos de compras como el riesgo de corrupción, conflictos de interés o ineficiencia en el gasto.

En contraste, algunas corporaciones muestran comportamientos más alineados con el marco legal. El caso de Peñalolén es ejemplar: en 2023 licitó más de \$13.343 millones, cifra muy superior a lo ejecutado por trato directo (\$2.747 millones) o convenio marco (\$548 millones). Esta orientación hacia procesos más competitivos sugiere un mayor grado de planificación y capacitación de la aplicación de la normativa en los procesos internos. También es relevante observar que otras entidades, como Las Condes o San Bernardo, han incrementado el uso de licitaciones y reducido el uso del trato directo, aun cuando su información histórica presentaba prácticas menos competitivas, mostrando mejoras continuas en los procesos para adaptarse a la normativa y realizar un eficiente uso de los recursos públicos.

Por su parte, el convenio marco, es la segunda modalidad de compra que la normativa indica que debe prevalecer. Algunas corporaciones lo utilizan con moderación, como Melipilla o San Miguel, mientras que otras como La Florida o Providencia lo han reducido de forma significativa en los últimos años.

El comportamiento temporal también revela problemas en la implementación de la ley, ya que muchas de las corporaciones comienzan a mostrar cambios estructurales



en sus prácticas recién en 2023 o incluso en 2024. Este desfase evidencia que la implementación normativa requiere no solo voluntad legal, sino también condiciones

institucionales mínimas: personal capacitado, sistemas de control interno, planificación de adquisiciones y acompañamiento técnico.

Las diferencias entre corporaciones también se pueden explicar por factores estructurales: tamaño de la comuna, carga operativa, historial de compras y capacidad de gestión. No es lo mismo operar con equipos técnicos en municipios de zonas urbanas a hacerlo en comunas rurales.

Es fundamental que el análisis de las modalidades de compra no sea limitado a una mirada normativa o técnica, sino que también contemple una dimensión institucional y territorial. Las compras públicas son una herramienta estratégica del Estado para generar valor público; no solo de ejecutar presupuestos, sino de hacerlo con criterios de eficiencia, equidad y probidad que impacta en legitimidad institucional.

Tratos directos

Tabla 2: Cantidad de tratos directos entre 2020-2024

Institucion	2020	2021	2022	2023	2024	Total general
CORP DE DESARROLLO SOCIAL DE PROVIDENCIA				128	107	235
CORP MUNICIPAL DE CASTRO PARA LA EDUCACION SALUD Y ATENCION AL MENOR	3	4	2	252	326	587
CORP MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIAL DE SN JOAQUIN			1	15	32	48
CORP MUNICIPAL DE EDUC SALUD CULTURA Y RECREACION DE LA FLORIDA			16	19	83	118
CORP MUNICIPAL DE ISLA DE MAIPO PARA L			3	4	9	16
CORP MUNICIPAL DE PANGUIPULLI	8	1	21	266	366	662
CORP MUNICIPAL DE SAN MIGUEL			8	72	50	130
CORP MUNICIPAL DE SERVICIOS PUBLICOS TRASPASADOS DE RANCAGUA	11	64	347	344	213	979
CORP MUNICIPAL MELIPILLA PARA LA ED SALUD				84	98	182
Corporación de Ecuación, Salud y Menores de Puerto Natales				14	11	25
Corporación de Educación y Salud de Las Condes				6	29	35
CORPORACION MUNICIPAL DE EDUCACION Y SALUD DE SAN BERNARDO				8	16	24
CORPORACION MUNICIPAL DE PENALOLEN PARA EL DESARROLO SOCIAL CORMUP			72	493	641	1206
Total general	22	97	507	1794	2306	4726

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde ChileCompra (<https://datosabiertos.chilecompra.cl/>)

El comportamiento de las corporaciones municipales en relación con la modalidad de trato directo, observado entre los años 2020 y 2024, según los datos entregados en la tabla revelan una realidad que se aleja de esta disposición. En total, las corporaciones analizadas realizaron 4.726 tratos directos durante el período, con una marcada aceleración a partir de 2022, año que comienza a regir la normativa que obliga a las corporaciones a registrarse bajo la ley de compras públicas, en dicho año se registraron 507 tratos directos. Pero es en 2023 y 2024 donde se observa un aumento explosivo: 1.794 y 2.306 respectivamente, lo que sugiere que, en lugar de reducirse, esta modalidad persiste como una práctica recurrente en las entidades.

Los casos de Peñalolén (1.206 tratos directos en cinco años), refleja una alta cantidad de tratos directos, pero según la información entregada en la tabla anterior, son por montos menores, ya que había una correcta relación entre las modalidades de compra elegidas y lo solicitado por la normativa.



No así los casos de Rancagua (979), Panguipulli (662) y Castro (587) que son particularmente llamativos en las cantidades y montos transados bajo la modalidad de trato directo. Estas cifras no solo reflejan una dependencia institucional del trato directo, afectando principios fundamentales del sistema de compras públicas: libre concurrencia, igualdad de oportunidades y eficiencia en el uso de recursos.

Uno de los hitos normativos más importantes en el año 2024 fue la entrada en vigor de la Ley 21.634, la cual introdujo cambios relevantes al régimen de compras públicas. Esta reforma estableció la obligación de declarar la propiedad beneficiaria de los proveedores del Estado, introdujo criterios de sostenibilidad, innovación y género en las adquisiciones gubernamentales, y perfeccionó los mecanismos de fiscalización y herramientas de monitoreo proactivo.

En definitiva, la información revisada permite sostener que el marco normativo ha avanzado significativamente en la dirección correcta, estableciendo reglas claras y mecanismos de control más sofisticados. No obstante, su aplicación en el nivel local sigue enfrentando desafíos importantes. Para lograr una transformación real en los procesos de compra de las corporaciones municipales.

Concentración de proveedores

Tabla 3: Concentración de proveedores según modalidad de compra

N°	Proveedor	Cantidad de compras vía Convenio Marco
1	PROVEEDORES INTEGRALES PRISA S A	5316
2	DIMERC S A	3575
3	SEIGARD CHILE S.A.	2946
4	LIBRERÍA ATLANTIK LIMITADA	2317
5	COMERCIALIZADORA E IMPORTADORA DE MATERIAL DIDACTICO PUNTO EDUCATIVO L	1997
6	ABASTIBLE S.A.	1540
7	SOC COMERCIAL DICER LTDA	1101
8	ROLAND VORWERK Y COMPANIA LIMITADA	1056
9	SOCIEDAD COMERCIAL ALCA LIMITADA	980
10	ASISTENCIA Y GESTION INTERNACIONAL S A	960
N°	Proveedor	Cantidad de compras vía Licitación
1	TRIVEL LAPICERIA Y PAPELERIA SPA	4640
2	FERRETERIA EL AGUILA SPA	1794
3	COMERCIALIZADORA JMC LIMITADA	898
4	MUNNICH PHARMA MEDICAL LIMITADA	838
5	FARMACEUTICA CARIBEAN LTDA	817
6	VBC GROUP SPA	657
7	COMERCIALIZADORA REICOL SPA	587
8	LABORATORIO CHILE S A	546
9	SOCIEDAD COMERCIAL POLY LIMITADA	482
10	IMPORTADORA HEVIA SPA	445
N°	Proveedor	Cantidad de compras Trato directo
1	VALTEK S.A.	372
2	FARMACEUTICA CARIBEAN LTDA	262
3	TREMA DENTAL LIMITADA	212
4	LABORATORIO CHILE S A	164
5	MAYORDENT CHILE LIMITADA	164
6	ASISTENCIA Y GESTION INTERNACIONAL S A	144
7	IMPORTADORA AERORGV SPA	144
8	DROGUERIA GLOBAL PHARMA SPA	143
9	COMERCIALIZADORA Y DISTRIBUIDORA MEDICA LIMITADA	129
10	CLAN DENT COMERCIALIZADORA LIMITADA	126

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde ChileCompra (<https://datosabiertos.chilecompra.cl/>)

La concentración de proveedores en el sistema de compras públicas puede respaldarse por factores como especialización o trayectoria, también plantea desafíos relevantes en cuanto a la competitividad, eficiencia del gasto y cumplimiento de los principios que inspiran la Ley N° 19.886. Al revisar el comportamiento según modalidad de compra, Convenio Marco, Licitación Pública y Trato Directo, es posible identificar patrones que ayudan a comprender cómo se



distribuyen las oportunidades comerciales dentro del sistema, y cómo ciertos rubros tienden a monopolizar espacios claves.

En la modalidad de Convenio Marco, los datos muestran una fuerte concentración en empresas del rubro de suministros escolares, papelería, librería y equipamiento de oficina. La empresa Proveedores Integrales PRISA S.A, lidera ampliamente con 5.316 órdenes de compra, seguida por Dimerc S.A. con 3.575 órdenes, ambas empresas pertenecientes al mismo rubro y Seigard Chile S.A. con 2.946. Este nivel de recurrencia, se podría explicar por el tipo de producto que ofrecen estas empresas, ya que son productos de uso recurrente en la operatividad de cada entidad, además del volumen y cobertura logística de estos proveedores, lo que genera un escenario en el que pocas empresas tengan la capacidad operacional para optar por la mayor parte del gasto disponible en esta modalidad. La Ley de Compras Públicas establece el principio de igualdad de oportunidades entre proveedores, lo que implica que el diseño del Convenio Marco debe garantizar el acceso real y equitativo al catálogo. Sin embargo, la alta concentración sugiere que no todas las empresas, especialmente las más pequeñas, logran insertarse con éxito en este mecanismo.

En Licitación Pública, se observa una concentración algo menor, pero igualmente significativa. Trivel Lapicería y Papelería SPA, nuevamente del rubro de útiles escolares y oficina, lidera con 4.640 órdenes, mientras que empresas de ferretería, suministros médicos y equipamiento institucional como Ferretería El Águila SPA



(1.794 órdenes) y Munnich Pharma Medical Limitada (838) también se posicionan entre las más contratadas. El marco normativo promueve este tipo de procedimientos por su carácter abierto y competitivo. No obstante, cuando las bases de licitación favorecen, aunque sea indirectamente, a proveedores recurrentes, se dificulta la entrada de nuevos actores, en especial los que no cuentan con experiencia previa en adjudicaciones públicas.

El caso del Trato Directo es particularmente sensible. Esta modalidad, según el artículo 8° del reglamento de la Ley 19.886, debe utilizarse de forma excepcional. Sin embargo, la evidencia muestra que ciertas empresas son contratadas de forma reiterada por esta vía, en rubros tan específicos como el abastecimiento farmacéutico y dental. Por ejemplo, Valtek S.A., proveedor de insumos médicos, registra 372 tratos directos, seguido por Farmacéutica Caribbean Ltda. (262) y Trema Dental Limitada (212). Esta situación no solo reduce la competencia, sino que también vulnera el principio de eficiencia, al impedir que el Estado compare precios y condiciones de mercado.

Llama también la atención que algunas empresas aparecen en más de una modalidad con frecuencia significativa. Es el caso de Laboratorio Chile S.A., que figura tanto en licitación (546) como en trato directo (164), lo que sugiere una posición dominante en el rubro farmacéutico. Este tipo de situaciones puede indicar especialización técnica, pero también plantea la necesidad de revisar criterios de adjudicación y monitoreo desde la institucionalidad encargada de velar por la libre competencia.

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo de esta investigación deja en evidencia que la implementación de la plataforma ChileCompra en las corporaciones municipales no ha sido un proceso sólo técnico, sino un verdadero desafío institucional. La incorporación obligatoria de estas entidades al sistema de compras públicas representó un avance normativo relevante, en línea con los principios de eficiencia, transparencia y libre competencia promovidos por la Ley N.º 19.886 y la actualización de ésta. Sin embargo, los resultados empíricos muestran que esta incorporación no ha tenido una ejecución homogénea, generando brechas que se expresan tanto en el uso de modalidades de compra como en la distribución de proveedores y el grado de cumplimiento normativo.

Uno de los principales hallazgos es el uso extensivo del trato directo por parte de varias corporaciones, incluso en contextos donde esta modalidad no estaría justificada según lo establecido en el artículo 8º del reglamento vigente. Casos como los de Castro, Rancagua o Panguipulli evidencian no solo una dependencia de este mecanismo, sino también una ausencia de planificación estratégica en los procesos de adquisición. Este patrón, lejos de ser puntual, se repite en múltiples instituciones y se traduce en situaciones como: menor control sobre el gasto, falta de trazabilidad, pérdida de oportunidades de ahorro y la pérdida en la confianza de la ciudadana. La ley establece que el trato directo debe utilizarse de forma excepcional, y sin embargo,



ha sido usado de manera habitual en montos elevados y en rubros que podrían haber sido perfectamente licitados.

Por otro lado, las licitaciones públicas, si bien representan la modalidad predominante en el total del gasto analizado (66 % entre 2020 y 2024), no siempre se utilizan de manera eficiente ni equitativa. La concentración de adjudicaciones en empresas como Trivel, Ferretería El Águila o Munnich Pharma Medical revela que, a pesar de la apertura formal de los procedimientos, existen barreras que dificultan la entrada de nuevos proveedores, especialmente de menor tamaño, que es uno de los desafíos que enfrenta la plataforma de Chile compra, es decir, fomentar la elección de dichas empresas. Esto pone en duda la efectividad de la competencia como principio rector del sistema. La adjudicación sistemática de oferentes, aunque legal, puede tener un impacto negativo en la calidad de las compras y en la percepción de legitimidad del proceso.

El convenio marco, por su parte, presenta el doble desafío de la concentración y la exclusión. Aunque está concebido como una herramienta para facilitar compras eficientes y estandarizadas, ha sido criticado por limitar el acceso a empresas con capacidades logísticas de gran envergadura, excluyendo a actores territoriales o locales, desafío que también debe ser abordado por la Dirección de ChileCompra. Los datos muestran que más del 70 % de las órdenes de compra por convenio marco se concentran en cinco proveedores, todos del mismo rubro. Esto atenta contra la idea de democratización de convenio Marco y plantea la necesidad



urgente de rediseñar los catálogos para permitir una mayor inclusión de proveedores.

En términos de desempeño institucional, también se observan diferencias sustantivas entre corporaciones. Mientras algunas han logrado adoptar con éxito las prácticas exigidas por la normativa, como Peñalolén, San Bernardo o Las Condes, otras siguen operando con modelos informales y discrecionales. Esta disparidad puede ser explicada, en gran medida, por la falta de recursos humanos capacitados, la ausencia de unidades de planificación de compras y el escaso acompañamiento técnico por parte de los organismos rectores del sistema. En otras palabras, el problema no es solo de voluntad institucional, sino de capacidades reales para gestionar la transición hacia una cultura de adquisiciones pública más moderna y profesional que optimice todos los recursos involucrados en los procesos de compras públicas.

Finalmente, la relación entre compras públicas y gobernanza local es central en este análisis. La manera en que una corporación gestiona sus adquisiciones incide directamente en su legitimidad institucional. Cuando los procesos son transparentes, participativos y eficientes, la ciudadanía percibe un Estado cercano, responsable y comprometido con el bien común.

En conclusión, avanzar hacia un sistema de compras públicas más eficiente en los puntos antes mencionados requiere el trabajo conjunto entre los diversos actores,



desde el apoyo político a la disposición de implementar nuevas formas de trabajo en las instituciones, el compromiso es vital en considerar las compras públicas cómo un proceso estratégico y relevante en cada institución, el cual impacta directamente a la sociedad. Esto es posible con proceso de monitoreo, incentivos a la competencia y apoyo institucional continuo. Solo así se podrá consolidar un modelo de compras públicas que genere valor público, fortalezca la confianza ciudadana y contribuya de forma efectiva a la gobernanza local.

Linkografía

- Se utiliza la ayuda de inteligencia artificial para la redacción del presente documento, es decir se desarrollaron los puntos y las ideas y se introdujo en la plataforma para mejorar la redacción de las ideas.
- ChileCompra. (s.f.). *¿Qué es ChileCompra?* Dirección ChileCompra. <https://www.chilecompra.cl/que-es-chilecompra/>
- Consejo para la Transparencia. (2013). *Informe de fiscalización de corporaciones municipales*. CPT. https://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20140505/asocfile/20140505110228/resultados_fisc_corporaciones_2013.pdf
- El Mostrador. (2025, 16 de febrero). *La necesidad de eliminar las Corporaciones Municipales*. El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2025/02/16/la-necesidad-de-eliminar-las-corporaciones-municipales/>
- Harper, L., & Sánchez, D. (2017). *Electronic government procurement in Latin America and the Caribbean*. IGI Global. <https://ricg.org>
- KONEPS Public Procurement Service. (2002). *Korea Online E-Procurement System*. PPS. <https://www.pps.go.kr>
- OECD. (2017). *Public procurement in Chile: Policy options for efficient and inclusive framework agreements*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264275188-en>
- OECD. (2019). *Reforming public procurement: Progress in implementing the 2015 OECD recommendation*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1de41738-en>
- OECD, & Inter-American Development Bank. (2016). *Towards efficient public procurement in Colombia*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264265820-en>
- Open Contracting Partnership. (2020, 16 de julio). *Open for Business: Colombia's data-driven procurement reforms increase competition*. Open Contracting Partnership.



<https://www.open-contracting.org/2020/07/16/open-for-business-colombias-data-driven-procurement-reforms-increase-competition/>

- Pimenta, C., & Pessoa, M. (2013). *Public financial management in Latin America: The key to efficiency and transparency*. Inter-American Development Bank & International Monetary Fund. <https://publications.iadb.org>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional. (2011). *Asociaciones y corporaciones municipales: marco legal y reglamentario*. SUBDERE. https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/1-asociaciones_municipales_ley_y_reglamento_dic_2011_0.pdf
- Transparency International, & Basel Institute on Governance. (2024). *Transparency, accountability, and integrity of public procurement systems*. Knowledge Hub. <https://knowledgehub.transparency.org>
- Williams, G. (2023). *Corporaciones municipales y regionales: Régimen jurídico y fiscalización*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio%2F10221%2F33960%2F2%2FBCN_reg_jdco_corporaciones_municipales_y_regionales_vf.pdf
- World Bank. (2017). *Benchmarking public procurement 2017*. World Bank Publications. <https://openknowledge.worldbank.org>