

Resumen Ejecutivo: Evaluación del Gasto Institucional de la Dirección de Compras y Contratación Pública

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA - DIPRES

JUNIO, 2015



Resumen Ejecutivo

En el marco de la aprobación de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2013, con fecha 24 de noviembre de 2012 se suscribió un Protocolo de Acuerdo que, entre otras materias, incluye la realización de una Evaluación del Gasto Institucional de ChileCompra. En este contexto es que la Dirección de Presupuesto (DIPRES) contrató un estudio para analizar la productividad, eficiencia y eficacia de la institución en la provisión de bienes y servicios, en concordancia con sus objetivos estratégicos y buscando espacios de optimización del desempeño institucional.

Específicamente, los objetivos de este informe son:

- Realizar un análisis de causalidad entre los productos estratégicos de ChileCompra, los objetivos estratégicos de la Institución y las fallas de mercado existentes.
- Evaluar el desempeño de la Institución en función de indicadores que den cuenta de la productividad, eficacia y eficiencia con la cual los productos estratégicos son ejecutados.
- Emitir un juicio global de la Institución con conclusiones y recomendaciones.

Para el cumplimiento de los objetivos, el informe se estructura de la siguiente manera:

- En la *Sección 3* se presenta el contexto para la evaluación, describiendo la misión, objetivos estratégicos y productos estratégicos de ChileCompra: Sistema de Compras Públicas, Convenios Marco, Servicios a Usuarios y Observatorio ChileCompra; y las fallas de mercado existentes: costos de transacción, asimetrías de información y externalidades.
- En la *Sección 4* se muestra de qué manera los productos estratégicos se hacen cargo de mitigar las fallas de mercado y apoyar los objetivos estratégicos dentro del marco legal vigente. Por ejemplo, el Sistema de Compras Públicas mitiga los costos de transacción dado que baja los costos de búsqueda desde el punto de vista del proveedor al relevar la demanda de los organismos del Estado. Este análisis se realiza para todos los productos estratégicos.
- En la *Sección 5* se realiza la evaluación de la Institución, analizando el uso de recursos institucionales, indicadores y estudios caso a caso, organizados por producto estratégico. Se busca verificar que las relaciones teóricas que se desprenden entre los productos estratégicos, las fallas de mercado y los objetivos estratégicos señalados en la sección anterior se estén dando en la práctica, cerrando el análisis causa-efecto. Adicionalmente, se establece si el indicador puede clasificarse en la dimensión eficacia o eficiencia, de tal forma de evaluar a la Institución desde la perspectiva de la productividad.

Las principales conclusiones y recomendaciones del informe, por cada uno de los productos estratégicos son:

1. *Sistema de Compras Públicas*

- El porcentaje de licitaciones exitosas (adjudicadas con más de tres oferentes) ha aumentado entre los años 2011 y 2014 desde un 72% a un 76%, lo que indicaría que ChileCompra, a través de su accionar, logra atraer cada vez más proveedores. Esto apoya al objetivo estratégico

“Mejor Servicio a Usuario” puesto que disminuye la probabilidad de declarar licitaciones desiertas y aumenta la variedad de lo ofrecido.

- El porcentaje de ahorro por precio de las licitaciones ha aumentado entre los años 2011 y 2014 desde un 3,4% a un 7,2% del monto total transado utilizando la misma metodología. Si se considera todo el período de análisis, el porcentaje de ahorro por precio promedio asciende a un 4,5%, quedando bien posicionado al compararlo con ahorros reportados en diferentes industrias del mundo, solo superado por la industria de *software* computacionales, *retail*, y electrónica. Por lo anterior, este resultado apoya al objetivo estratégico “Competitividad e inclusivo”.
- El número de empresas transando en el portal sigue aumentando todos los años, aunque a tasas decrecientes. En 2011, 102.000 empresas transaron en el portal, mientras que en 2012 y 2013 ese número aumenta a 111.000 y 115.500 respectivamente. Durante todo el período evaluado, la participación de las micro y pequeñas empresas se ha mantenido en torno a un 84% respecto de los montos totales transados, apoyando de igual forma al objetivo estratégico “Competitividad e inclusivo”.
- El porcentaje de licitaciones de más de 1.000 UTM con más de 6 postores ha disminuido entre los años 2006 y 2014, desde un 15,2% a un 12,4%, demostrando que los esfuerzos que realiza ChileCompra para aumentar la transparencia del sistema (del objetivo estratégico “Probidad y transparencia”) no ha generado como contrapartida un efecto adverso en el número de postores. Como la transparencia tiende a atraer más postores, un exceso de transparencia podría desincentivar a proveedores de mejor calidad y/o más serios, puesto que ven disminuidas sus posibilidades de adjudicación. El análisis de este indicador permite descartar esta hipótesis.
- El *uptime* del sistema de compras públicas, y en particular de la plataforma www.mercadopublico.cl presenta valores que en promedio superan el 99,5% de disponibilidad, superando el *benchmark* utilizado, el cual considera a un total de 28 *hostings* reconocidos. Complementario con lo anterior, las fallas que presenta el sistema tienden a darse con mayor frecuencia durante horario no hábil, lo cual no perjudica en mayor medida las transacciones ni la experiencia del usuario, apoyando al objetivo estratégico “Mejor servicio a usuario”.
- En el período 2009 – 2013, el costo promedio de ChileCompra por orden de compra fue de \$1.700. Si bien no existen una tendencia clara, sí se puede notar una mejora en la productividad durante el año 2013 con un costo promedio en torno a los \$1.550 ya que el número de órdenes de compra fue de 2,1 millones aproximadamente en ambos períodos. Esto se debe en gran medida a una disminución importante en los gastos de administración de ChileCompra de casi un 20% (\$1.650.441 el año 2009; 1.315.970 el año 2013).

Producto de estas conclusiones, se recomienda:

- No considerar en cálculos futuros del indicador “Porcentaje de ahorro por precio en el mercado público” los desahorros, puesto que el nivel de ahorro correlaciona positivamente con la ponderación del precio como criterio de adjudicación, lo cual genera una subestimación del cálculo. En efecto, en la medida en que el criterio de la variable precio aumenta en un

0,47%, el ahorro aumenta en 1%, lo que confirma la hipótesis de que licitaciones con criterios de adjudicación en precio bajo (porque se privilegian otras cosas, como la calidad), tendrían ahorros negativos con esta metodología. En otras palabras, en la mayoría de los casos en que se observa un ahorro negativo, los productos o servicios no eran necesariamente comparables.

- Revisar los contratos actuales de VTR respecto de los servicios que prestan, y en particular de los incentivos, puesto que de los 5 proveedores actuales, es el que más probabilidad de falla presenta.

2. *Convenios Marco*

- La centralización de los convenios marco permitió reducir, solamente en 2014, 158.000 licitaciones y 457 convenios marco, que de otra forma hubiesen hecho las Instituciones por su propia cuenta. Esto genera ahorros por US\$ 33 millones (con respecto al costo que tendría realizar esas licitaciones y convenios marcos adicionales), un 0,33% del monto total transado en 2014 en ChileCompra.
- Los 11 convenios marco auditados por EY durante el 2014 (alrededor de un 25% del total de convenios marco existentes, sin considerar convenios marco mandatados) arrojan que, en promedio, los precios son un 9,7% menor que en el mercado. En promedio, los convenios con mayores ahorros son: “Suministros de Impresoras” (24% de ahorro) y “Artículos de Escritorio” (16% de ahorro). Por su parte, los mayores desahorros son los convenios “Computadores, Productos y Servicios Asociados” (5% de desahorro) y “Equipamiento Audiovisual, Fotográfico, de Seguridad y Posicionamiento Global” (2% de desahorro).
- La participación de micro, pequeñas y medianas empresas ha aumentado desde un 45% en 2007 a un 54% en 2015, lo cual apoya el objetivo estratégico de “Competitividad e inclusivo”.
- El porcentaje de compras que incorporan criterios de sustentabilidad ha aumentado desde menos de un 10% en 2011, a más de un 40% en 2014.
- En el período 2009 – 2013 se aprecia una clara tendencia a la baja en el costo medio de ChileCompra por orden de compra de convenio marco, pasando de \$1.850 en 2009 a \$1.270 en 2014.

Producto de estas conclusiones, se recomienda:

- La existencia de un documento formal que determine los lineamientos y condiciones bajo las cuales será conveniente hacer un convenio marco recogiendo, al menos: 1) Las buenas prácticas recopiladas a través del tiempo; 2) Una metodología que permita determinar la conveniencia de centralizar un convenio marco, tal como la propuesta en la Sección 5.2.2, la cual es económica de replicar.
- Para los convenios marco que se encuentran vigentes, se propone: 1) Repetir convenios marco auditados en el pasado para realizar un seguimiento, sobretodo en convenios marco que resultaron no ser competitivos; 2) Mantener un monitoreo constante de convenios marco “mandatados” y aquellos que desde el punto de vista de la centralización se encuentran cercanos al punto de equilibrio. Los convenios mandatados representan un 17% (8 de un total

de 46 convenios), mientras que los convenios cercanos o bajo el punto de equilibrio representan un 15% (7 convenios sumados mandatados y no mandatados).

- Como alternativa o complemento a lo anterior y con el objetivo de asegurar la competitividad *ex-post* licitación, se propone: 1) Determinar un tiempo mínimo de vigencia de un convenio marco para luego abrirlo a cualquier proveedor en un formato tipo “ventanilla abierta”. Hoy los convenios marco tienen una vigencia de entre 3 y 6 años, tiempo suficiente para “asegurar” demanda; 2) Incentivar a los usuarios-compradores del sistema para publicar (por ejemplo, a través de un link), oportunidades de compra más competitivas.

3. Servicios a Usuarios

- El nivel de satisfacción de los proveedores ha subido de un 70% en 2011 a un 73% en 2014, superando la meta de la Institución, la cual es 70%, pero el nivel de satisfacción de los compradores ha bajado de un 75% en 2011 a un 61% en 2014, por debajo de la meta de la Institución, la cual es 68%. En todo caso, los puntos débiles más recurrentes dicen relación con ChileCompra Express (lugar donde se colocan las ofertas de los convenios marco) en las siguientes dimensiones: ‘Eficiencia del catálogo’, ‘eficiencia del buscador’, ‘satisfacción en el proceso de compra’; además del tratamiento de los reclamos y el cumplimiento de pagos.
- Los proveedores están muy satisfechos con las capacitaciones puesto que la evaluación promedio es de un 6,1 (de 1 a 7) en un conjunto de 9 atributos. Los 3 atributos mejor evaluados son: “Dominio técnicos del director ejecutivo del centro ChileCompra en temas de compras públicas”; “Servicio recibido en el Centro ChileCompra”; y “Servicios gratuitos de capacitación que entrega el Centro ChileCompra en lo que se refiere a sus contenidos”. Por su parte, el atributo peor evaluado es el de las “Instalaciones de los centros que imparten los cursos” con una nota de 5,6. Dentro de las instalaciones más deficientes, destacan las de Iquique, La Serena y Valparaíso con un 4,8, 4,6 y 4,9 respectivamente.
- El costo medio por empresa transando ha disminuido en torno a un 10% en el período 2009 – 2013, siendo este último el año más productivo, con cerca de \$20.000 por empresa transando, impulsado por el aumento de empresas activas transando.
- Los ahorros potenciales por centralización de acreditaciones en el repositorio de la CCS alcanzan la suma de US\$4,4 millones en 2013, similar a los valores entre 2009 y 2012. Parte de este potencial no se logra capturar en la práctica porque los organismos piden información adicional.

Producto de estas conclusiones, se recomienda:

- Respecto de los convenios marco, y en atención a las malas evaluaciones tanto de proveedores como de compradores respecto de ChileCompra Express, se sugiere realizar un mejoramiento general a la página *web* del catálogo, a partir de los puntos débiles evaluados por los compradores, haciendo énfasis en: 1) Mejorar la forma en que se exponen los productos; 2) Aumentar la eficiencia en la navegación del catálogo electrónico; 3) Revisar la eficiencia del buscador; 4) Avanzar hacia la integración de los sistemas tipo B2B.
- Si bien la capacitación es pertinente respecto de las fallas de mercado y los objetivos estratégicos de ChileCompra, sería deseable retroalimentar el contenido de los cursos con los

hallazgos de los reclamos y del Observatorio ChileCompra. Por ejemplo, el 9% de los reclamos por parte de los proveedores tiene relación con “Criterios de evaluación mal definidos”. Por otra parte, el 15,2% de los hallazgos del Observatorio ChileCompra corresponden a “Sin criterios de evaluación medibles”. Sería esperable que dentro de los contenidos de la capacitación a los compradores del Estado se hiciera énfasis en la importancia de definir criterios de evaluación objetivos y claros.

- Para capturar todo el ahorro potencial producto de la centralización de las acreditaciones se propone: 1) Definir estándares de documentos a solicitar por tipo de organismo y tipo de licitación; 2) Aumentar las atribuciones al administrador del repositorio para que además pueda acreditar la legalidad de los documentos guardados.

4. *Observatorio ChileCompra*

- El observatorio tiene una cobertura anual de casi un 50% de los procesos mayores a 1.000 UTM monitoreados, lo cual permite actuar proactivamente en al menos 14 atributos, de un total de 34.
- No obstante lo anterior, al parecer el Observatorio no ha generado cambios en el comportamiento (aprendizajes) en los Organismos puesto que no se observa una menor frecuencia en los hallazgos en 12 de los 14 atributos. Solo se observa aprendizaje en los atributos “Boletas de garantía desproporcionada” y “No adjunta cuadro de evaluación proveedor”.

Producto de estas conclusiones, se recomienda:

- Difundir los hallazgos más comunes en boletines periódicos generales y en informes personalizados por cada organismo. Al mismo tiempo, incorporar estos hallazgos en los contenidos de las capacitaciones.
- Aprovechar la infraestructura del Observatorio ChileCompra para generar otro tipo de auditorías. Un ejemplo podría ser como de monitoreo de la ejecución presupuestaria.



E4957/2013

2891

ORD N° 2 6 2 4 /

ANT.: Oficio Ordinario N° 1649, de 05 de octubre de 2015, del Sr. Director de Presupuestos.

MAT.: Envío Informe Final Evaluación del gasto institucional de la Dirección de Compras y Contratación Pública.

SANTIAGO, 13 OCT. 2015

DE : ALEJANDRO MICCO AGUAYO
SUBSECRETARIO DE HACIENDA

A : SERGIO GRANADOS AGUILAR
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Se ha recibido en esta Secretaría de Estado el oficio singularizado en el antecedente, con el Informe de Evaluación del Gasto Institucional de la Dirección de Compras y Contratación Pública, coordinado por la Dirección de Presupuestos y con la participación de contrapartes técnicas del Servicio y esta Subsecretaría.

Al respecto, consideramos que el informe entrega una evaluación positiva del desempeño de la Dirección de Compras y Contratación Pública y del cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Asimismo entrega valiosas recomendaciones para seguir mejorando la eficiencia de este Servicio, las que esta Subsecretaría monitoreará para su cumplimiento.

Agradeceré enviar el expediente al Congreso Nacional, para dar así cumplimiento a lo acordado con motivo de la tramitación de la Ley de Presupuestos 2013.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,

DIVISION CONTROL DE GESTION
N° 562
FECHA INGRESO 14/10/2015

Micco
ALEJANDRO MICCO AGUAYO
SUBSECRETARIO DE HACIENDA

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS
SUBSECRETARIA

DIRECCION DE PRESUPUESTOS
OFICINA DE PARTES
14 OCT. 2015
3

ORD. N°: 2519

ANT. : Oficio 1649

MAT. : Informa.

SANTIAGO, 21 OCT 2015

**A : SERGIO GRANADOS AGUILAR
DIRECTOR
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

**DE : TRINIDAD INOSTROZA
DIRECTORA
DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA**

En respuesta a la entrega del informe final del estudio denominado *Evaluación del gasto institucional de la Dirección de Compras y Contratación Pública*, es necesario señalar lo siguiente:

En primer lugar, expresar nuestro agradecimiento a todos los profesionales de la Dirección de Presupuestos, por haber hecho posible la elaboración de un informe que examina de manera profunda y crítica el sistema de compras públicas administrado por la Dirección de Compras y Contratación Pública.

El informe en cuestión, destaca largamente los logros del sistema de compras públicas en sus 12 años de historia, y también indica algunos de los desafíos y tareas pendientes que debe enfrentar.

Dentro de los logros del sistema de compras públicas que son destacados en el citado informe externo, cabe destacar al menos los siguientes aspectos:

- Que los productos estratégicos provistos por la Dirección ChileCompra, esto es, los convenios marco que provee, el servicio a los usuarios, el observatorio de las compras públicas, así como el sistema en el que se realizan las transacciones (www.mercadopublico.cl), cumplen a cabalidad con los objetivos estratégicos, al hacerse cargo de manera efectiva de las fallas de mercado de las compras públicas.
- Que ha existido un aumento permanente de la competencia entre proveedores, al acrecentar las licitaciones exitosas desde 72% en 2011 a 76% en 2014.
- Que existe un aumento de los ahorros por menores precios (competitividad), desde 3,2% en 2011 a 7,2% en 2014.
- Que se observa un importante aumento de número de proveedores en el sistema, desde 102.000 en 2011 a 115.000 en 2013 (actualmente hemos llegado a 125.000 proveedores).
- Que la calidad de los proveedores del sistema ha aumentado; esto implica que a pesar del aumento de proveedores y de los niveles de transparencia, ChileCompra ha logrado administrar el sistema de forma tal que no ha "[...] desincentivado a proveedores de mejor calidad y/o más serios", según informa el evaluador externo.

- La existencia de un sistema transaccional robusto con un uptime que en promedio supera el 99,5% de disponibilidad, lo que asegura una provisión continua de los servicios necesarios para asegurar el acceso y la satisfacción de nuestros usuarios.
- Una disminución de 15,3% de los costos medios de administración por orden de compra, debido a mejoras internas de productividad, al ser capaces de administrar más transacciones con menos recursos internos (período 2009-2013).
- Altos niveles de satisfacción de usuarios con el sistema en general.

La Dirección de Compras y Contratación Pública, es directamente responsable por los resultados que se obtienen en los convenios marco, respecto de los cuales, el estudio destaca los siguientes logros:

- Que existen ahorros significativos para el sector público debido a la centralización de compras por convenios marco, los que se estiman, sólo para 2014, en torno a los 33 millones de dólares. Puesto en perspectiva, los ahorros identificados son equivalente a más de 2,5 veces el presupuesto total de ChileCompra para el mismo año.
- Ahorros por precio (competitividad) en convenios marco: de acuerdo a Ceop Consulting – evaluador externo-, los precios son en promedio 9,7% más bajos que en el mercado.
- Se observa un aumento en la participación de las empresas micro, pequeña y mediana, desde 45% en 2007 a 54% en 2015.
- Lo mismo en compras sustentables, la evaluación señala que ha existido un aumento de éstas “[...] desde menos de un 10% en 2011 a más de un 40% en 2014.”
- Disminución de los costos de administración del sistema, y en particular, en los convenios marco, “En el período 2009 – 2013 se aprecia una clara tendencia a la baja en el costo medio por orden de compra de convenio marco, pasando de \$1.850 en 2009 a \$1.270 en 2014.”, lo que es equivalente a una disminución de 31,4%.

Por último, también se hace un reconocimiento a los esfuerzos realizados en la gestión interna, en especial a las personas que trabajan en ChileCompra, a través de los siguientes aspectos estudiados:

- Niveles de ausentismo laboral cercanos a 0,9 días ausentes por persona, lo que ubica a ChileCompra en valores cercanos a los de OECD y a los de la Dirección Nacional de Servicio Civil de Chile e inferiores al promedio de las instituciones públicas del país.
- Niveles de horas extra inferiores a las de la Dirección Nacional de Servicio Civil con valores cercanos a 2 horas extra por persona al mes versus 3,7 de aquél, y muy inferiores al promedio de los servicios del Ministerio de Hacienda, que se encuentran en torno a las 6 horas extra por persona al mes.

En cuanto a las recomendaciones, muchas de ellas tienen que ver con fortalecer la institucionalidad de ChileCompra, y en la mayoría de los casos ya están siendo abordadas; por ejemplo:

- Elaborar documentos que expliciten las condiciones bajo las cuales puede incorporarse un mercado de bienes y/o servicios a la modalidad de convenios marco.
- Cautelar los puntos débiles más recurrentes de satisfacción de usuarios, los que dicen relación con ChileCompra Express, el tratamiento de los reclamos y el cumplimiento de pagos, todas materias en las que actualmente ChileCompra se encuentra trabajando.
- En cuanto a la evaluación de los cursos a proveedores, los aspectos peor evaluados tienen que ver con las instalaciones de los centros ChileCompra, y las cuestiones sustantivas de éstos, como el dominio de la materia de quien los imparte, o la pertinencia de los mismos, recibe una muy alta evaluación.



- Los ahorros por centralización y acreditación de documentos realizada por ChileProveedores (servicio administrado por la Cámara de Comercio de Santiago) no es plenamente capturado debido a que en algunas ocasiones los compradores piden de nuevo dichos documentos.
- El informe señala que “[...] al parecer el Observatorio no ha generado cambios en el comportamiento (aprendizajes) en los organismos puesto que no se observa una menor frecuencia en los hallazgos en 12 de los 14 atributos. Sólo se observa aprendizaje en los atributos “Boletas de garantía desproporcionada” y “No adjunta cuadro de evaluación proveedor”. Cabe señalar como respuesta a esto que la Dirección ChileCompra trabaja en cursos y seminarios con los hallazgos del observatorio, y que se mantiene informados a los jefes de servicio de los mismos mediante informes personalizados para ellos, incorporando además áreas de mejora de sus respectivas instituciones, pero que las recomendaciones de ChileCompra no tienen para las instituciones, el carácter de vinculantes, lo que debilita su eficacia.

Dado que los aspectos de mejora dicen relación con los convenios marco, es importante señalar que esta Dirección es parte de los organismos que participan en el Programa de Modernización del Estado, Ministerio de Hacienda-BID, la cual tiene por objetivos:

- Mejorar la eficiencia del modelo general de compras públicas, por medio de un rediseño del modelo de Convenios Marco (a nivel estratégico y operacional).
- Mejorar la información para la toma de decisiones de compras (mejores compras o “compras más inteligente”), mejorando la planificación de compras, la gestión de contratos y el monitoreo de las compras públicas.

Para cumplir con estos objetivos, entre otras actividades, se están estudiando en detalle, a fin de ser implementadas cuando corresponda, las mejores prácticas en materia de compras públicas por parte de los países líderes de la OECD.

Sin otro particular, saluda atentamente,


TRINIDAD INOSTROZA CASTRO
DIRECTORA
DIRECCIÓN CHILECOMPRA



GB

DISTRIBUCIÓN:

- Archivo.
- Dirección.

