

EFICIENCIA EN COMPRAS PÚBLICAS: CONVENIOS MARCO EN MERCADO PÚBLICO

Abril 2025

EFICIENCIA EN COMPRAS PÚBLICAS: CONVENIOS MARCO EN MERCADO PÚBLICO

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN, TRANSPARENCIA
Y PRODUCTIVIDAD FISCAL

Dirección de Presupuestos – DIPRES © 2025 DIPRES

Directora de Presupuestos: Javiera Martínez Fariña.
Jefe de Departamento de Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal:
Rodrigo Díaz Mery.

Equipo a cargo de la publicación: Gonzalo Gaete Romeo, Camilo Jaramillo
Agüero y Víctor Nahuelpán Painehual.

Edición: Pamela Cuevas Vergara.

Se autoriza su reproducción siempre y cuando se haga referencia explícita
a la fuente.

Para referenciar emplear el siguiente formato: DIPRES (2025) Eficiencia en
compras públicas: Convenios Marco en Mercado Público. Departamento
de Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal. Santiago, Chile.

Registro de Propiedad Intelectual: Pendiente.

ISBN: Pendiente.

Diseño y Diagramación: M. Martínez V.

INDICE

1. Introducción	4
2. Antecedentes	5
2.1 Sistema de compras públicas	5
2.2 Convenios marco	5
2.3 Proyecto para incentivar el ahorro en las compras públicas (2019)	7
3. Datos	8
4. Metodología	10
4.1 Indicadores de sobreprecio y sobregasto	10
4.2 Convenios marco analizados	10
4.3 Análisis de mínimos cuadrados ordinarios	11
5. Resultados	12
6. Conclusiones y recomendaciones	16
7. Referencias	19
8. Anexos	20

1. INTRODUCCIÓN

Las compras públicas constituyen un pilar fundamental en las economías contemporáneas, por su capacidad para impulsar la eficiencia en la asignación de recursos y por su relevancia en el gasto público. Según el informe *Government at a Glance 2023* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gasto en compras públicas representó 12,9% del Producto Interno Bruto (PIB) en los países de la OCDE en 2021, lo que significó un aumento 1,1 puntos porcentuales respecto a 2007. Ante esto, sigue siendo prioritario el desafío de garantizar su eficiencia, particularmente en contextos de escasa holgura fiscal y demandas sociales crecientes.

La adopción de tecnologías digitales y estrategias innovadoras ha surgido como un elemento central para mejorar la eficiencia en las adquisiciones públicas. La integración de herramientas electrónicas, como las plataformas de contratación en línea, no sólo simplifica los procesos, sino que también incrementa la participación de los proveedores y reduce las barreras de entrada (Thai, 2009). Este enfoque promueve mercados más accesibles y competitivos, lo que a su vez contribuye a la mejora continua de los sistemas de compras públicas.

En Chile, la Dirección de Compras y Contratación Pública del Estado (ChileCompra) es el organismo encargado de gestionar el sistema de compras públicas, proporcionando herramientas y regulaciones que aseguran la transparencia, eficiencia y competitividad en las adquisiciones del sector público. A través de su plataforma principal, Mercado Público, facilita la interacción entre organismos públicos y proveedores, favoreciendo la eficiencia en la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado. En 2023, las compras en Mercado Público sumaron US\$ 16.287 millones, equivalentes al 4,5% del PIB.

En este contexto, basado en el proyecto Diseño y Evaluación de *Nudges* para incentivar el ahorro en las compras públicas, financiado por el Fondo de Evaluación de Impacto 2019 de la Dirección de Presupuestos (Dipres)¹, el presente trabajo aborda el sobregasto (y el sobreprecio) en compras públicas en 12 convenios marco vigentes en ChileCompra de productos altamente estandarizados durante los años 2022 y 2023².

El informe se estructura de la siguiente forma: luego de esta introducción, en la segunda sección se exhiben antecedentes sobre la institucionalidad del sistema de compras públicas en Chile, el funcionamiento de los convenios marco y un estudio previo utilizado como referencia en el presente análisis. En la tercera, se detalla la fuente de datos utilizada. A continuación, se describe el diseño metodológico aplicado en el análisis. En el quinto apartado se presentan los resultados y finalmente, en la sexta sección se entregan las conclusiones y recomendaciones.

¹ El Fondo de Evaluación de Impacto es un fondo concursable de la Dirección de Presupuestos para financiar propuestas de evaluación mediante el uso de metodologías confiables, que midan los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son atribuibles a su intervención.

² El sobreprecio corresponde al diferencial entre el precio en el cual se compra un producto y el menor precio al que estaba disponible, mientras que el sobregasto corresponde al gasto incurrido que se podría haber ahorrado si se hubiese comprado el producto al menor precio.

2. ANTECEDENTES

2.1 SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS

La Dirección de Compras y Contratación Pública del Estado (ChileCompra) es la institución que gestiona y regula las transacciones comerciales entre el Estado y los proveedores privados. Su objetivo es garantizar la transparencia, eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos al adquirir bienes y servicios. Su principal herramienta es la plataforma Mercado Público, un sistema electrónico que centraliza las licitaciones y transacciones entre los organismos estatales y los proveedores. Esta plataforma facilita el acceso de empresas privadas, especialmente pequeñas y medianas, a oportunidades de negocio con instituciones públicas, lo que fomenta la competencia y promueve el desarrollo económico.

Una de las principales funciones de ChileCompra es desarrollar políticas y normativas que aseguren la correcta implementación de las adquisiciones públicas, priorizando la eficiencia y la rendición de cuentas. También contribuye al fortalecimiento institucional con herramientas digitales que agilizan los trámites, como el registro de proveedores, la publicación de licitaciones y el seguimiento de contratos. Además, incentiva la sostenibilidad mediante criterios que favorecen la adquisición de bienes y servicios, ambientalmente responsables.

Los mecanismos de compra existentes en ChileCompra se gestionan a través de Mercado Público y se estructuran en distintos procedimientos adaptados a las necesidades de las instituciones públicas. Entre ellos destacan la licitación pública, que es el mecanismo principal y promueve la participación abierta; la compra directa, utilizada en situaciones excepcionales o de emergencia; y el convenio marco, que establece acuerdos predefinidos con proveedores seleccionados para facilitar adquisiciones recurrentes. También existen la licitación privada, para casos específicos que justifican un proceso restringido, y los tratos directos, aplicables bajo condiciones legales específicas.

La integración de estos mecanismos permite una gestión eficiente y transparente de los recursos públicos y promueve la inclusión de diversas empresas en el mercado estatal. ChileCompra, también capacita a las entidades públicas y a los proveedores en el uso de sus plataformas, para asegurar procesos adecuados de rendición de cuentas y un acceso equitativo a las oportunidades comerciales.

2.2 CONVENIOS MARCO

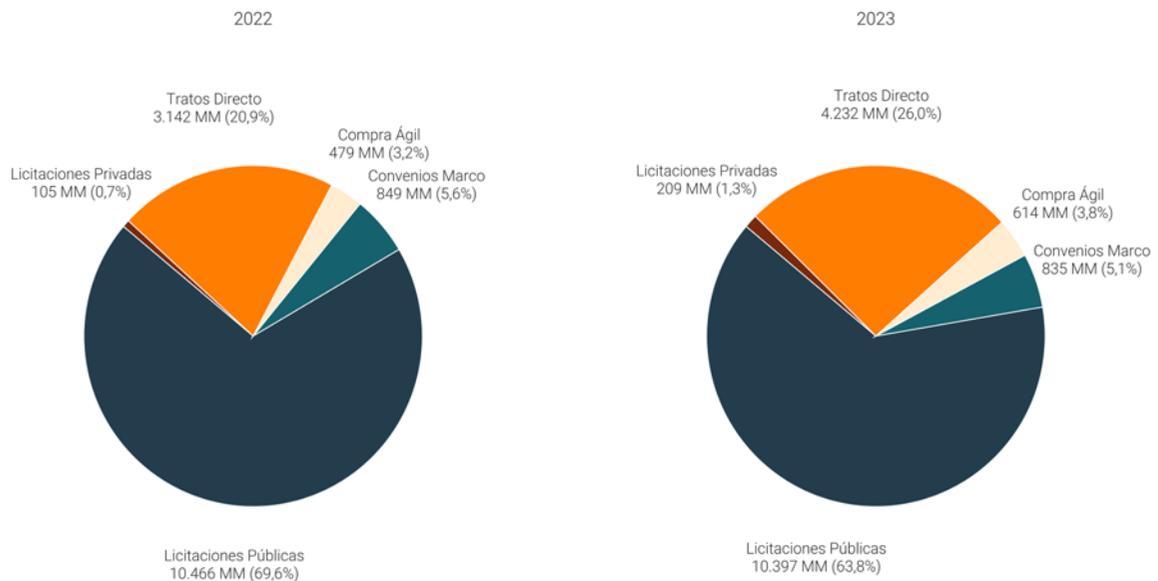
Los convenios marco son contratos establecidos entre ChileCompra y proveedores seleccionados mediante un proceso de licitación, que establecen condiciones estándar para la adquisición de bienes y servicios por parte de los organismos públicos. Su principal objetivo es optimizar los procesos de compra, reduciendo la duración y los costos asociados a licitaciones individuales.

Una característica fundamental de los convenios marco es su flexibilidad, ya que permiten a las instituciones públicas acceder a un catálogo predefinido de productos y servicios con precios y condiciones previamente negociados. Este sistema fomenta la eficiencia, pues elimina la necesidad de realizar múltiples licitaciones, concentrando las compras en acuerdos preestablecidos. Asimismo, contribuye a la transparencia y estandarización en las adquisiciones, al asegurar que las condiciones contractuales sean claras y accesibles para todas las partes involucradas.

El proceso de licitación para establecer convenios marco tiene criterios técnicos y económicos predefinidos, para asegurar que los proveedores seleccionados cumplan con los estándares de calidad y competitividad requeridos. Según ChileCompra, los convenios marco abarcan categorías ampliamente demandadas por

el sector público, como tecnologías de la información, mobiliario y servicios de consultoría, lo que facilita el acceso a soluciones integrales. Durante el año 2022, se registraron 42 convenios marco activos, que representaron el 5,6% de los US\$ 15.041 millones de transacciones en Mercado Público. En tanto, en el año 2023, fueron 37 convenios marco activos, lo que significó el 5,1% de los US\$ 16.287 millones transados en la plataforma.

Figura 1.
Transacciones según tipo de procedimiento



Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

La gestión de compras a través de un convenio marco en la plataforma Mercado Público funciona de forma similar a las plataformas convencionales de compra en línea. La Figura A.1. de la sección de Anexos presenta una de las interfaces de la plataforma para el uso de convenios marco, en particular el convenio de ferretería. De la misma manera que en una plataforma de compra en línea convencional, los ejecutores de compra tienen acceso a un buscador de productos, para que luego de ingresarlos, la plataforma les entregue todas las ofertas de este producto y similares (en función de la información de búsqueda ingresada), acompañadas del precio correspondiente.

2.3 PROYECTO PARA INCENTIVAR EL AHORRO EN LAS COMPRAS PÚBLICAS (2019)

En 2019, a través del Fondo de Evaluación de Impacto de la Dipres, se financió el proyecto Diseño y evaluación de Nudges para incentivar el ahorro en compras públicas³ (en adelante, Celhay et al, 2022), presentado por académicos de la Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica (PUC) y Universidad de Berkeley⁴. El objetivo era estimar el impacto de la entrega de información a directores y ejecutores de compras de los servicios públicos sobre la eficiencia de sus procesos de compras recientes, en la eficiencia de sus procesos de compras posteriores.

Para ello, se diseñó una evaluación experimental controlada en la cual⁵, durante cuatro meses del 2020, se le entregó mensualmente a un grupo de servicios públicos información del sobregasto en que habían incurrido durante los últimos 13 meses en compras realizadas mediante tres convenios marco⁶. Uno de los principales resultados de la evaluación señala que, en los servicios públicos donde los directores y ejecutores de compras recibieron esta información, el sobregasto disminuyó en un 33% y el sobreprecio, en un 19%.

³ El informe final de este proyecto está disponible en la página web de Dipres: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-266611_r_ejecutivo_institucional.pdf

⁴ Los académicos son Pablo Celhay (PUC), Paul Gertler (Berkeley), Marcelo Olivares (Universidad de Chile) y Raimundo Undurraga (Universidad de Chile).

⁵ La evaluación experimental es un diseño metodológico que busca determinar el impacto causal de una intervención o programa mediante la manipulación controlada de variables y la asignación aleatoria de los participantes a grupos de tratamiento y control. Este diseño permite establecer relaciones causales al comparar los resultados observados en ambos grupos, minimizando la influencia de factores externos o sesgos.

⁶ Los convenios marco utilizados son Alimentos, Artículos de escritorio y papelería, y Hardware, licencias de software y recursos educativos digitales.

3. DATOS

En el presente trabajo, se cuenta con registros de microdatos administrativos proporcionados por ChileCompra para el período 2022-2023. En particular, se utilizan dos fuentes principales de información:

- **Base transaccional de convenios marco:** contiene la información transaccional de todas las órdenes de compras realizadas por cada usuario de sistema. Es importante considerar que una orden de compra puede contener más de un producto. Esta base de datos cuenta con identificadores independientes para las órdenes de compra y los productos. Adicionalmente, este registro contiene la información del precio unitario de transacción de cada producto, la cantidad de unidades transadas, y valor de los impuestos, despacho y potenciales descuentos asociados.
- **Base de precios históricos de la tienda de convenios marco:** dispone del registro histórico de variación de precios, junto con sus respectivos períodos de vigencia, para todos los productos ofrecidos en la plataforma electrónica de convenios marco por cada oferente.

Para minimizar valoraciones subjetivas de los atributos de los productos, y facilitar la estimación del sobregasto, se decidió trabajar sólo con convenios marco de 12 productos altamente estandarizados. Estos son:

- DataCenter y servicios asociados.
- Hardware, licencias de software y recursos educativos digitales.
- Productos de ferretería y servicios complementarios.
- Artículos de aseo e higiene.
- Adquisición de mobiliario general.
- Alimentos.
- Artículos de Escritorio y Papelería.
- Licencia de software de ofimática y servicios de instalación y migración.
- Convenio marco para la adquisición de laptop, desktop y *all in one*.
- Convenio marco de gas licuado de petróleo.
- Convenio marco para la adquisición de laptop, desktop y *all in one* (versión 3.0).
- Convenio marco de artículos de aseo e higiene.

La siguiente tabla presenta estadísticas descriptivas de las transacciones realizadas entre 2022 y 2023 por 392 unidades de compra pertenecientes a 172 servicios públicos del Gobierno Central de 8.201 productos pertenecientes a los 12 convenios marco estudiados⁷. De los datos se observa que, tanto en volumen total de gasto como en número de transacciones, el convenio de alimentos es el que tiene mayor relevancia, representando el 48,4% del gasto total el 2022 y el 61,2%, el 2023. Lo siguen los convenios marco de artículos de aseo e higiene (20,68% el 2022 y 20,24% el 2023), y productos de ferretería y servicios complementarios (10,45% el 2022 y 12,22% el 2023). Las Tablas A.1 y A.2 de la sección de Anexos muestran las estadísticas descriptivas descompuestas regionalmente para el 2022 y 2023, respectivamente.

⁷ Dado que el presente análisis se concentra en el gasto realizado por el Gobierno Central, se excluye el realizado por municipalidades.

Es importante destacar que el alto nivel de desagregación y precisión de los registros permite conocer el total de precios disponibles para un producto específico en cualquier momento dentro de período de análisis.

Tabla 1.
Estadísticas descriptivas de las transacciones de convenios marco analizados 2022 - 2023

CONVENIO MARCO	AÑO	TRANSACCIONES	ORDENES DE COMPRA	PROVEEDORES	GASTO TOTAL (MILES \$ 2023)	GASTO PROMEDIO (MILES \$ 2023)	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
Alimentos	2022	284.078	37.848	231	\$133.351.803	\$469	\$1.581
Alimentos	2023	294.611	37.719	204	\$157.131.771	\$533	\$1.755
Artículos de Aseo e Higiene	2022	84.810	15.906	135	\$52.726.177	\$622	\$3.317
Artículos de Aseo e Higiene	2022	3.798	809	103	\$4.509.527	\$1.187	\$3.050
Artículos de Aseo e Higiene	2023	66.216	9.573	155	\$51.976.698	\$785	\$2.710
Adquisición de Mobiliario General	2022	1.078	565	25	\$2.915.758	\$2.705	\$4.216
Adquisición de Mobiliario General	2023	454	255	16	\$1.255.450	\$2.765	\$4.097
Artículos de Escritorio y Papelería	2022	11.012	2.904	24	\$14.942.960	\$1.357	\$3.668
Artículos de Escritorio y Papelería	2023	7.466	2.023	22	\$10.733.281	\$1.438	\$3.917
Hardware, licencias de software y recursos educativos digitales	2022	41	41	1	\$58.430	\$1.425	\$1.149
Adquisición de Laptop, Desktop y All in One	2022	14	13	4	\$214.638	\$15.331	\$27.761
Adquisición de Laptop, Desktop y All in One (versión 3.0)	2022	2.627	2.165	16	\$29.205.008	\$11.117	\$25.464
Adquisición de Laptop, Desktop y All in One (versión 3.0)	2023	365	307	11	\$4.155.334	\$11.384	\$25.674
DataCenter y Servicios Asociados	2022	12	12	2	\$432.527	\$36.044	\$11.081
DataCenter y Servicios Asociados	2023	3	3	2	\$158.012	\$52.671	\$24.572
Licencia de Software de Ofimática y Servicios de Instalación y Migración	2022	193	167	5	\$8.269.899	\$42.849	\$135.343
Licencia de Software de Ofimática y Servicios de Instalación y Migración	2023	2	1	1	\$63.177	\$31.588	\$38.970
Productos de Ferretería y Servicios Complementarios	2022	23.587	6.360	196	\$28.789.434	\$1.221	\$3.898
Productos de Ferretería y Servicios Complementarios	2023	24.541	6.036	179	\$31.378.392	\$1.279	\$4.057

Nota 1: Hay convenios marco, como el de Artículos de aseo e higiene, que fueron actualizados y renovados dentro de un año calendario del período analizado. En esos casos, la tabla presenta las cifras desagregadas como convenios independientes.

Nota 2: Estas cifras contemplan compras realizadas tanto por instituciones pertenecientes al Gobierno Central como municipalidades.

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

4. METODOLOGÍA

4.1 INDICADORES DE SOBREPRECIO Y SOBREGASTO

Los indicadores de eficiencia usados para calcular el potencial sobreprecio y sobregasto en la compra de un producto son los mismos que utilizan Celhay et al (2022). De esta forma, el sobreprecio se define como el porcentaje del precio adicional pagado respecto de un precio de referencia del mismo producto. En el presente análisis, se utiliza como precio de referencia el mínimo disponible en la plataforma, según la región que se hace la compra, al momento de adquirir el producto. Por su parte, el sobregasto corresponde al monto adicional de gasto incurrido en una compra realizada con sobreprecio.

El potencial sobreprecio y sobregasto para el producto j de la orden de compra k , se encuentra dado por:

$$\text{Sobreprecio}_{j,k} = \frac{p_{j,k} - p_{j,k}^{ref}}{p_{j,k}^{ref}} * 100 \quad (1)$$

$$\text{Sobregasto}_{j,k} = (p_{j,k} - p_{j,k}^{ref}) * Q_{j,k} \quad (2)$$

Donde $p_{j,k}$ es el precio por el que se adquirió el producto j y $p_{j,k}^{ref}$ es el precio de referencia para el mismo producto j .

Por ejemplo, si se compraron 30 unidades a un precio unitario de \$70, pero si el menor precio al que ese producto estaba disponible en la plataforma en la región de la compra era \$50, se incurrió en un sobreprecio de \$20 pesos (40%) y un sobre gasto de \$600 pesos (2.100 – 1500).

Cabe señalar que la estimación de sobregasto no se cuestiona la elección del producto j y tampoco la cantidad $Q_{j,k}$.

4.2 CONVENIOS MARCO ANALIZADOS

Una de las principales características del estudio de Celhay et al (2022) es que no sólo determinan el potencial sobreprecio pagado en la compra de un producto utilizando la distribución de precios disponibles para el producto específico, sino que también lo comparan con productos sustitutos. Para ello, construyen conjuntos de productos comparables, en función de sus características o atributos. Este análisis permite tener una mejor aproximación al potencial sobregasto, al considerar grupos de productos que cumplen la misma función. Sin embargo, la construcción de conjuntos de productos comparables dentro de un universo extendido de distintos tipos de productos es un proceso complejo, por lo cual es necesario considerar productos altamente homogéneos. Atendiendo a esta dificultad, Celhay et al (2022) consideraron en su análisis sólo los productos de los convenios marco de alimentos, artículos de escritorio y papelería, y la compra de computadores del convenio de hardware, licencias de software y recursos digitales.

En el presente análisis, luego de tomar en cuenta la complejidad de definir conjuntos de productos comparables, se decidió estimar el potencial sobregasto utilizando sólo la distribución de precios disponibles para uno específico en la región que se realiza la compra al momento que ésta fue cursada.

Por lo tanto, el análisis entrega una estimación conservadora del sobregasto, ya que no considera productos sustitutos, por lo cual, las cifras presentadas son una cota inferior del sobregasto realizado.

Esta definición más conservadora, al no tener la necesidad de trabajar con conjuntos de productos comparables, permite relajar restricciones sobre la homogeneidad de sus atributos y, por lo tanto, ampliar el universo de productos y convenios marco a analizar. En particular, y como ya se señaló en la sección anterior, en esta evaluación se consideran los productos de 12 convenios marco.

Tabla 2.
Comparación de los convenios marco utilizados entre los estudios (miles \$ 2023)

	2022	2023
Monto total convenios marco estudio Celhay et al (2022)	\$177.772.838	\$172.020.386
Monto total convenios marco estudio Dipres (2025)	\$275.416.159	\$256.852.114

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

4.3 RELACIÓN CON LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Si los servicios públicos con baja ejecución de gasto tendieran a acelerarlo en los últimos meses con el fin de mejorar su ejecución anual, se podría esperar un aumento de su sobregasto en compras públicas. Con el fin de entregar evidencia sobre esta hipótesis, se estudia la relación entre el sobregasto realizado por los servicios públicos con la ejecución de su gasto institucional durante el segundo semestre. Para ello, en cada año, se estima mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios (MICO) variantes del siguiente modelo⁸:

$$\text{sobregasto}_i = \beta_1 + \beta_2 \text{ejecución_2do_semestre}_i + \varepsilon_i \quad (3)$$

Donde el subíndice *i* se refiere al servicio público. Para determinar la ejecución se utiliza el gasto usado en el cálculo del indicador de gasto institucional del Programa de Mejoramiento de la Gestión^{9,10}, con el objetivo de considerar sólo el gasto que depende mayormente de la gestión de cada servicio público, sin incluir aquel que mecánicamente es homogéneo a través del año, como lo es el pago de remuneraciones de la dotación de personal.

⁸ Para mayor detalle sobre análisis de Mínimos Cuadrados Ordinarios, ver Greene (2018) o Wooldridge (2010).

⁹ Para el cálculo de este indicador se utiliza el gasto en Bienes y Servicios de Consumo (subtítulo 22 del clasificador presupuestario de la Ley de Presupuestos), y el gasto en mobiliario y otros, máquinas y equipos, y programas informáticos (ítems 04, 05 y 07 del subtítulo 29 del clasificador de la Ley de Presupuestos, correspondiente al gasto en Activos no Financieros).

¹⁰ El Programa de Mejoramiento de la Gestión es uno de los mecanismos de incentivo de remuneraciones del sector público que tiene por objetivo mejorar la gestión en la administración pública del Gobierno Central.

5. RESULTADOS

La Tabla 3 presenta los resultados de la cuantificación del sobregasto. Se observa que, durante el período analizado, el sobregasto corresponde a \$10.615 millones, lo que representa el 3,6% del gasto total efectuado en los 12 convenios marco analizados por instituciones del Gobierno Central.

Sin embargo, 28 servicios públicos (de los 172 que son parte de la muestra, lo que representa un 16,3%) concentran el 91,2% del sobregasto¹¹. Lo anterior no se debe principalmente a que el patrón de sobregasto de estos servicios públicos sea sustancialmente distinto al resto, sino principalmente porque su gasto agregado representa una proporción sustantiva del gasto total. En particular, durante el 2022 y 2023, el gasto realizado por estos 28 servicios representó el 85,4% del gasto total, y su sobregasto fue, en términos relativos, 5,6% mayor que el sobregasto total ($100 \times (3,8/3,6 - 1)$).

Tabla 3.
Sobregasto en convenios marco analizados 2022 - 2023 (miles \$ 2023)

	2022	2023	2022 - 2023
1 Gasto total	\$144.624.206	\$153.699.275	\$298.323.481
2 Sobregasto total	\$4.286.438	\$6.328.671	\$10.615.109
3 Gasto 28 servicios de mayor sobregasto	\$121.065.516	\$133.597.279	\$254.662.795
4 Sobregasto 28 servicios de mayor sobregasto	\$3.885.078	\$5.795.191	\$9.680.269
5 % sobregasto total (100 x fila 2/fila 1)	3,0%	4,1%	3,6%
6 % sobregasto 28 servicios de mayor sobregasto (100 x fila 4/fila 3)	3,2%	4,3%	3,8%
7 % gasto 28 servicios de mayor sobregasto del gasto total (100 x fila 3/fila 1)	83,7%	86,9%	85,4%
8 % sobregasto 28 servicios de mayor sobregasto del sobregasto total (100 x fila 4/fila 2)	90,6%	91,6%	91,2%

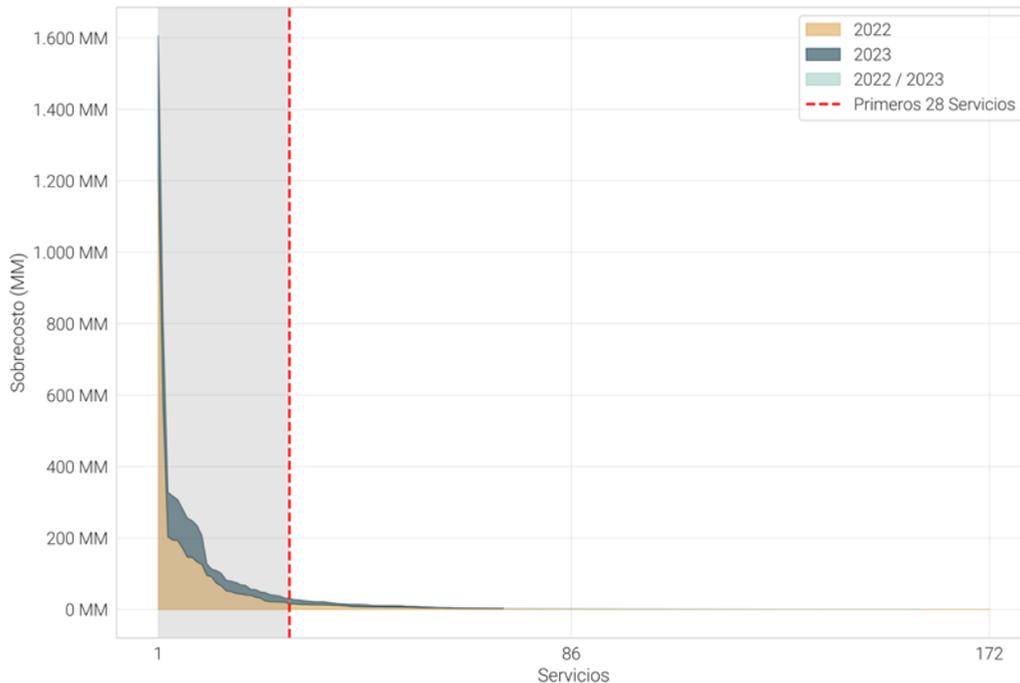
Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Al comparar el sobregasto entre ambos años, el 2023 se observa un incremento en comparación al 2022, tanto en términos relativos como absolutos. El monto de sobregasto aumentó un 47,6%, mientras que el total del gasto sólo lo hizo en un 6,3%. De esta forma, el peso relativo del sobregasto sobre el total aumentó un 38,9% (de 3,0% a 4,1%).

La Figura 3 presenta el sobregasto según convenio marco, entendido como el porcentaje del gasto total de cada convenio que fue sobregasto. En la mayoría de los convenios el sobregasto aumenta entre el 2022 y el 2023, siendo los de alimentos, artículos de aseo e higiene, productos de ferretería y servicios complementarios, y artículos de escritorio y papelería los que presentan un mayor nivel de sobregasto. Esto es relevante si se considera la contribución al gasto total de cada uno de los convenios. La Figura A.3. de la sección de Anexos presenta el total del gasto desagregado por convenios. Por ejemplo, se observa que, del total del gasto entre 2022 y 2023, el 66,9% fue realizado en productos que se encuentran dentro del convenio de alimentos. Esto implica que, del total del sobregasto en el período, el 72,8% se encuentra en este convenio. De esta forma, los cuatro convenios mencionados anteriormente concentran prácticamente la totalidad del sobregasto estimado, siendo el de alimentos el de mayor incidencia.

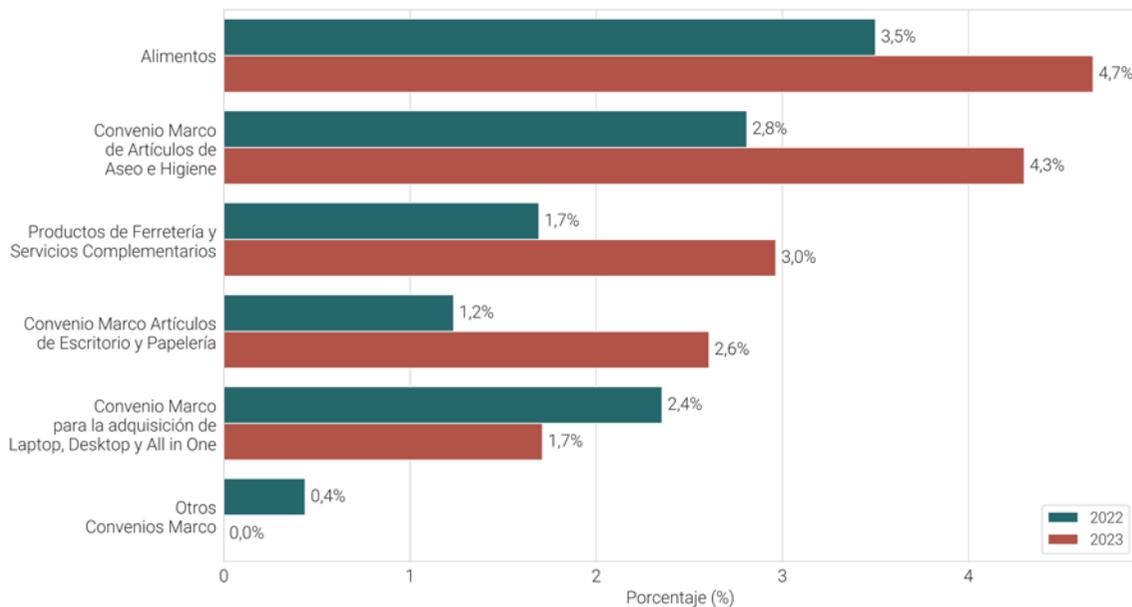
¹¹ Estos 28 servicios públicos presentan un sobregasto mayor a \$ 30.000 miles en al menos alguno de los dos años.

Figura 2.
Sobregasto por servicio público en convenios marco analizados 2022 – 2023 (millones \$ 2023)



Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Figura 3.
Sobregasto relativo por convenios marco analizados 2022 – 2023 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

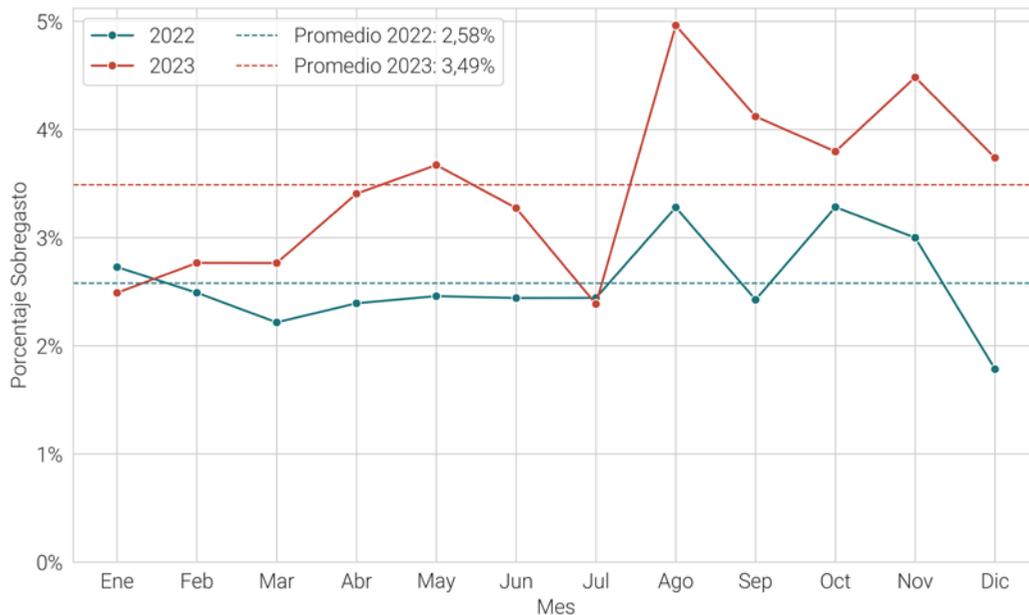
La Figura 4 muestra el sobregasto en cada una de las regiones. Se observa que, en todas las regiones -con excepción de la II región-, el sobregasto crece entre el 2022 y el 2023. Al comparar a través de las regiones, se advierte un mayor sobregasto en la Región Metropolitana, seguido de las regiones VIII, V y IX; lo cual evidencia un mayor sobregasto en los principales centros urbanos del país. Adicionalmente, como muestran las Tablas A.1. y A.2., y la Figura A.6. de de la sección de Anexos, es en estas mismas regiones donde se realiza un mayor gasto a través de los convenios marco estudiados, lo que implica que su incidencia sobre el sobregasto total es aún mayor.

Figura 4.
Sobregasto por región 2022 – 2023 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Figura 5.
Promedio del porcentaje de sobregasto de los servicios públicos en los convenios marco analizados 2022 – 2023



Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

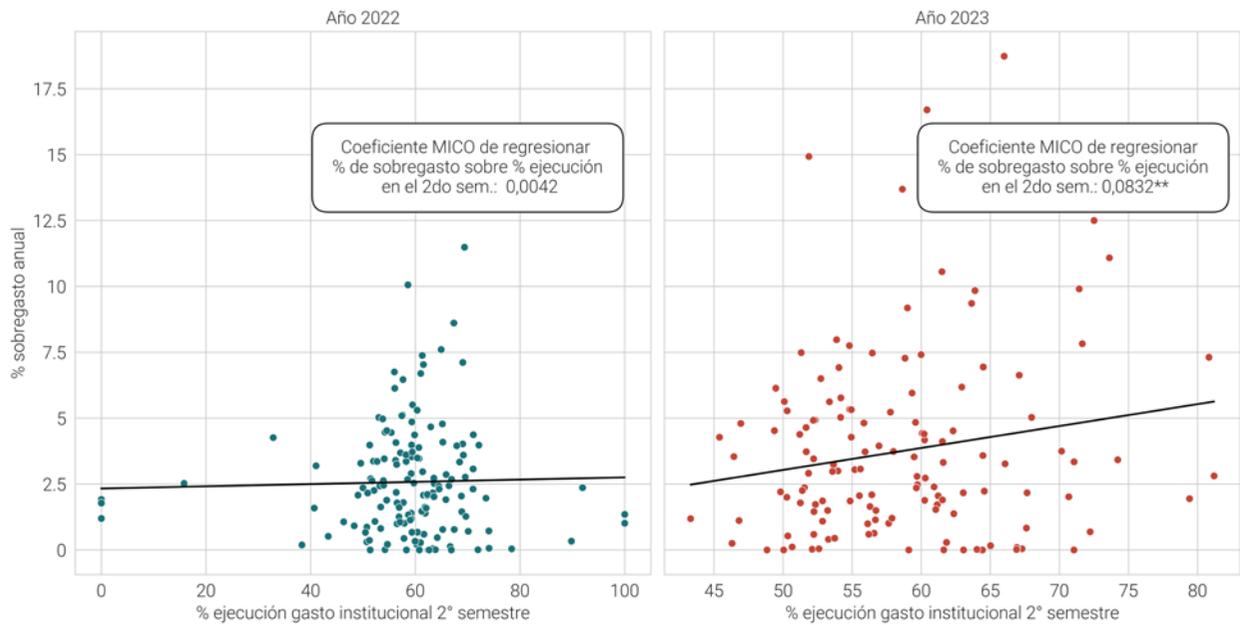
La Figura 5 muestra el sobregasto mensual promedio de los servicios públicos dentro de cada año analizado. En ambos años se observa que el sobregasto aumenta hacia el segundo semestre. Como se menciona en la sección previa, este fenómeno podría deberse a que algunos servicios públicos que registran una baja ejecución presupuestaria durante los primeros meses aceleran el gasto hacia final del año -para así lograr una alta ejecución presupuestaria-, generando un alza del sobregasto en este período.

Para entregar evidencia que sustente la hipótesis que se propone, se realizó el siguiente análisis: para cada servicio público, se consideró el gasto realizado en los convenios marco estudiados que fueron financiados a través de los subtítulos de gasto de bienes y servicios de consumo y compra de activos no financieros¹², dado que corresponden al tipo de gasto cuya ejecución depende mayormente de la gestión de cada servicio público. Luego, se calculó el porcentaje de sobregasto en el año. Adicionalmente, se cuantificó el porcentaje del gasto total de los subtítulos anteriormente señalados que el servicio ejecutó en el segundo semestre, para posteriormente correlacionar ambos valores. Una alta correlación entre ellos es señal de que el sobregasto aumenta cuando también lo hace el gasto hacia el final del año.

La Figura 6 presenta los resultados de las estimaciones por MICO para ambos años. En el 2022 no se observa relación estadísticamente distinta de cero entre el sobregasto en los convenios marco estudiados y la ejecución del gasto institucional durante el segundo semestre. Sin embargo, en el 2023 esta relación es positiva: los resultados indican que, en promedio, un aumento de 10 puntos porcentuales (pp.) en la ejecución del gasto institucional del segundo semestre se encuentra relacionado con un aumento de 0,8 pp. en el sobregasto del servicio. Para poner el resultado en contexto, si se considera que el 2023 el sobregasto promedio de los servicios públicos fue de 3,74%, un crecimiento de 0,8 pp. del sobregasto equivale a un aumento del 21,4% del sobregasto promedio.

¹² La Figura A.9 de la sección de Anexos muestra la descomposición del sobregasto según subtítulos presupuestarios. Se observa que, cada año, la proporción del sobregasto que se realiza en bienes y servicios de consumo o activo no financieros, es mayor al 75%.

Figura 6.
Relación entre la ejecución presupuestaria del segundo semestre y el sobregasto anual relativo



Nota: * significancia al 10%, ** significancia al 5%, *** significancia al 1%.
 Fuente: Cálculos y elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente trabajo analiza el sobregasto en compras públicas realizadas por instituciones del Gobierno Central a través de la plataforma de Mercado Público que consideró 12 convenios marco vigentes de productos altamente estandarizados durante los años 2022 y 2023.

El sobregasto estimado corresponde a \$10.615 millones, lo que representa el 3,6% del total del gasto efectuado en el período. Destaca que el 16,3% del total de servicios públicos de la muestra (28 servicios) concentra el 91,2% del sobregasto. Lo anterior se explica principalmente porque su gasto agregado representa una proporción considerable del gasto total. En particular, durante el período de estudio, el gasto realizado por estos 28 servicios representó el 85,4% del gasto total, y su sobregasto agregado fue 0,2 puntos porcentuales mayor que el sobregasto total.

Se observa que el sobregasto en 2023 aumentó respecto del 2022. El monto de sobregasto creció un 47,6%, mientras que el total del gasto sólo lo hizo en un 6,3%. En tanto, entre ambos años el peso relativo del sobregasto aumentó 1,1 puntos porcentuales, pasando de 3,0% a 4,1%, respectivamente.

Se observa que el sobregasto se concentra casi exclusivamente en cuatro convenios marco: alimentos, artículos de aseo e higiene, productos de ferretería y servicios complementarios, y artículos de escritorio y papelería; en donde el sobregasto realizado a través del primero representa el 72,8% del total del sobregasto estimado en el período.

En términos geográficos, las unidades de compra pertenecientes a las regiones Metropolitana, VIII, V y IX son las que presentan una mayor incidencia en el sobregasto.

Complementariamente, en 2023 se observa una relación positiva entre el sobregasto realizado por los servicios públicos en los 12 convenios marco estudiados con la ejecución de su gasto institucional durante el segundo semestre. Lo anterior, podría ser consecuencia de que los servicios públicos con menor ejecución aceleran el gasto durante los últimos meses con el fin de mejorar su ejecución anual.

Tal como se mencionó en la Sección de la Metodología, a diferencia de lo realizado por Celhay et al (2022), el presente análisis no compara el precio de compra de un producto con los precios disponibles de productos sustitutos. Por lo tanto, este análisis entrega una estimación conservadora del sobregasto, por lo cual, las cifras presentadas son una cota inferior del sobregasto realizado.

Al considerar los resultados anteriormente presentados, se entregan las siguientes recomendaciones:

- **Realizar un esfuerzo costo-efectivo en la revisión del sobregasto detectado:** es importante considerar que casi la totalidad del sobregasto se encuentra en cuatro convenios marco, y que un 16,3% de los servicios públicos concentra más del 90% del sobregasto, cuyas unidades de compra con mayor sobregasto se encuentran en los principales centros urbano. Por lo tanto, el esfuerzo inicial debería focalizarse en la revisión detallada de la gestión de compras de estos servicios. Sin embargo, al momento de pensar en potenciales ajustes, también es importante considerar que su patrón de sobregasto no es sustancialmente distinto al del resto de los servicios, sino que concentran una proporción sustantiva del gasto total.

- **Generar incentivos a no ejecutar recursos innecesariamente:** en general, como muestra la Figura A.9. de la sección de Anexos, los servicios públicos aumentan marcadamente el gasto en bienes y servicios de consumo hacia el final del año. Esta aceleración del gasto, que en parte puede deberse más a mejorar su ejecución presupuestaria que a adquirir bienes y servicios de primera importancia para la institución, puede aumentar el crecimiento del sobregasto. Al menos, esta hipótesis es consistente con la evidencia encontrada para el 2023, y con el hecho de que el sobregasto aumenta marcadamente durante el segundo semestre del año, tal como lo muestra la Figura A.7. de la sección de Anexos. Por lo tanto, la generación de incentivos dirigidos a disminuir esta práctica debiese reducir el sobregasto.
- **Generar incentivos para disminuir el sobregasto:** independiente de la contribución que cada servicio público tenga en el sobregasto total, es importante incentivar a que este no ocurra, incluso en servicios cuyo nivel de gasto es bajo. Las Figuras A.11. y A.12. de la sección de Anexos muestran el porcentaje de sobregasto que presenta cada servicio en relación con su propio gasto y la contribución relativa que tienen sobre el gasto total. Se observa que hay servicios que, si bien tienen un gasto total menor al de los 28 servicios con mayor incidencia en el sobregasto, presentan un sobregasto mayor. Por lo tanto, se recomienda utilizar esta información como insumo en el proceso de formulación presupuestaria, de manera que se tenga presente cuáles son los servicios con un mayor sobregasto al momento de considerar sus solicitudes de recursos.

7. REFERENCIAS

- Arrowsmith, S., Linarelli, J., y Wallace, D. (2000). *Regulation of Public Procurement: National and International Perspectives*. Kluwer Law International.
- Celhay, P., Gertler, P., Olivares, M., y Undurraga, R. (2022). *Diseño y evaluación de nudges para incentivar el ahorro en compras públicas*. Página web de la Dirección de Presupuestos.
- Dimitri, N., Dini, F., y Piga, G. (2006). *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press.
- Dirección de Presupuestos (2024). *Incentivos y eficiencia del gasto: el caso del programa de Mejoramiento de la gestión*. Página web de la Dirección de Presupuestos.
- Greene, W. (2018). *Econometric Analysis*. Pearson Education, Octava Edición.
- Murray, J. G. (2009). *Public procurement strategy for accelerating the economic recovery*. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(6), 429–434.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2015). *Government at Glance 2015*. OECD Publishing.
- Thai, K. V. (2009). *Public procurement re-examined*. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9–50.
- Wooldridge, J. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. MIT Press, Segunda Edición.

8. ANEXOS

Tabla A.1.
Ejemplo de interfaz de plataforma de Mercado Público (Convenio marco de ferretería)

Aire acondicionado

FILTRAR POR

Categoría
Aire acondicionado

PRECIO
\$170.016 - \$1.075.800
72 productos [AGREGAR](#)

MARCA
Search (CLARK, KHONE,...)
 CLARK (12)
 KHONE (10)
 AIROLITE (9)
 KENDAL (9)
 SAMSUNG (6)
 BETTERLIFE (5)
 MIDEA (5)
 ANWO (4)
 IRT (1)
 THORBEN (1)
[Ver más +](#)

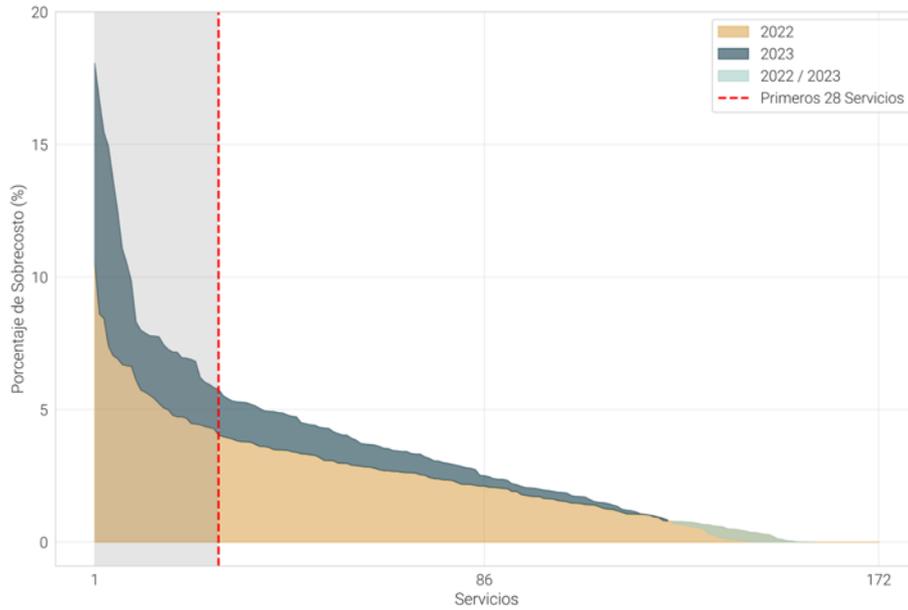
COMPARAR
No tiene ningún artículo para comparar.

12 de 72 resultados

PRECIO

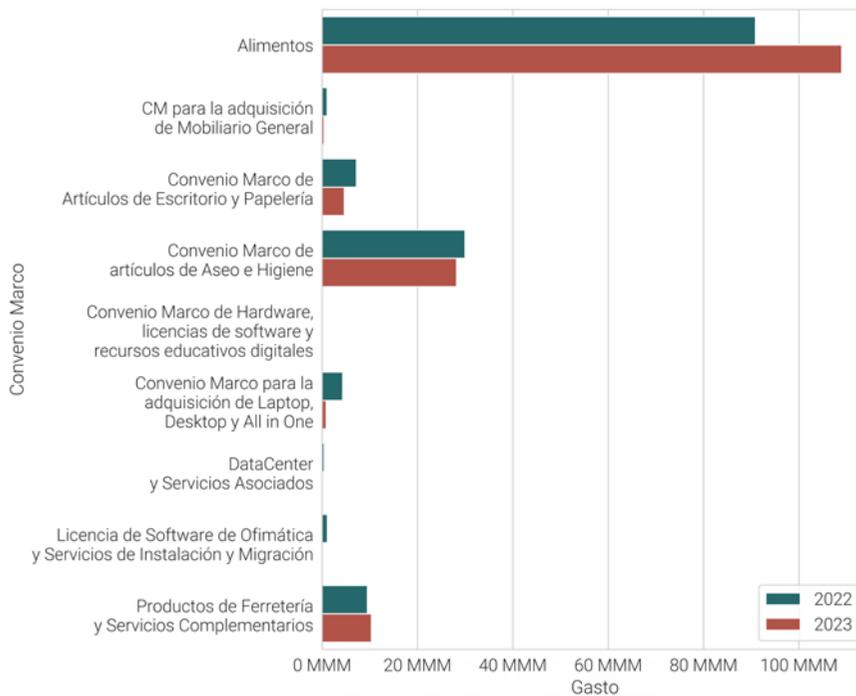
26 proveedores AIRE ACONDICIONADO GESRECO-N ANWO UNIDAD Desde \$170.016 VER PRODUCTO	14 proveedores AIRE ACONDICIONADO KHONE ASW - H09 U-A 9000 Desde \$177.130 VER PRODUCTO	27 proveedores AIRE ACONDICIONADO KENDAL N2ASM-09MDS Desde \$188.690 VER PRODUCTO	27 proveedores AIRE ACONDICIONADO ANWO E4A FRÍO / CALOR Desde \$191.082 VER PRODUCTO
47 proveedores AIRE ACONDICIONADO BET-TERLIFE SPLIT MURO CON- Desde \$191.519 VER PRODUCTO	41 proveedores AIRE ACONDICIONADO BET-TERLIFE PORTATIL H12KQ Desde \$193.669 VER PRODUCTO	44 proveedores AIRE ACONDICIONADO CLARK CST-09HRE 9000 Desde \$201.998 VER PRODUCTO	22 proveedores AIRE ACONDICIONADO IRT AC12000FCG 12000 BTU Desde \$207.558 VER PRODUCTO

Figura A.2.
Sobregasto por servicio público en convenios marco analizados 2022 – 2023 (porcentaje)



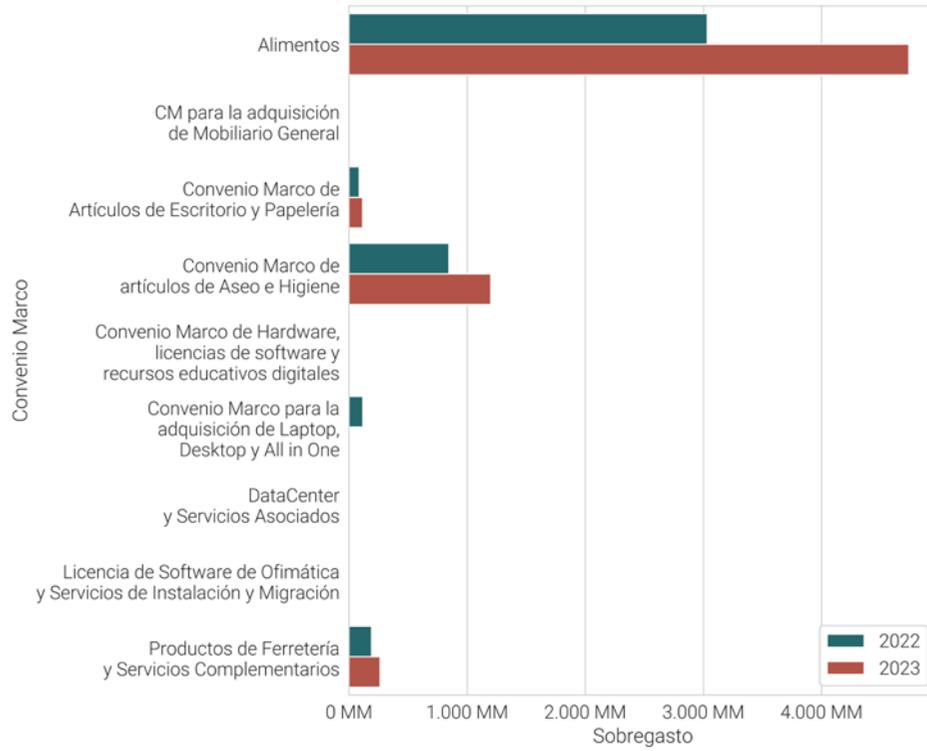
Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Figura A.3.
Gasto por convenios marco analizados 2022 – 2023 (miles de millones \$ 2023)



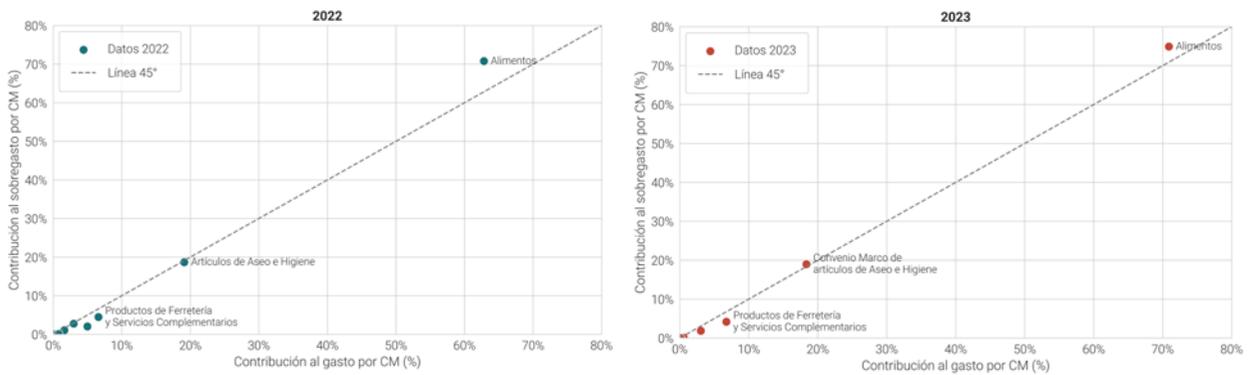
Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Figura A.4.
Sobregasto por convenios marco analizados 2022 – 2023 (millones \$ 2023)



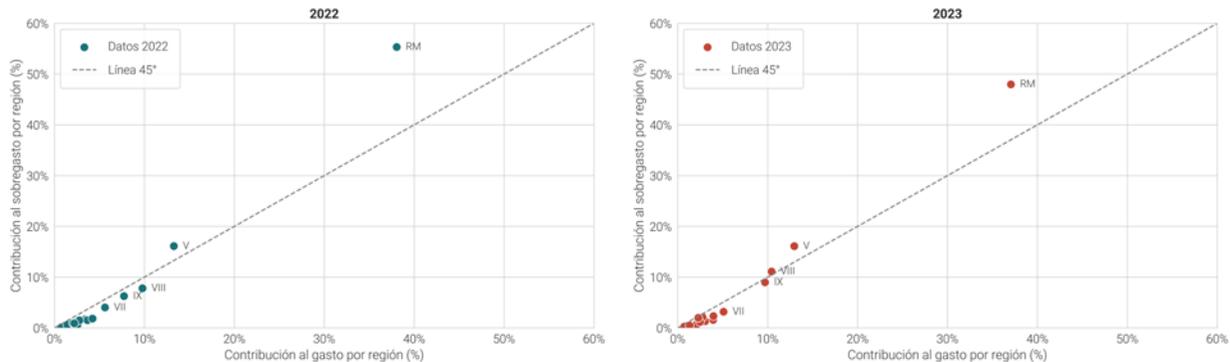
Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Figura A.5.
Gasto y sobregasto relativo por convenios marco analizados 2022 – 2023



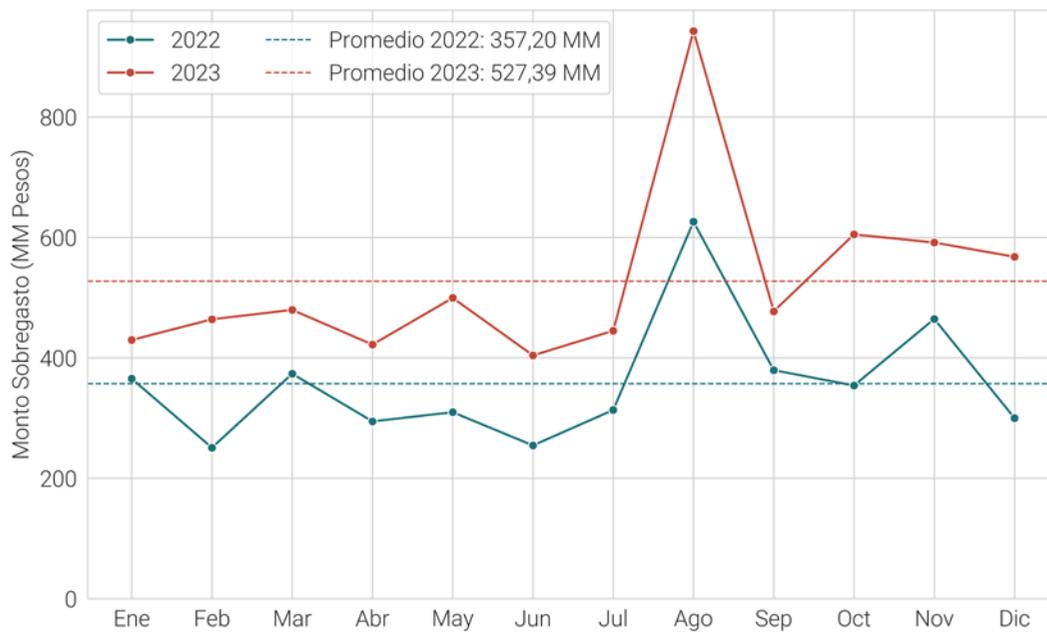
Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Figura A.6.
Gasto y sobregasto relativo por región 2022 – 2023.



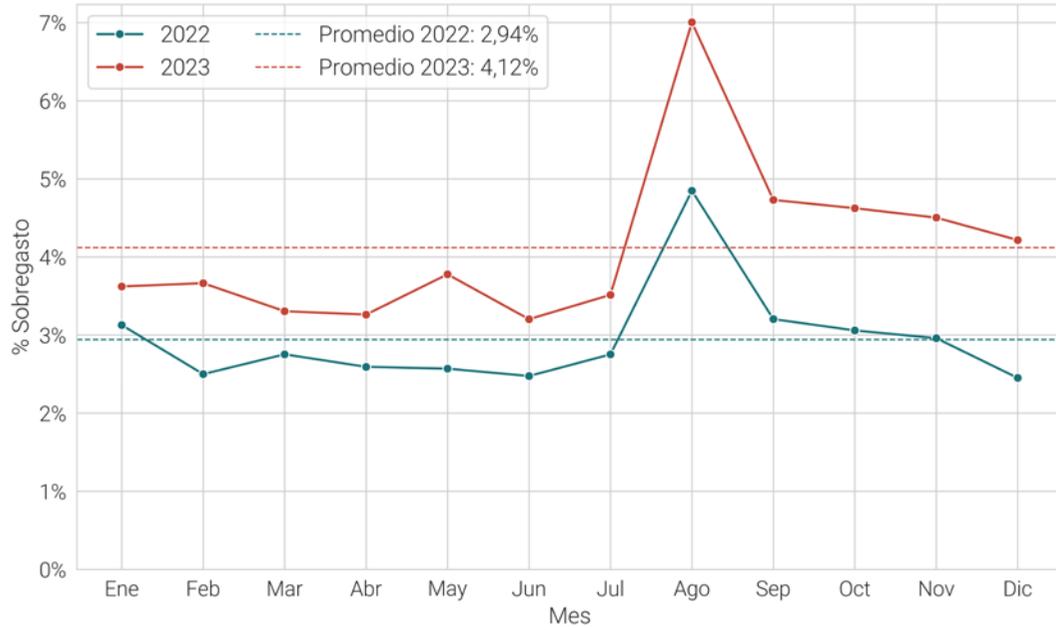
Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Figura A.7.
Distribución mensual del sobregasto en los convenios marco analizados 2022 – 2023 (millones \$ 2023)



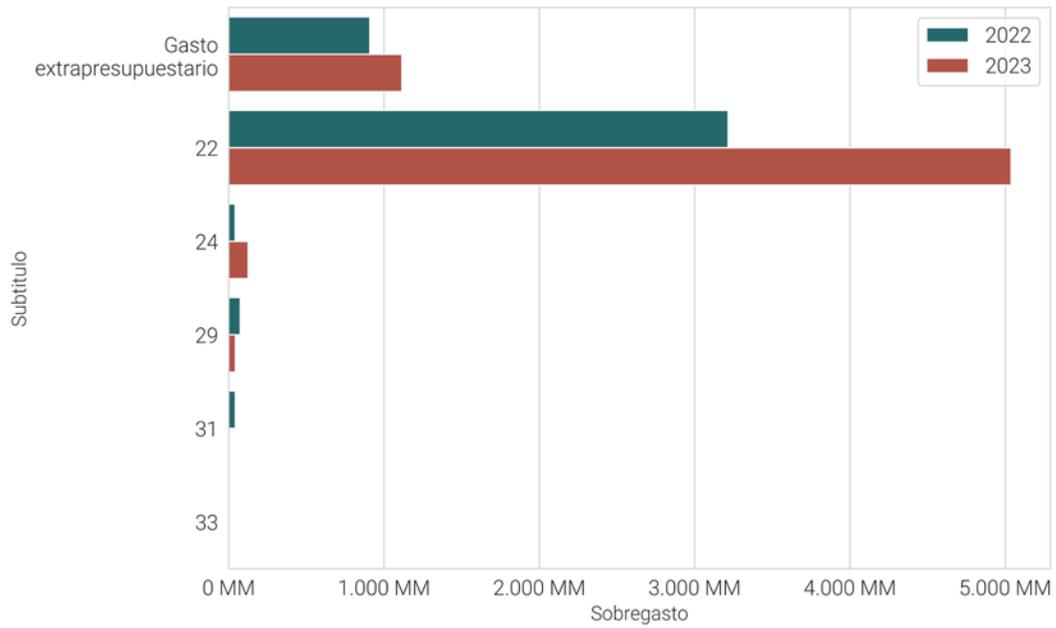
Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Figura A.8.
Distribución relativa mensual del sobregasto en los convenios marco analizados 2022 – 2023
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Figura A.9.
Sobregasto según subtítulo de gasto en los convenios marco analizados 2022 – 2023



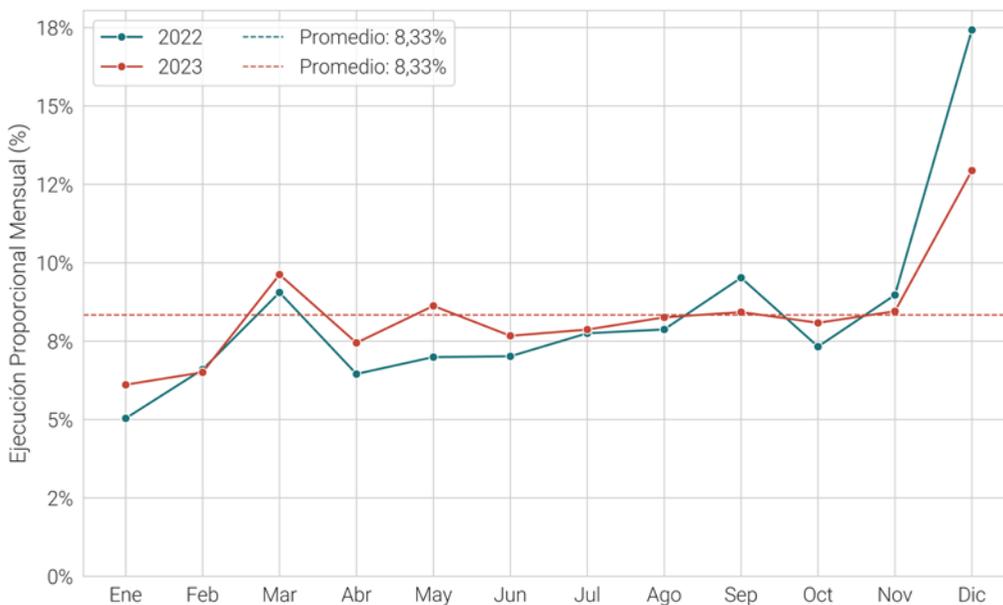
Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Figura A.10.
Ejecución del gasto en bienes y servicios de consumo (subtítulo 22) y activos no financieros (subtítulo 29) de los servicios públicos incluidos en el análisis (miles de millones \$ 2023)



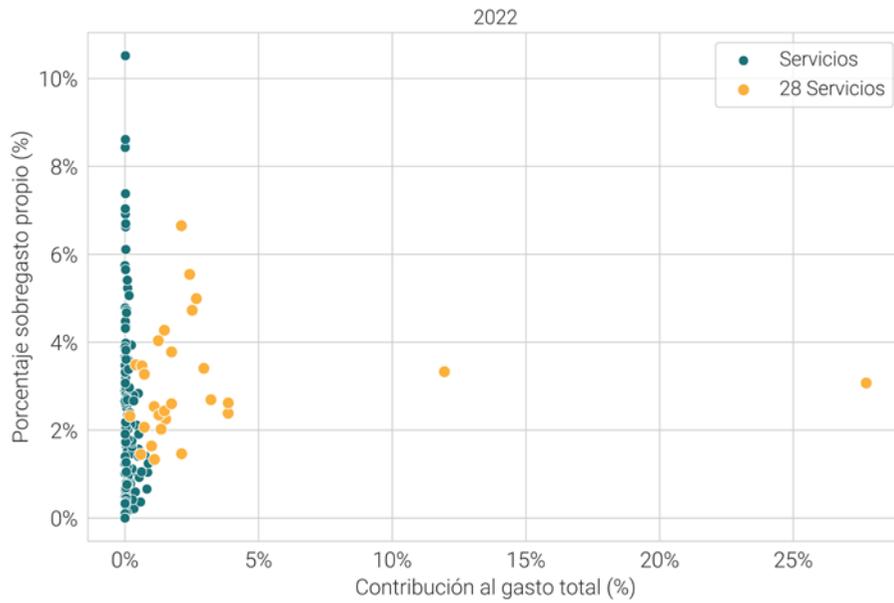
Fuente: Dipres.

Figura A.11.
Ejecución relativa del gasto en bienes y servicios de consumo (subtítulo 22) y activos no financieros (subtítulo 29) de los servicios públicos incluidos en el análisis (porcentaje)



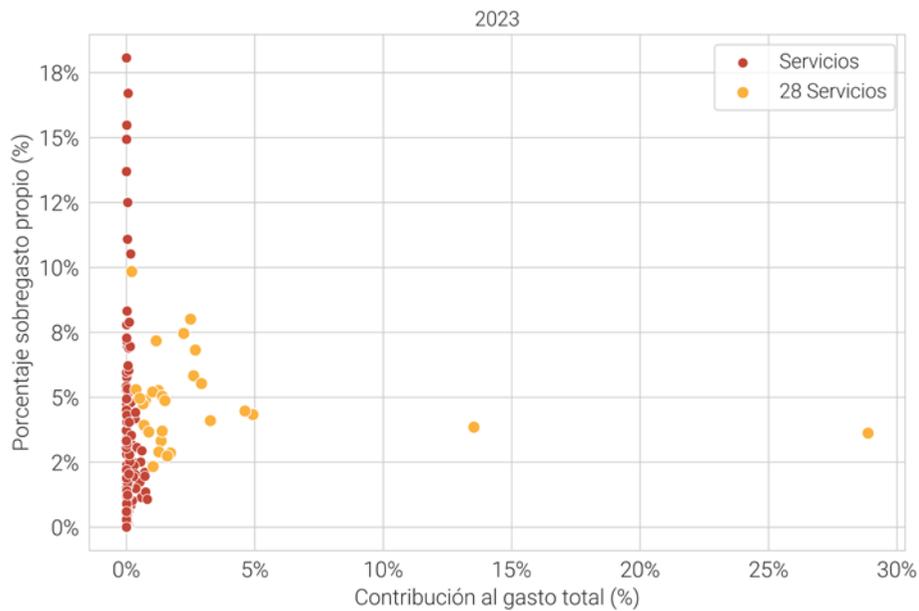
Fuente: Dipres.

Figura A.12.
Porcentaje del gasto total en convenios marco analizados y porcentaje de sobregasto de cada servicio, 2022



Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Figura A.13.
Porcentaje del gasto total en convenios marco analizados y porcentaje de sobregasto de cada servicio, 2023



Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Tabla A.1.
Estadísticas descriptivas de las transacciones por región 2022

Región	Año	Transacciones	Órdenes de compra	Proveedores	Unidades de compras	Gasto total (miles \$ 2023)	Gasto promedio (miles \$ 2023)	Desviación estándar
Tarapacá	2022	3.050	327	62	22	\$1.422.646	\$466	\$ 1.863
Antofagasta	2022	5.882	836	84	30	\$3.650.009	\$621	\$ 1.943
Atacama	2022	4.821	857	82	27	\$3.313.801	\$687	\$ 1.954
Coquimbo	2022	2.804	653	94	34	\$1.916.200	\$683	\$ 1.947
Valparaíso	2022	35.107	4.401	187	73	\$15.997.259	\$456	\$ 2.154
Lib. Gral. Bdo. O'Higgins	2022	7.769	1.364	109	45	\$3.592.215	\$462	\$ 1.823
Maule	2022	17.171	2.800	125	44	\$6.047.027	\$352	\$ 970
Bío-Bío	2022	23.841	3.470	150	56	\$12.431.972	\$521	\$ 1.875
Araucanía	2022	30.453	3.541	120	49	\$9.172.215	\$301	\$ 1.258
Los Lagos	2022	8.905	1.456	108	52	\$5.472.584	\$615	\$ 2.505
Aysén	2022	1.925	285	48	25	\$841.204	\$437	\$ 1.129
Magallanes y Antártica	2022	1.927	349	49	20	\$1.139.696	\$591	\$ 1.373
Metropolitana	2022	42.055	8.059	282	168	\$37.999.790	\$904	\$ 3.287
Los Ríos	2022	2.290	468	73	28	\$866.135	\$378	\$ 915
Arica y Parinacota	2022	4.093	617	71	21	\$3.302.777	\$807	\$ 2.915
Ñuble	2022	9.470	1.222	88	30	\$2.709.773	\$286	\$ 662

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

Tabla A.2.
Estadísticas descriptivas de las transacciones por región 2023

Región	Año	Transacciones	Órdenes de compra	Proveedores	Unidades de compras	Gasto total (miles \$ 2023)	Gasto promedio (miles \$ 2023)	Desviación estándar
Tarapacá	2023	2.926	320	44	12	\$ 1.790.547	\$612	\$2.151
Antofagasta	2023	4.891	658	46	22	\$ 3.534.734	\$723	\$1.904
Atacama	2023	3.222	649	62	19	\$ 2.904.045	\$901	\$2.525
Coquimbo	2023	2.903	568	54	23	\$ 1.706.799	\$588	\$1.502
Valparaíso	2023	35.164	3.872	142	61	\$16.631.389	\$473	\$1.457
Lib. Gral. Bdo. O'Higgins	2023	7.312	1.093	86	33	\$ 3.674.360	\$503	\$1.465
Maule	2023	18.249	2.613	100	35	\$ 6.670.160	\$366	\$955
Bío-Bío	2023	22.018	2.865	108	49	\$14.194.303	\$645	\$2.433
Araucanía	2023	30.798	3.240	99	45	\$10.916.647	\$354	\$1.206
Los Lagos	2023	7.456	1.061	65	44	\$ 5.209.268	\$699	\$2.581
Aysén	2023	1.705	277	34	19	\$ 854.736	\$501	\$1.495
Magallanes y Antártica	2023	1.673	244	27	15	\$ 983.271	\$588	\$1.097
Metropolitana	2023	41.708	7.012	230	158	\$39.195.366	\$940	\$2.887
Los Ríos	2023	1.832	345	59	24	\$ 931.243	\$508	\$1.004
Arica y Parinacota	2023	4.377	593	65	15	\$ 3.655.118	\$835	\$2.944
Ñuble	2023	8.331	1.054	59	22	\$ 3.045.208	\$366	\$1.195

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ChileCompra.

