

DIRECTIVA DE CONTRATACIÓN N° 26
RECOMENDACIONES PARA UNA MAYOR EFICIENCIA EN LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Última actualización: Resolución exenta N°209-B, 5 de abril de 2018

I. GENERALIDADES

1. INTRODUCCIÓN

Las Directivas de Contratación son orientaciones y recomendaciones generales, elaboradas por la Dirección ChileCompra, de acuerdo a su función asesora, reconocida en el artículo 30, letra a), de la ley N° 19.886 y en el artículo 104 bis del reglamento de ese cuerpo legal, que buscan favorecer una mejor gestión de los procesos de compra, dentro del marco legal vigente y de las políticas de Gobierno en la materia.

En su función asesora, la Dirección ChileCompra considera fundamental establecer los lineamientos básicos que faciliten a los organismos integrantes de la Administración del Estado desarrollar, fomentar y potenciar la realización de procedimientos de contratación que contribuyan al desarrollo económico del país.

2. COMPRA PÚBLICA EFICIENTE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) establece que la **eficiencia y la transparencia** son los objetivos primarios de todo sistema de compras públicas.

En relación al concepto de eficiencia, sostiene que “por el enorme volumen de gasto que representa, una contratación pública bien gestionada puede y debe desempeñar un papel de primer orden en el fomento de la eficiencia del sector público y como elemento que inspira confianza en los ciudadanos. (...) Una contratación pública eficiente y eficaz de bienes, servicios y obras es fundamental para el logro de los objetivos principales de la gestión pública, incluida la inversión en infraestructuras y la prestación a los ciudadanos de servicios esenciales”¹.

Se trata de transformar la contratación pública en un instrumento estratégico para la buena administración. En contrapartida, la OCDE destaca que la contratación pública está particularmente expuesta a la mala gestión, el fraude y la corrupción. Por tanto, una compra ineficiente se traduciría en una falta a la probidad.

Nuestro ordenamiento jurídico le asigna gran relevancia al principio de eficiencia, tanto en lo que respecta a la actividad general de la Administración del Estado como en lo referido al ámbito específico de la contratación pública.

¹ Recommendation of the Council on Public Procurement, 2015. <http://www.oecd.org>

De este modo, el artículo 3° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dispone que la Administración del Estado deberá observar, entre otros, el principio de eficiencia. Asimismo, el artículo 62 del citado cuerpo legal precisa que todo incumplimiento al deber de eficiencia, se traduce en una contravención al principio de probidad.

Por otro lado, en lo relativo al ámbito de la contratación pública, cabe mencionar al artículo 6° de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, el cual previene que la Administración deberá propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones. En este mismo orden de ideas, el artículo 20 del reglamento de la citada ley N° 19.886 dispone que en la determinación de las condiciones de las respectivas bases, las entidades licitantes deberán propender a la eficiencia y al ahorro en sus contrataciones.

Por tanto, los organismos públicos y, en particular, las áreas de compra de cada entidad, tienen la responsabilidad de obtener **el mejor valor posible de las compras para sus instituciones, considerándose para tal efecto la consideración de criterios sustentables, la minimización de los impactos negativos que se puedan derivar de esa adquisición y, finalmente, la mayor eficiencia en el uso de recursos públicos.** Para ello, deberán elegir dentro del marco legal entre todos los instrumentos disponibles (tienda de convenios marco, licitaciones y trato directo) la opción más adecuada para cumplir con sus tareas y la que les permita obtener las mejores condiciones posibles.

Así, a modo ejemplar, cabe señalar que, si un organismo público estima fundadamente que en una compra específica puede obtener precios más económicos que los que le son ofrecidos a través del Convenio Marco, debe utilizar el mecanismo correspondiente que le garantice la obtención de los mejores precios. Entre otros, puede evaluar la conveniencia de iniciar una gran compra conjunta, con otros órganos compradores.

3. OBJETIVO DE LA DIRECTIVA

Esta Directiva tiene como objetivo principal fomentar la eficiencia de las compras públicas a través de la implementación de acciones efectivas, identificando y adoptando las mejores prácticas de contratación.

Una compra es eficiente cuando se logran ahorros a través de la utilización, en cada proceso, de una menor cantidad de recursos (monetarios y no monetarios) que permitan obtener los resultados buscados.

II. PAUTAS PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE MANERA EFICIENTE

1. RECOMENDACIONES DE EFICIENCIA PARA LA ADQUISICIÓN A TRAVÉS DE LA TIENDA DE CONVENIO MARCO

El convenio marco es una modalidad simplificada de contratación pública que establece la ley N° 19.886 y su reglamento. La eficiencia en la compra de convenio marco se logra siempre y cuando se compare entre los diferentes precios ofrecidos.

1.1 Adquisiciones iguales o menores a 1.000 UTM:



- A. **COMPARAR PRODUCTOS**: Se debe revisar e identificar las ofertas disponibles en la tienda. Hay casos en que productos similares pueden ser buenas opciones. Si no es indispensable, no se debe limitar la compra a una marca única o a un modelo específico. Es necesario comparar opciones y evaluar las ventajas y desventajas de cada opción. Conocer la oferta presente en el catálogo permite realizar una mejor selección.
- B. **COTIZAR**: La tienda permite de manera ágil y eficiente conocer la oferta disponible. Una vez aclaradas las opciones de productos que se necesita, debe cotizar para tomar una decisión informada. La tienda permite comparar **precios** ofertados en distintos productos o en un mismo producto los diferentes proveedores.

Cada producto puede incorporar otros cargos, por lo que no necesariamente el precio unitario más bajo es el más conveniente. Nunca se debe olvidar considerar el recargo por flete: éste varía entre proveedores y regiones. Si persisten dudas respecto de lo que se está cobrando, se debe consultar las bases de licitación del respectivo convenio marco en la sección Fletes y en Otros Cargos.

- C. **DESCUENTO POR VOLUMEN**: En general, en las licitaciones de convenios marco, cada proveedor comprometió descuentos por volumen en tramos previamente definidos; esto significa que, si bien una oferta puede parecer la más barata, al incrementar el volumen de compra, otro proveedor puede entregar un descuento más conveniente y así lograr una nueva mejor oferta. Por tanto, debe efectuarse la comparación con el volumen requerido.
- D. **COMPARAR EL MONTO TOTAL A PAGAR**: Para comparar y elegir la mejor oferta, se debe considerar siempre el monto total a pagar, con los cargos y descuentos que se harán a la compra.
- E. **NEGOCIAR PARA OBTENER MEJORES CONDICIONES**: Los proveedores de convenio marco establecen precios **máximos** y cargos **máximos** a sus productos, por lo mismo si se encuentra más de una opción para la necesidad del organismo, se puede contactar a los proveedores y **negociar** con ellos la posibilidad de obtener la disminución de alguno de los cargos, como el flete u otros, de conformidad con los procedimientos internos de cada institución, a fin de cautelar la transparencia y probidad de la contratación.

Los proveedores de la tienda de convenios marco pueden realizar ofertas especiales por tiempos limitados, ofreciendo algún descuento adicional en el precio publicado. Se puede negociar con los potenciales proveedores y evaluar el interés de que éstos realicen una oferta especial.

- F. **CONDICIONES MÁS VENTAJOSAS**: Si por su propia cuenta un organismo lograra obtener condiciones más ventajosas que las establecidas en un determinado convenio marco, se recomienda que el organismo adquiera sus bienes y servicios mediante los otros mecanismos de contratación regulados por la citada ley N° 19.886 y su reglamento, distintos del convenio marco. La situación anterior deberá informarse a la Dirección ChileCompra y mantener los antecedentes para futuras auditorías.

1.2 Adquisiciones mayores a 1.000 UTM (grandes compras):



- A. **PRIVILEGIAR EL USO DEL CRITERIO ECONÓMICO (PRECIO, DESCUENTOS, U OTRO):** En conformidad al artículo 14 bis del reglamento de la ley N° 19.886, las ofertas recibidas en el marco de un procedimiento de Grandes Compras serán evaluadas según los criterios y ponderaciones definidos en las bases de licitación del convenio marco respectivo, “en lo que les sean aplicables”. **En tal contexto, se recomienda que, cuando sea posible, se privilegie el precio u otro factor de carácter económico, como el único criterio de evaluación en la Gran Compra.**
- B. **PLAZOS ADECUADOS PARA OFERTAR EN GRANDES COMPRAS:** Se debe publicar la intención de compra por el tiempo necesario para que los potenciales oferentes puedan elaborar adecuadamente sus ofertas. De acuerdo al artículo 14 bis del reglamento de la ley N° 19.886, el tiempo de publicación de la comunicación de la intención de compra a los proveedores del convenio marco no podrá ser inferior a 10 días hábiles.
- C. **COMPARE EL MONTO TOTAL A PAGAR:** Es necesario comparar el monto total ofertado y no los precios unitarios en la Intención de Compra.
- D. **EVALÚE LA CONVENIENCIA DE UNA GRAN COMPRA CONJUNTA:** Para ello, se sugiere considerar lo dispuesto en la Directiva N°29, sobre Recomendaciones para realizar compras conjuntas de bienes y servicios.

2. RECOMENDACIONES DE EFICIENCIA PARA ADQUISICIONES EN PROCEDIMIENTOS LICITATORIOS

El desarrollo de un proceso licitatorio eficiente debe propender a un mejor uso de los recursos, de manera de establecer la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio a adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros, para lo cual debe considerarse las siguientes recomendaciones:

- A. **ESTUDIO DE MERCADO Y ANÁLISIS DE LA INDUSTRIA:** De acuerdo al artículo 13 ter del reglamento de la ley N° 19.886, en las licitaciones en las que la evaluación de las ofertas revista gran complejidad y en aquellas superiores a 5.000 UTM, las entidades licitantes deberán obtener y analizar información acerca de las características de los bienes o servicios requeridos, de sus precios, de los costos asociados o de cualquier otra característica que requieran para la confección de las bases, pudiendo para ello utilizar procesos formales de consultas al mercado u otro mecanismo que estimen pertinente. **Al respecto, se recomienda a las entidades licitantes evaluar la realización de dichos análisis económicos y técnicos en forma previa a todos sus procesos licitatorios, aun cuando éstos no tengan las características descritas precedentemente.**
- B. **DEFINICIÓN DEL REQUERIMIENTO:** En las bases de licitación, se deben incorporar en forma clara y específica las características y condiciones del requerimiento, eliminando incertidumbres que podrían producir un aumento de los precios ofertados o reflejar una gran variabilidad en éstos.
- C. **PLAZOS ADECUADOS PARA OFERTAR EN LICITACIONES:** Se deben publicar las bases por el tiempo necesario para que los potenciales oferentes puedan elaborar adecuadamente sus



ofertas, respetándose siempre los plazos mínimos establecidos en el artículo 25 del reglamento de la ley N° 19.886.

- D. **CRITERIOS DE EVALUACIÓN:** Se recomienda privilegiar el criterio económico en aquellos casos donde los bienes y servicios tienen el carácter de estándar, esto es, son de objetiva y simple especificación.
- E. **RACIONALIZAR EL USO DE GARANTÍAS Y MULTAS:** La solicitud de garantías y el establecimiento de multas desproporcionadas, pueden llevar a recibir ofertas de mayor precio. Por lo tanto, se recomienda establecer multas racionales y proporcionales, en virtud de lo exigido en el artículo 79 ter del reglamento de la ley N° 19.886. Asimismo, en los casos en que sea obligatorio solicitar garantías (de seriedad de oferta en licitaciones mayores a 2.000 UTM y de fiel cumplimiento de contrato en procesos mayores a 1.000 UTM), éstas deben ser proporcionales en cuanto a su monto. Ahora bien, en aquellos casos en que no resulte obligatorio solicitar garantías, debe evaluarse el riesgo involucrado en la contratación, a fin de que sólo se exijan estos instrumentos cuando sea estrictamente necesario.
- F. **PRIVILEGIAR LAS LICITACIONES EN DOS ETAPAS:** Esta modalidad se puede utilizar evaluando en una primera etapa las condiciones técnicas y en una segunda etapa se evalúan las condiciones económicas. Lo anterior permitirá que ante condiciones técnicas similares se obtenga el mejor precio.
- G. **REEVALUAR LAS OFERTAS EN CASO DE QUE EL PROVEEDOR SE DESISTA:** Se recomienda que, en aquellos procesos licitatorios en los que el proveedor se desista de su oferta, se proceda a realizar nuevamente una evaluación de las propuestas de los demás oferentes en el mismo proceso.
- H. **EVALÚE LA CONVENIENCIA DE UN PROCESO DE COMPRA CONJUNTA:** Para ello, se sugiere considerar lo dispuesto en la Directiva N°29, sobre Recomendaciones para realizar compras conjuntas de bienes y servicios.

3. RECOMENDACIONES DE EFICIENCIA PARA LA ADQUISICIÓN POR TRATO DIRECTO

Aunque la ley no establezca la obligatoriedad de solicitar tres cotizaciones a proveedores distintos en todas las causales de trato directo, con el objetivo de obtener mejores precios, se recomienda solicitar igualmente dichas cotizaciones, especialmente en aquellas adquisiciones superiores a 100 UTM.

A su vez, en el caso de proveedores únicos, se recomienda realizar un análisis de mercado e investigar los precios y las demás condiciones comerciales que ese mismo proveedor ofrece a otros clientes públicos o privados.

4. RECOMENDACIONES GENERALES

4.1 Consolidar o agregar demanda:



- A. EN TIENDA DE CONVENIOS MARCO:** Se recomienda identificar instituciones públicas con necesidades similares y con afinidad por cercanía geográfica o por dependencia administrativa, y contactar a los responsables de compra de aquellas instituciones para evaluar posibilidades de consolidación de demanda.

Esta consolidación generará un requerimiento más atractivo que motivará a que posibles proveedores oferten precios más bajos a los que ofertarían si la compra se realizare por separado. Si se requiere apoyo para realizar estos procedimientos, se puede solicitar asesoría a la Dirección de Compras y Contratación Pública.

- B. DENTRO DE SU INSTITUCIÓN:** La elaboración del plan de compra favorece la agregación de demanda interna por un determinado bien o servicio. Producto de dicha agregación y dado el volumen de compra, se puede obtener una importante reducción de los costos totales.

4.2 Pagar oportunamente:

Se debe asegurar que los procesos de pago de su institución sean óptimos, y se ajusten a lo declarado en las respectivas bases de licitación o términos de referencia. Esto permitirá que los proveedores no consideren costos financieros adicionales, y por tanto no aumenten el precio de sus ofertas para mitigar esos riesgos. Debe recordarse que en virtud del artículo 79 bis del reglamento de la ley N° 19.886, los pagos a los proveedores deberán efectuarse dentro de los 30 días corridos siguientes a la recepción de la respectiva factura.

