

NUEVOS MODELOS DE COMPRA COLABORATIVA¹

Febrero de 2018

I. ANTECEDENTES:

El presente informe ha tomado como base una serie de antecedentes y experiencias, que han dado luces acerca de la mejor forma de diseñar e implementar los nuevos modelos de compras colaborativas. Entre dichos antecedentes, cabe destacar los siguientes:

- la Dirección ChileCompra está revisando el diseño y el funcionamiento de los convenios marco y de los modelos de compras colaborativas en general, para cuyos efectos solicitó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que le asista en este compromiso. En tal contexto, la OCDE emitió su informe de recomendaciones denominado *Public Procurement in Chile, Policy options for efficient and inclusive Framework Agreements* en mayo de 2017, el que propone opciones estratégicas para mejorar el sistema de convenios marco y de otros modelos de compras colaborativas en Chile, y sugiere formas de optimizar los procesos y mejorar la eficacia del sistema.
- Por otro lado, esta Dirección encargó un estudio a ingenieros de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile, denominado *Construcción de un Nuevo Modelo de Convenio Marco*, cuyo informe final fue entregado en julio de 2017, el que formula recomendaciones de rediseño de procesos, tendientes a implementar nuevos modelos de compras colaborativas.
- Adicionalmente, con fecha 13 de julio de 2017, la consultora Paola Bordón T., entregó el informe final denominado *Consultoría Alineamiento a las Mejores Prácticas Internacionales ChileCompra*, cuyo objetivo consistió en realizar una revisión del sistema de compras públicas, incluyendo todos los antecedentes y diagnósticos disponibles, y definir espacios de intervención y las medidas asociadas para el logro de los objetivos de eficiencia de la institución, sujeto a un cierto nivel de transparencia y calidad de servicio.
- Asimismo, esta Dirección encargó a la académica María Elina Cruz Tanhnuz, experta en libre competencia, un estudio con recomendaciones tendientes a mitigar riesgos de afectación a la libre competencia, a propósito de la implementación de los nuevos modelos de compras colaborativas. El informe final, denominado *Diagnóstico de libre competencia para nuevos modelos de compras públicas*, fue entregado con fecha 28 de diciembre de 2017.

¹ El ámbito de la compra y contratación pública es amplio. En este informe se considera en particular lo relativo a los modelos, modalidades y procedimientos referidos a la manera en que se selecciona al proveedor que abastecerá el bien o servicio. Otra temática importante dentro de la contratación pública, no abordada en el presente informe, se refiere al diseño de los contratos como instrumento económico, es decir, considerando los incentivos necesarios para lograr el comportamiento deseado de las partes contratantes, así como la manera en que se comparten los riesgos económicos propios del contrato entre las mismas.

- Por otro lado, se recogen como experiencia comparada a replicar, los modelos de compras colaborativas existentes en Italia, administrados por la agencia de compras de ese país, denominada CONSIP. Dichos modelos son los siguientes: 1) Los Framework Contracts o Contratos Marco²; 2) Los Framework Agreements o Convenios Marco³; 3) El E-Marketplace o MEPA⁴; y el Dinamic Purchasing System o DPS⁵.
- Por último, el informe recoge la experiencia de la GSA (General Services Administration) de los EE.UU, específicamente en lo relativo a su modelo de compras por montos menores, denominado "micropurchase".⁶

En el Anexo 3 del presente documento se contienen definiciones de términos recurrentemente utilizados en el mismo, como son: *Matchmaker, Market Maker, Plataforma bilateral, Ahorro, Análisis Costo-Beneficio*.

II. OBJETIVO DEL INFORME:

El presente informe, recogiendo en parte las recomendaciones contenidas en los documentos indicados en el acápite precedente, establece los lineamientos necesarios para desarrollar e implementar las nuevas modalidades de compra. Dichos lineamientos servirán de base para que esta Dirección:

- Defina la estrategia, programas y planes de acción para la implementación de los nuevos modelos de compras colaborativas.
- Desarrolle los modelos de negocio en las Divisiones y Departamentos de ChileCompra, necesarios para la implementación exitosa de los nuevos modelos.

² Los Contratos Marco (Framework Contract, FC): Aplican para la adquisición de grandes volúmenes; permiten la agregación de demanda; los bienes a adquirir mediante este sistema deben tener el carácter de estandarizados y respecto de los cuales existe una baja volatilidad de precios. El Sistema funciona en base a la emisión de órdenes de compras directas. Sólo se adjudica a un proveedor, en condiciones fijas. La mecánica de esta herramienta de contratación consiste en lo siguiente: 1º) CONSIP adjudica a un solo proveedor; 2º) Cada organismo público es responsable de enviar una orden de compra online al proveedor adjudicado; 3º) El proveedor entrega el bien o servicio al organismo público requirente; 4º) El organismo público requirente es el encargado de pagarle al proveedor; 5º) CONSIP tiene herramientas de monitoreo, para lo cual requiere un feedback permanente de los organismos públicos compradores.

³ Convenios Marco (Framework Agreements o FA): El Convenio Marco es una herramienta de contratación en la que interactúan el CONSIP y múltiples operadores económicos, aplicable a la adquisición de bienes y servicios de uso común, pero con ciertos niveles de customización. Bajo dicha herramienta se establecen las reglas que regularán contratos específicos a ejecutarse durante un período determinado, el que no puede exceder de 4 años. La adjudicación puede ser bajo condiciones variables (esta es una importante diferencia con los Contratos Marco, en los que necesariamente se debe adjudicar a un solo proveedor bajo condiciones fijas). Se desarrollan a través de un procedimiento de 2 etapas: 1ª etapa: Acuerdo Marco: -Estudios de factibilidad y definición de la estrategia de compra; -Diseño y publicación de las bases; -Selección y adjudicación del o los proveedores; 2ª etapa (Contratos Específicos): -Re-apertura de la competencia; -Selección del proveedor.

⁴ E-Marketplace –MEPA (CONSIP como Market Maker): Se trata de una herramienta utilizada para productos de bajo costo, compras spot, oferta altamente fragmentada y/o catálogos electrónicos.

⁵ Esta herramienta se traduce en compras on-line en un ambiente estructurado y gestionado. Consiste en un procedimiento en 2 etapas. Se trata de procedimientos estandarizados para bienes y servicios comúnmente utilizados y customizados. Esta herramienta solo es obligatoria para las entidades compradoras del sector salud, siendo su aplicación voluntaria respecto del resto de las entidades públicas. Funciona en base a un llamado competitivo.

⁶ <https://micropurchase.18f.gov/>

- Desarrolle los servicios y aplicaciones necesarias para la implementación de los nuevos modelos.

III. DEFINICIONES: ¿A QUIÉN SATISFACER?

El Sistema de Compras Públicas se caracteriza por la participación e influencia de distintos actores: Dirección ChileCompra, Instituciones Compradoras, Proveedores, Ministerios, DIPRES⁷, Contraloría General de la República, Ciudadanía, Medios de Comunicación, Centros de Estudio, etc., teniendo ellos intereses y objetivos diversos.

Este complejo escenario le exige a ChileCompra buscar la máxima claridad respecto de cuáles son los intereses que se busca favorecer en cada iniciativa y decisión que se tome respecto del mencionado sistema.

De acuerdo a lo plantado por Bordón (2017) en las compras públicas existe una jerarquía de **agentes** y **principales** (un agente debería actuar en pro de los intereses de su principal).⁸

Los contribuyentes constituyen el original y primer principal, cuyo agente es el Estado. A su vez, el Estado se comporta como principal del Ministerio de Hacienda, el cual sería el principal del agente ChileCompra. Por su parte, ChileCompra actúa como principal en su relación con los agentes encargados de las adquisiciones, provenientes de las distintas instituciones que compran a través de la plataforma de compras públicas o sistema de información www.mercadopublico.cl. En la práctica, existe una cadena de agentes-principales en el proceso de administración de las compras públicas.



Figura: Paola Bordon (2017)



⁷ Dirección de Presupuestos.

⁸ Bordón, Paola. *Consultoría Alineamiento a las Mejores Prácticas Internacionales ChileCompra*. 2017

Estas relaciones son fundamentales para entender los incentivos detrás de las acciones de los actores del sistema de compras públicas.

"[...] cuando se toman decisiones de compra pública, el agente de compras asume responsabilidades fiduciarias de varios principales cuyos incentivos no siempre están alineados"⁹.

Resulta entonces fundamental destacar en este punto que, al diseñar y adoptar modelos de compra, es necesario considerar (DECIDIR) cuál será el "principal" al que se busca beneficiar. Esto puede plantearse como la pregunta ¿a quién servimos como institución?

Como Dirección de Compras y Contratación Pública la posición es servir a los intereses de los contribuyentes en su conjunto, representados por el Estado de Chile, en particular apoyando el buen uso de los recursos públicos a nivel país.

Es muy diferente un enfoque en el que se responde "trabajamos en pro de los intereses del Estado como representante de los contribuyentes", de uno en que se plantea que nuestros beneficiarios fundamentales son los proveedores o los compradores.

En el primer caso, el beneficiar a los proveedores tendrá sentido sólo en la medida que ello constituya un medio para lograr satisfacer los intereses de los contribuyentes.

De manera similar, la satisfacción del usuario comprador operacional (ej: usuario del sitio mercadopublico.cl) no debería considerarse como un fin en sí mismo, siendo más bien un instrumento.

Un Instrumento para Cada Objetivo:

Es importante reconocer que ante la diversidad de problemáticas y necesidades asociadas a las compras públicas resulta imperioso contar con distintos instrumentos de compra. Esto se basa tanto en la experiencia local e internacional (ej: Italia), así como en la teoría económica, por ejemplo, en los principios definidos por el economista holandés **Jan Tinbergen**, ganador del premio nobel de economía el año 1969¹⁰.

Considerando el ámbito de las compras públicas, es importante destacar que objetivos tales como "maximizar la eficiencia" y "aumentar la inclusión" deben ser definidos bajo contextos y alcances claramente determinados y lo esperable es que requieran el uso de **modelos o mecanismos de compra distintos**. El diseño de los mecanismos de compra que apunten a alcanzar el máximo de

⁹ Bordón, Paola. *Consultoría Alineamiento a las Mejores Prácticas Internacionales ChileCompra*. 2017

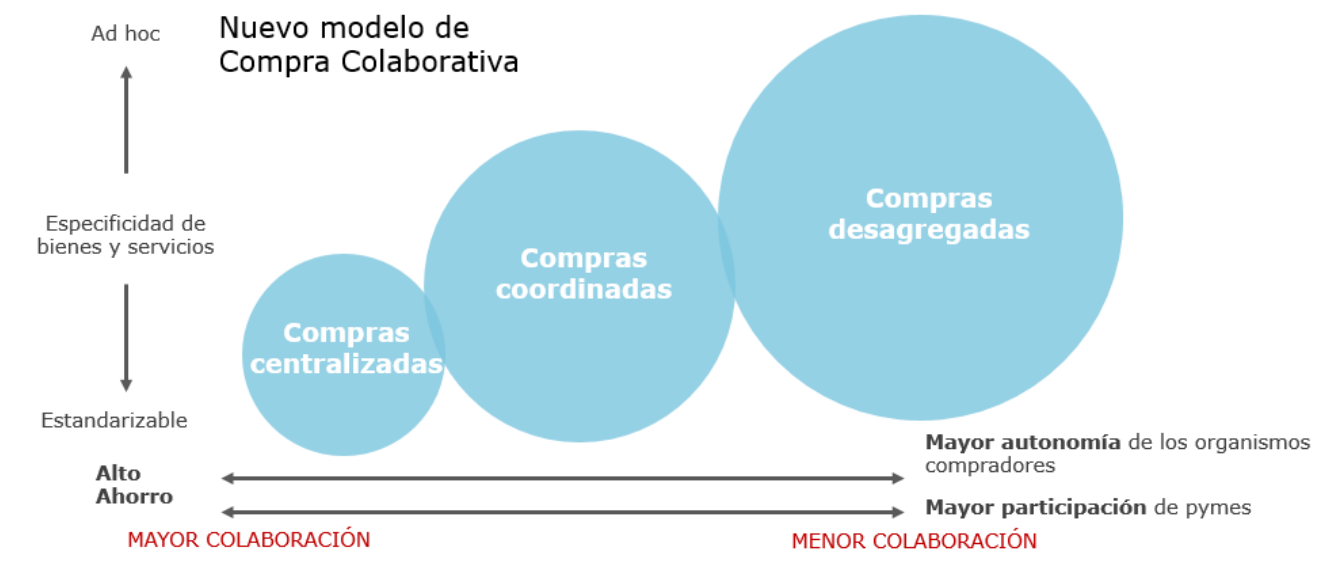
¹⁰ Tinbergen, Jean, *On the Theory of Economic Policy*, North-Holland, Amsterdam (1952). Al respecto, en su trabajo de modelamiento macroeconómico y diseño de política económica, Tinbergen clasificó ciertas cantidades económicas como "metas" (targets) y otras como "instrumentos". Metas son las variables que el diseñador de política quiere influenciar, mientras que instrumentos son aquellas variables que él puede controlar directamente. Tinbergen afirmaba que, para garantizar el cumplimiento de un cierto número de metas económicas, se requiere utilizar al menos igual número de instrumentos. Lo anterior toma en cuenta el principio de eficiencia de los instrumentos, según el cual cada instrumento debe emplearse en la meta en la cual es más eficiente.

eficiencia a nivel país diferirá del diseño requerido, por ejemplo, en aquellos casos en que se quiera mantener (¿o proteger?) un “pool” de pequeños proveedores locales participando del sistema en alguna localidad extrema.

Se quiere evitar caer en la trampa de intentar satisfacer múltiples objetivos con la misma herramienta, error que conduce habitualmente a resultados sub-óptimos en múltiples dimensiones. En este sentido cada modelo de compra debe ser enfocado en metas específicas. No todo modelo puede ser el más eficiente e inclusivo al mismo tiempo en cada circunstancia posible.

IV. TAXONOMÍA DE LOS MODELOS DE COMPRA:

La siguiente figura muestra esquemáticamente la descripción conceptual del nuevo modelo de compra colaborativa:



Para los efectos del presente informe, deben identificarse 2 grandes categorías de modelos de compra:

- Compras no-colaborativas o desagregadas
- Compras colaborativas.

En las compras no-colaborativas o desagregadas todas las variables de la decisión de compra, considerando el ciclo completo de adquisición, se encuentran concentradas en la respectiva entidad compradora, sin que se verifiquen instancias de colaboración con otras entidades públicas. Por otro lado, en las compras colaborativas, como lo indica su nombre, colaboran diferentes partes o actores del sistema de compras públicas que, usualmente, no interaccionan directamente.

Entre las mencionadas variables de decisión de compra, cabe destacar las siguientes:

1. cómo comprar (licitación, trato directo o convenio marco, etc.)
2. qué comprar

3. cuándo comprar (llevar a cabo el proceso)¹¹
4. cuánto comprar
5. a quién comprar/adjudicar
6. cuándo pagar (y quién paga)

La compra varía de forma significativa dependiendo de quién tenga el control de estos aspectos. Existe una variable que no se centraliza (cualquiera sea el modelo de compra colaborativa): el momento en que se requiere el bien o servicio.

Existirá, por lo tanto, una compra no-colaborativa o desagregada cuando todas las variables de decisión mencionadas se concentran en la respectiva entidad compradora; mientras que existirá una compra colaborativa cuando algunas o todas las variables de decisión mencionadas se encuentran distribuidas en distintas entidades.

Relación entre Modelos, Procedimientos y Modalidades de Compra:

Los **Modelos de compra** son modelos teóricos (derivados de la teoría económica) que sirven de orientación general y su selección depende de los objetivos perseguidos por el agente. Por ejemplo, si se desea que el Fisco ahorre, entonces lo lógico es utilizar un modelo de compras coordinadas o centralizadas, y no modelos de compra desagregadas (por supuesto, las condiciones de mercado determinan también qué modelo puede utilizarse).

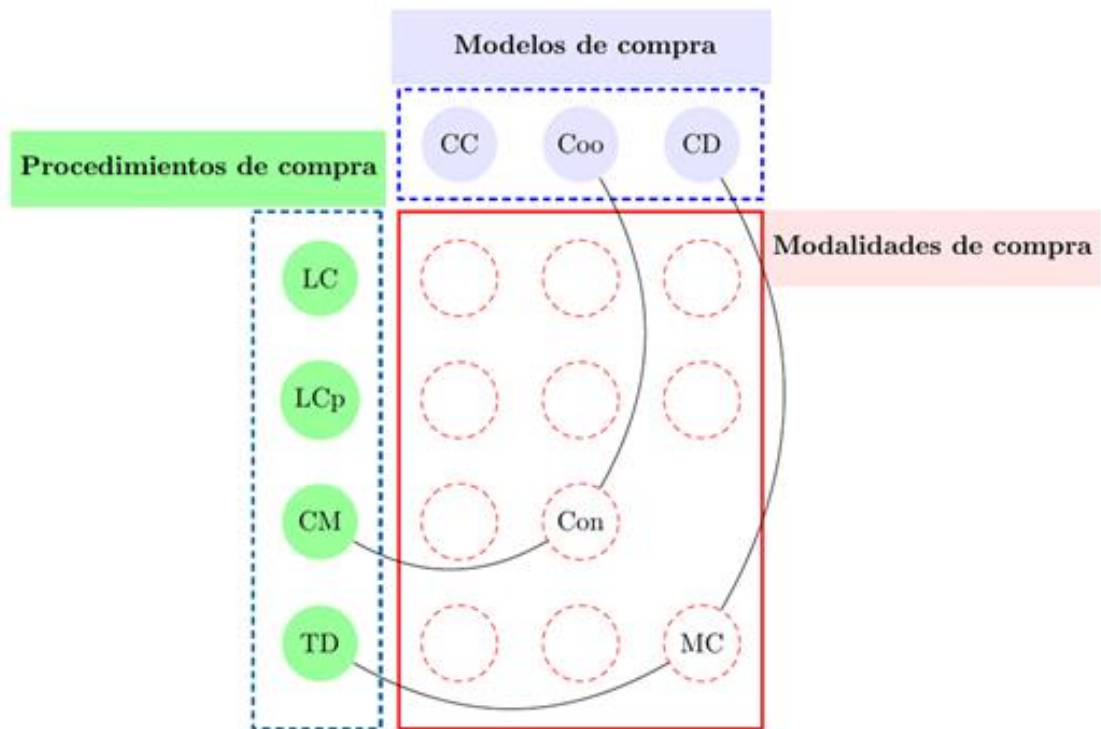
Los **Procedimientos de compra** corresponden a la forma en que la burocracia en Chile debe proceder para poder seleccionar al proveedor que entregará el bien o realizará el servicio (licitación, convenio marco, trato directo). Son procedimientos de compra establecidos y regulados en la Ley.

Una **Modalidad de compra**, tal como la Microcompra¹², es la forma en la que se vinculan, en la práctica, los *Modelos de compra* con los *Procedimientos de compra* (restricciones legales). Dicho de otra forma, la *Modalidad de compra* es la forma en la que se materializan los modelos teóricos con los procedimientos burocráticos disponibles en la legislación chilena. Nuevos procedimientos podrían dar paso a nuevas modalidades de compra, aunque los modelos permanezcan iguales.

Una forma visual de entender lo anterior puede ser mediante la siguiente figura en la que se representa esquemáticamente cómo a partir de los modelos y los procedimientos de compra vigentes de acuerdo a las normas de compra, se deriva una modalidad de compra. En la figura, se muestra, a modo de ejemplo, dos modalidades de compra. La primera, compras conjuntas (=Con), que nace del cruce del modelo de compra coordinada (Coo) y del procedimiento de compra convenio marco (CM). La otra modalidad que se destaca en el gráfico, es la de Microcompra (=MC), que nace del cruce del modelo de compra desagregada (CD), y del procedimiento de compra trato directo (TD):

¹¹ Esto es distinto a cuándo requieren del bien o servicio, que siempre debiera seguir siendo materia de una decisión descentralizada.

¹² Ver Directiva de Micrompra.



Relato:

Procedimientos de compra:

- LC** : Licitación pública
- LCp** : Licitación privada
- CM** : Convenio marco
- TD** : Trato directo

Modelos de compra:

- CC** : Compras centralizadas
- Coo** : Compras coordinadas
- CD** : Compras desagregadas

Modalidades de compra:

Las Modalidades de compra que se resaltan en el gráfico anterior son ejemplos ilustrativos y de ninguna manera pretenden agotar todas las modalidades actuales o posibles que nacen de vincular los Procedimientos con los Modelos de compra. Una **Modalidad de Compra** nace de la conjunción de un Procedimiento de Compra y un Modelo de Compra, siendo la forma en la que se materializan las compras. Por lo tanto, potencialmente, existirán tantas modalidades de compra como posibles combinaciones entre los modelos y los procedimientos de compra, según se muestra en el gráfico arriba representado.

Con : Compras conjuntas. Hasta el momento, ChileCompra, utilizando convenios marco, ha reunido un grupo de compradores para comprar un mismo producto/servicio con el objetivo de

lograr mejorar las condiciones que cada uno de ellos podría obtener comprando de forma spot en convenio marco.

MC : Microcompras. Hasta el momento, la Microcompra ha sido una modalidad en la que cada institución ha comprado mediante trato directo menor a 10 UTM en retail (minorista).

Una característica importante de la figura anterior es que muestra un espacio en blanco: el del cruce de Convenio Marco (Procedimiento) con Compras Desagregadas (Modelos). Esto es así porque, por definición, el procedimiento de Convenio Marco es una compra con un grado de colaboración¹³, por lo que no puede considerarse como compra desagregada.

Cada uno de los círculos rojos que indican el cruce de un Procedimiento con un Modelo puede tener una o varias modalidades. Por ejemplo, podría darse el caso de una compra centralizada (que se explicará más abajo) en la que la entidad que centraliza la compra utiliza el procedimiento de Licitación Pública.

Obviamente, las modalidades de compra se pueden abrir a más alternativas dependiendo de la plataforma y tecnología utilizada (por ejemplo, Microcompra mediante ChileCompra como plataforma bilateral o Microcompra con tarjeta de crédito como plataforma bilateral -ver más abajo-).

1.- COMPRAS NO-COLABORATIVAS O DESAGREGADAS

Como se señalara, las compras no-colaborativas o desagregadas corresponden a aquel modelo de compras en cuya virtud éstas se llevan a cabo de forma no organizada (descentralizada, individual), cuando cada unidad de compra del Estado realiza internamente, y de manera independiente de las otras unidades de compra y organismos públicos, la gestión y organización de la compra para adquirir determinados bienes y/o servicios. Tal gestión comprende las 6 variables de decisión arriba mencionadas (cómo comprar; qué comprar; cuándo comprar; cuánto comprar; a quién comprar; y cuándo y quién paga).

Al respecto, en el ejercicio del presente modelo, las entidades públicas materializan sus compras en forma autónoma y descentralizada (no-colaborativa), a través de los procedimientos tradicionales de contratación, a saber: la licitación pública, la licitación privada y el trato directo.

Como primera observación, cabe señalar que la "licitación o propuesta pública" es el procedimiento de adquisición más tradicional en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, el artículo 9° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dispone que los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley. Su inciso tercero agrega que, la licitación privada procederá, en su caso, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo. Lo anterior en armonía con las normas del artículo 9° del reglamento de la ley N° 19.886, que dispone que "por regla general" las entidades celebrarán sus contratos a través de una licitación pública. A mayor abundamiento, el artículo 5° de la ley N° 19.886, establece la obligación de realizar un proceso de licitación pública, salvo lo dispuesto en el artículo 8° de ese

¹³ De hecho, las instituciones públicas pierden libertad sobre muchas variables de decisión al ocupar un convenio marco, empezando, por supuesto, por el procedimiento de selección del proveedor.

mismo cuerpo normativo y el artículo 10 de su reglamento, que describen las circunstancias en que procede la licitación privada y la contratación directa, las cuales tienen el carácter de excepcional y fundadas, es decir, se debe acreditar tanto la concurrencia de las condiciones que configuran tales causales, como la autorización de la procedencia de esta forma de contratación por medio de una resolución fundada, la que debe publicarse en el Sistema de Información de Compras y Contratación Pública.

1.1.- La Microcompra:

La Dirección ChileCompra tiene como principal función administrar el Sistema de Compras Públicas de Chile, el que se encuentra regulado en la ley N°19.886 y su reglamento. Dicha Dirección tiene como misión crear valor en el mercado de las compras públicas, implementando políticas e iniciativas con el objeto de dar confianza, transparencia y eficiencia al mercado público, a través de la introducción de instrumentos tecnológicos, innovaciones y de una gestión de excelencia.

Es en el referido marco y, con el objeto de cumplir con los objetivos planteados, que ChileCompra propuso desarrollar una nueva modalidad -en el marco del modelo de compras desagregadas-, para ser utilizada por las Entidades Públicas, denominada Microcompra, que busca facilitar que los compradores públicos, tratándose de las compras por montos menores, puedan alcanzar condiciones comerciales de mercado minorista (retail), de una forma expedita, simplificando el proceso de compra de bienes y servicios de menor cuantía. Asimismo, en la medida que las características de la respectiva industria así lo permitan, la modalidad denominada Microcompra busca asegurar para la Administración condiciones equivalentes a las de los sitios de comercio electrónico disponibles en el mercado.

Esta modalidad de compra debe entenderse comprendida dentro de la esfera de los modelos de compra no-colaborativa o desagregada, ya que en aquella todas las variables de la decisión de compra, considerando el ciclo completo de adquisición, se encuentran concentradas en la respectiva entidad compradora, sin que se verifiquen instancias de colaboración con otras entidades públicas.

Esta modalidad de compra se funda en lo dispuesto en el artículo 30, letra g), de la ley N° 19.886, que dispone que esta Dirección debe promover la máxima competencia posible en los actos de contratación de la Administración, desarrollando iniciativas para incorporar la mayor cantidad de oferentes.

Por lo tanto, los dos principales objetivos planteados para esta modalidad de compra son:

- Alcanzar precios de "retail" para compradores
- Simplificar el proceso de compra (y el de venta)

1.1.1.- Utilización de plataformas de comercio electrónico:

Como se señalara, en aquellas industrias más desarrolladas desde el punto de vista tecnológico, en las que se verifique la existencia de plataformas de comercio electrónico maduras, se buscará disponibilizar el acceso a dichas plataformas a través del Sistema de Información.

a) Experiencias comparadas de utilización de plataformas de comercio electrónico en compras por montos menores:

EE.UU:

En relación a la utilización de las plataformas de comercio electrónico en la Microcompra existen, a nivel comparado, distintas sub-modalidades a replicar:

MicroCompra: sub modalidad 1

Sabemos que la propuesta de PUC-UCh es una adaptación de uno de las sub-modalidades de GSA¹⁴, donde es el propio CPB quien representa la plataforma bilateral.

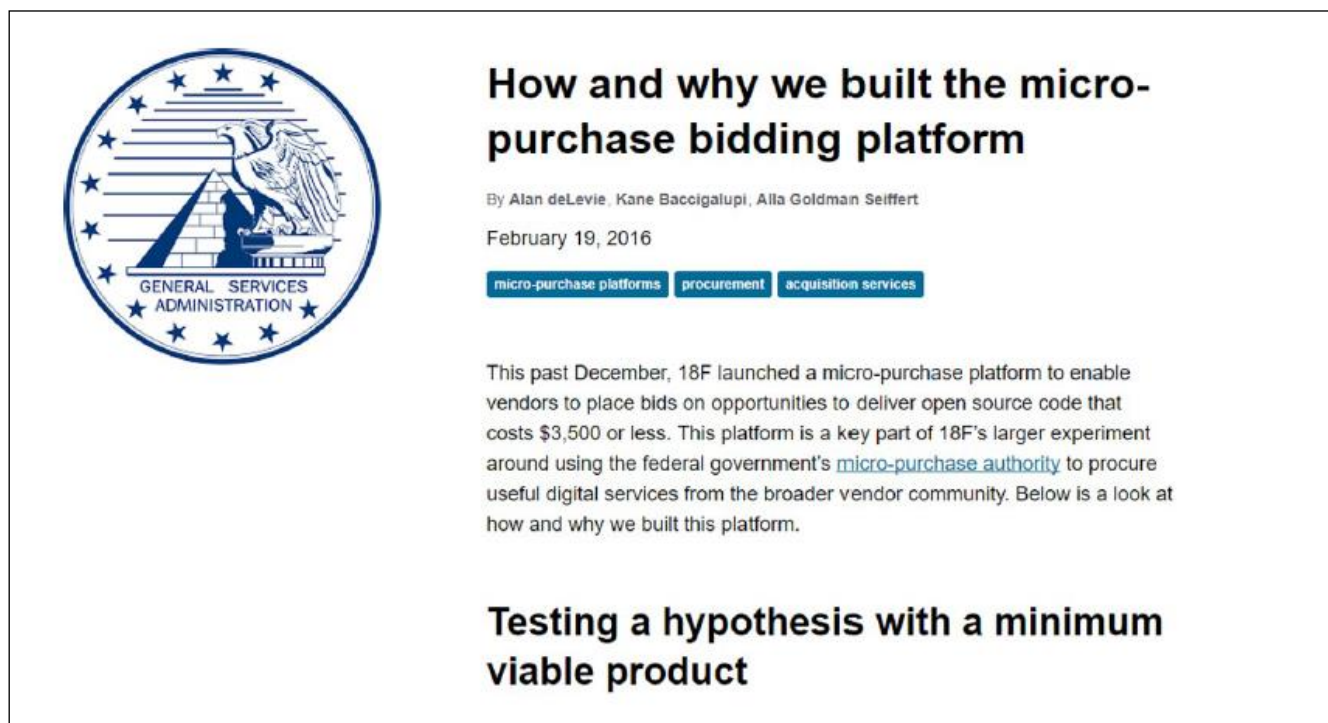


Figura: General Services Administration

En esta sub-modalidad el CPB¹⁵ mantiene y es responsable de los sistemas de información y de soportes requeridos por compradores y proveedores para la ejecución de los procesos de compra.

Bajo este modelo entonces, de replicarse en Chile, ChileCompra sería la plataforma bilateral, cumpliendo el papel de matchmaker¹⁶ entre proveedores y compradores.

Obviamente, esta es sólo una de las formas que puede adquirir este tipo de compras.

¹⁴ General Services Administration: Agencia de compras federal estadounidense.

¹⁵ Central Purchasing Body: Denominación generalmente aceptada para los organismos de compra nacionales o estatales.

¹⁶ Ver definición en Anexo 3.

Microcompra: sub modalidad 2

Existe otra Sub-Modalidad (sub modalidad 2), ampliamente utilizada, la que constituye la plataforma bilateral por excelencia (la de menor fricción y mayor alcance): la modalidad basada en tarjeta de crédito.

Microcompra: sub modelo 2



Figura: Jean Tirole y Jean Rochet (2003) en *Platform Competition in Two-Sided Markets* exponen los atributos de esta plataforma bilateral por primera vez

Un ejemplo de este tipo de plataforma es el sistema Smart Pay de GSA, el cual se presenta de forma esquematizada en la siguiente figura. Hasta donde se puede ver, los sistemas de pago rápido (con tarjeta) son utilizados siempre para compras de menor cuantía¹⁷:

¹⁷ Compras de montos superiores están sujetas a procedimientos de aprobación más complejos.

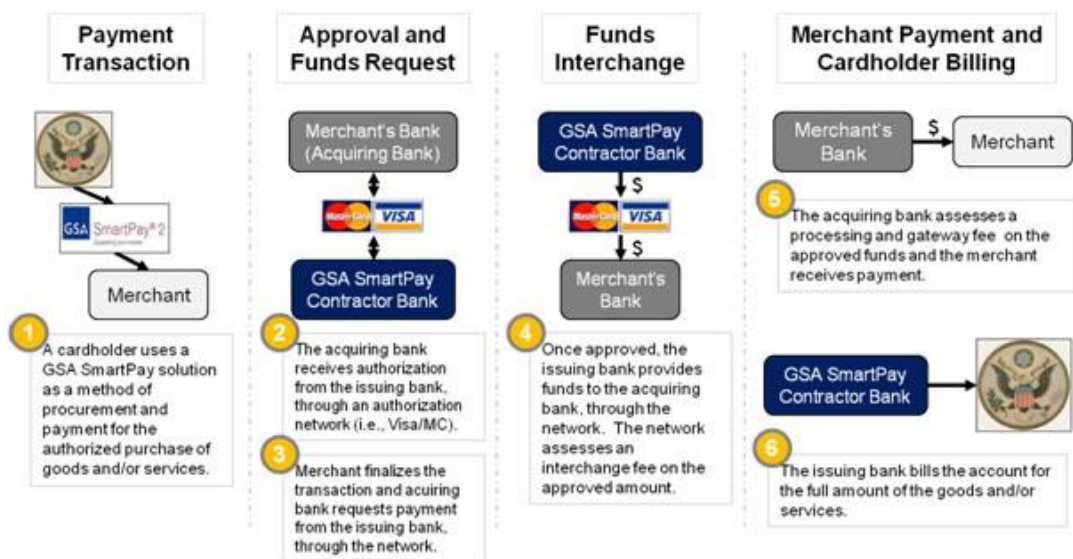


Figura: Sistema Smart Pay de GSA.

Italia (E-Marketplace o MEPA):

En este modelo el CPB (CONSIP) actúa como Market Maker. Se trata de una modalidad utilizada para productos de bajo costo, compras spot, oferta altamente fragmentada y/o catálogos electrónicos.

Por lo tanto, el MEPA corresponde a la sub-modalidad 1, arriba explicada, en el que el CPB mantiene y es responsable de los sistemas de información y de soportes requeridos por compradores y proveedores para la ejecución de los procesos de compra siendo su función principal el match entre oferta y demanda.

1.1.2.- Experiencia de la MicroCompra en Chile (en fase piloto a partir de agosto 2017):

La primera fase de implementación de la modalidad Microcompra, en fase piloto, se ha iniciado en nuestro país con la adquisición de computadores y productos tecnológicos. Los criterios y razones en que se funda el hecho de comenzar con este tipo de productos, en particular, dicen relación con que la industria de artículos de computadores y sus accesorios cuenta con:

- (1) Una alta gama y variedad de tipos de producto, por lo cual Microcompra, podría ayudar al comprador a seleccionar y cotizar de manera más eficiente el producto; ahorrando tiempo en su búsqueda y accediendo a mejores condiciones comerciales.
- (2) Una gran cantidad de plataformas de e-commerce tanto de venta directa como marketplace que hace que exista una alta competencia por la venta on line de dichos artículos.
- (3) La cercanía de los compradores con la industria tecnológica, que facilita la adopción y gestión del cambio, al estar más familiarizado con la compra on line.
- (4) Este rubro es altamente dinámico, la obsolescencia, innovación y renovación de productos es de muy corto plazo. Así, el modelo de e-commerce facilita y acerca la incorporación de dichos contenidos y productos de manera simple y sencilla a los compradores del Estado.

En cualquier caso, cabe mencionar que la implementación de la modalidad Microcompra, considera nuevas etapas y, eventualmente, la incorporación de nuevos rubros, como los pasajes aéreos nacionales.

En definitiva, la Microcompra permite que los organismos públicos cuenten con una modalidad de compra que les permita optimizar el flujo para llevar a cabo sus compras menores o iguales a 10 UTM, incorporando al Sistema de Información diferentes portales de e-commerce con la finalidad que las Entidades cuenten con una herramienta de búsqueda expedita de las mejores condiciones comerciales. Esta modalidad permite a los requirentes obtener las cotizaciones requeridas para estas contrataciones de montos menores en los portales que se adhieran al sistema y adjuntarlas posteriormente a la creación de la respectiva orden de compra. Además, el proceso de búsqueda de cotizaciones, se apoya por una herramienta que compara y permite elegir las mejores cotizaciones del bien o servicio requerido.

Al adherir diferentes portales de e-commerce a través de la modalidad Microcompra, las Entidades pueden comprar directamente en ellos, permitiendo que el pago se efectúe en las condiciones que establece el artículo 79 bis del reglamento de la ley N° 19.886. Lo anteriormente descrito es una ventaja en consideración a la compra directa en cualquier portal de e-commerce, ya que en estos últimos el pago debe efectuarse antes de la emisión de la respectiva orden de compra, lo cual no se ajusta a nuestra normativa, que exige la recepción conforme del bien o servicio, en forma previa al respectivo pago.

Como puede verse, las ventajas de esta modalidad, disponible en el Sistema de Información, son innegables, al disponibilizar herramientas de e-commerce dentro de Mercado Público, permitiendo una rápida comparación de condiciones comerciales, facilitando la mejor contratación de bienes y servicios. Debe concluirse, por lo tanto, que la modalidad de Microcompra, al lograr mejores precios y reducir los costos de transacción de los organismos públicos, busca asegurar el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia, consagrados en la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

En otro orden de ideas, es necesario clarificar que, tal como se señala en los términos y condiciones de uso para las entidades públicas (disponibles en el Sistema de Información), cualquier proveedor puede adherir a esta modalidad siempre que cumpla con requisitos técnicos mínimos, sin que pueda entenderse, por lo tanto, que se esté excluyendo o limitando la participación de las empresas de menor tamaño. En concreto, pueden participar dos tipos de proveedores: a) Proveedor Directo: son aquellos proveedores que ofrecen sus bienes y servicios a los compradores públicos, directamente desde sus propias plataformas de comercio electrónico y; b) Proveedor Intermediario: son aquellos proveedores de servicios de intermediación de comercio electrónico, que conectan a través de sus plataformas la demanda de los compradores públicos y la oferta de los proveedores.

Por otra parte, resulta relevante el hecho de que la modalidad en análisis permite tener una mayor trazabilidad respecto a las contrataciones menores a 10 UTM, ya que a través de la MicroCompra el envío y aceptación de las órdenes de compra debe materializarse a través del Sistema de Información. En este orden de idea, contar con mayor trazabilidad de la información permite un mayor control tanto por parte del Observatorio de ChileCompra como por la Contraloría General y las demás entidades fiscalizadoras y de control, circunstancia que por sí sola constituye un elemento disuasivo inhibitor de potenciales acciones de fragmentación.

Opción de sub-modalidades de MicroCompra (1 o 2) para el caso de Chile:

En el caso de Chile, la modalidad de Microcompra implementada como piloto, referido más arriba, corresponde a la citada sub-modalidad 1, en la que la Dirección ChileCompra, en su calidad de CPB, mantiene y es responsable de los sistemas de información y de soportes requeridos por compradores y proveedores para la ejecución de los procesos de compra.

Dejando de lado el menor costo de la sub-modalidad 2 (de transacción y de intermediación), algunas diferencias relevantes para ChileCompra son las siguientes:

	Rol de ChileCompra	Responsabilidad de ChC
ChileCompra como Plataforma Bilateral (sub modalidad 1)	Descubre Mercados Realiza acuerdos con Oferta Incentiva a la Demanda Monitorea (Observatorio) Desarrolla solución de pago	En las cinco variables
Tarjeta de Crédito como Plataforma Bilateral (sub modalidad 2)	Monitorea (Observatorio)	En ninguna. Toda la responsabilidad es de la Demanda

Cuadro: Rol y responsabilidad de ChileCompra bajo dos sub modalidades

En la decisión que adopte ChileCompra, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- i. No parece racional esperar que la Microcompra con ChileCompra como Plataforma Bilateral alcance precios de retail.
- ii. Plataforma Bilateral es intensa en tecnología para ChileCompra.
- iii. Se deberían explorar otras Plataformas Bilaterales (tarjeta de crédito, débito u otro con propiedades similares -ver GSA SmartPay-).
- iv. El uso de ChileCompra de otras Plataformas Bilaterales no es intenso en tecnología para ChileCompra, y permite concentrarse en temas de monitoreo (ver diferencias de sub-modelidades).

1.1.3.- Viabilidad jurídica de la Microcompra:

Desde el punto de vista jurídico, en estricto rigor, la Microcompra no constituye un nuevo procedimiento de contratación distinto de aquellos descritos en el artículo 5° de la ley N° 19.886 (licitación pública, licitación privada o contratación directa), ya que todas las compras que se realicen utilizando la citada modalidad deben ser inferiores al umbral de las 10 UTM, por lo que necesariamente corresponderán a una de las causales de trato directo reguladas tanto en la ley N° 19.886 y su reglamento.

Por lo tanto, dichos tratos directos se fundarán en la causal dispuesta en el artículo 10, N° 8 de

reglamento, es decir, por tratarse de contrataciones iguales o inferiores a 10 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) o en la causal dispuesta en el artículo 10 N° 7, letra "n", esto es, adquisiciones inferiores a 10 UTM que privilegien materias de alto impacto social.¹⁸

2. COMPRAS COLABORATIVAS:

Independientemente del mayor o menor nivel de centralización, un denominador común entre estos modelos de compra es su carácter colaborativo, en cuanto en ellos colaboran diferentes partes o actores del sistema de compras públicas que, usualmente, no interaccionan directamente.

Existirá, por lo tanto, una compra colaborativa cuando algunas o todas las variables de decisión del ciclo de compra se encuentran distribuidas en distintas entidades (cómo, qué, cuándo, cuánto y a quién comprar, así como cuándo y/o quién paga).

Los modelos de compras colaborativa son fundamentalmente 2:

- La compra coordinada; y
- La compra centralizada

Dichos modelos se definirán a continuación:

2.1.- Compras coordinadas:

2.1.1.- Definición:

A través de las "compras coordinadas", dos o más entidades públicas pueden agregar demanda y llevar a cabo un único procedimiento de compra, logrando importantes ahorros y reduciendo los costos de transacción. Como se verá, estas compras coordinadas pueden materializarse a través de distintos procedimientos de compra.

Cabe señalar que las compras coordinadas ya han sido implementadas en nuestro sistema de compras públicas, a través de diversos casos de éxito, demostrando en la práctica que constituyen un importante medio de ahorro y eficiencia. Asimismo, mediante la directiva N° 29, aprobada a través de la resolución N° 418 B, de 19 de julio de 2017, esta Dirección emitió recomendaciones y orientaciones acerca de cómo materializar en forma eficiente los procesos de compras coordinadas o conjuntas.

Tal como lo plantea la mencionada directiva, la compra coordinada (que describe la modalidad de

¹⁸ Cabe recordar que la aplicación del procedimiento de trato directo constituye una excepción a la realización de una licitación pública, que es la regla general en esta materia. Por ese motivo, es necesario que su justificación conste en un acto administrativo fundado, el cual, si se encuentra basado en la causal del citado artículo 10 N°8 de Reglamento, consistirá en la sola referencia al monto de la contratación. En relación a lo indicado, es preciso señalar que en el portal web asociado a la modalidad Microcompra se pone a disposición de los organismos públicos modelos de actos administrativos que autorizan un trato directo y que dan cuenta de la recepción de las tres cotizaciones, lo que optimiza el flujo para llevar a cabo estas compras pequeñas de manera que las instituciones públicas inviertan sus conocimientos y recursos en compras estratégicas de mayor complejidad. Además, según el artículo 8° de la ley N° 19.886, para el trato directo fundado en el monto de la adquisición, se requiere un mínimo de tres cotizaciones previas, las que podrán obtenerse a través del Sistema de Información, mediante la citada modalidad de Microcompra.

“compra conjunta”), puede desarrollarse a través de distintos procedimientos de contratación:

- A través de una licitación pública o privada, mediante la aprobación de bases de licitación conjunta, por parte de 2 o más entidades públicas, concurriendo las entidades participantes a la evaluación de las ofertas, y suscribiéndose contratos en forma separada entre cada entidad compradora y el o los proveedores adjudicados;
- O bien, a través de una Gran Compra en un convenio marco vigente (artículo 14 bis del reglamento de la ley N° 19.886), en la medida que el monto total de la adquisición supere las 1.000 UTM.
- Eventualmente, una compra conjunta podría desarrollarse a través de un trato directo, fundado en la concurrencia de las causales de los artículos 8° de la ley N° 19.886 y 10 del reglamento de esa ley. Sin embargo, como se explicará más adelante, en toda compra orientada a agregar demanda debe resguardarse el cumplimiento del principio de libre competencia, procurando evitar el establecimiento de barreras de entrada o restricciones al acceso de proveedores. Desde este punto de vista, no resulta recomendable que una compra coordinada se materialice a través del procedimiento de trato directo.

2.1.2.- Condiciones de mercado que justifican la utilización de una compra coordinada:

- Para obtener mayores beneficios en una compra coordinada, resulta recomendable buscar industrias o rubros en los que potencialmente se puedan aprovechar economías de escala. De esta manera, se podrían dar condiciones especiales, que permitiesen que el costo unitario del producto disminuya a medida que se aumente la cantidad de unidades producidas, permitiendo al proveedor disminuir sus costos fijos.
- Este modelo de compra resulta aplicable para aquellas adquisiciones en las que es factible estandarizar los requerimientos de distintas entidades compradoras.
- La dispersión geográfica de los compradores puede constituir un problema para el desarrollo exitoso de una compra coordinada.
- La estructura organizacional de los organismos coordinados debiera ser más o menos similar. Idealmente, las entidades que participen en la compra coordinada debieran encontrarse bajo el alero de un mismo ministerio o sector dentro de la Administración, ya que ello facilitará los esfuerzos de coordinación.
- Las entidades compradoras que compren coordinadamente debieran describir las cantidades, fechas y distribución de bienes y servicios, que se requerirán durante la ejecución de los contratos, ya que ello les permitirá a los proveedores conocer con antelación la demanda solicitada.

2.1.3.- Rol de la Dirección ChileCompra:

En una compra coordinada, la Dirección ChileCompra podría eventualmente cumplir un rol indirecto de orientación, asesoría y monitoreo. Sin embargo, las acciones de coordinación y ejecución de la compra son de responsabilidad de las entidades compradoras que acuerdan coordinarse para la compra. Idealmente, estas compras debieran coordinarse a través de los respectivos Ministerios o Subsecretarías, tratándose de sus servicios dependientes o relacionados. Además, es posible que la coordinación se produzca entre organismos que no dependen o se relacionen con la misma cartera y, en esos casos, se sugiere que los participantes suscriban un convenio de colaboración previa, en el que se establezcan los deberes y obligaciones de cada uno de los participantes.

2.1.4.- Viabilidad jurídica:

Como se señalara, la realización de una compra coordinada por parte de un grupo de organismos públicos es perfectamente factible, mediante la utilización de distintos procedimientos de contratación. A este respecto, la realización de compras coordinadas responde al cumplimiento de los principios de eficiencia, colaboración y coordinación entre organismos públicos, consagrados en los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575. El mencionado modelo de compra no solo implica evitar la duplicidad de labores, sino que también concretar medios y esfuerzos con una finalidad común.

2.2.- Compras Centralizadas¹⁹:

Como se indicara previamente, la compra colaborativa es aquella en la que colaboran diferentes partes o actores del sistema de compras públicas que, usualmente, no interactúan directamente. Ahora bien, dentro de las compras colaborativas, existe un modelo de compra cuyo rasgo principal es que, en menor o mayor grado, la gestión de la compra se encuentra centralizada en forma exclusiva en una entidad específica, que la literatura comparada suele denominar CPB ("Central Purchasing Bodies").

Dentro de este modelo, dependiendo del grado de centralización, pueden visualizarse 2 sub-modelos: siendo el primero de ellos el consistente en las compras con un grado atenuado de centralización, como acontece actualmente con las compras de adjudicación múltiple que licita la Dirección ChileCompra bajo el procedimiento de convenio marco; y siendo el segundo el correspondiente a las compras con un grado intenso de centralización.

2.2.1.- Centralización atenuada:

Sobre el particular, cabe señalar que, actualmente, la modalidad de compra centralizada que se ha implementado en nuestro sistema de compras públicas, es la primera de las arriba mencionadas, a través de la cual la Dirección ChileCompra, en su calidad de "CPB", adjudica a múltiples proveedores, previo procedimiento de convenio marco, pudiendo generarse por cualquier entidad pública requerimientos directos de compra en favor de cualquiera de los proveedores adjudicados, y requiriéndose la realización de procedimientos competitivos cuando la compra superare las 1.000 UTM (denominados "Grandes Compras")²⁰.

¹⁹ Ver anexo sobre la diferencia de *Compra Centralizada* (propuesta en este documento) y *Economía Centralizada* (que no se propone en este documento).

²⁰ Actualmente existen 33 convenios marco vigentes, correspondientes a rubros tan diversos como: suministro de combustibles; artículos de ferretería; arriendo de vehículos; libros; pasajes aéreos nacionales e internacionales; material didáctico; vehículos motorizados nuevos; y alimentos perecibles y no perecibles, por mencionar sólo a algunos.

En este sub-modelo, por lo tanto, existen bajos niveles de competencia en la entrada, ya que la gran mayoría de los oferentes participantes en la licitación pública que origina un convenio marco resultan adjudicados, pasando a formar parte del catálogo electrónico. Mientras que, eventualmente, sí se podría presentar la competencia durante la vigencia del convenio, a través de los citados procedimientos de Grandes Compras ("*second-stage competition*").

Estas compras, como se verá, detentan un nivel más atenuado de centralización, se efectúan por parte de los organismos a través del procedimiento de los convenios marco, regulado en la ley N° 19.886²¹. La OCDE las ha definido como "*un acuerdo entre una o más entidades públicas contratantes y uno o más operadores económicos, cuyo propósito es establecer los términos generales aplicables a las órdenes de compra que se emitan durante un período determinado de tiempo*"²².

En estas compras el grado de centralización es menor, ya que, de las 6 variables de decisión de compra, sólo 1 se centraliza en el CPB ("cómo comprar"), mientras que el resto de dichas variables se mantienen dentro de la esfera de atribuciones de la respectiva entidad compradora (qué comprar, cuándo comprar, cuánto comprar, a quién comprar, cuándo pagar y/o quién paga).

Esta modalidad ciertamente debe convivir con las otras modalidades de compra. Con todo, resulta necesario que, respecto de las compras que se desarrollen a futuro, bajo esta modalidad, se implementen las recomendaciones emitidas por la OCDE²³, en el informe de mayo de 2017, el que propone opciones estratégicas para mejorar el procedimiento de convenio marco y los modelos de compras colaborativas en Chile, y sugiere formas de optimizar los procesos y mejorar la eficacia del sistema. A saber:

- Introducir mayor competencia entre los proveedores, tanto en la adjudicación original de los convenios marco como durante la vigencia y ejecución de éstos;
- Reducir (ajustar) la cantidad de proveedores al nivel requerido para maximizar el ahorro para el estado;
- Reducir y estandarizar la cantidad de productos disponibles en los catálogos electrónicos.
- Permitir que esta modalidad de compra tenga mayores efectos de agregación de demanda, propiciando mejores precios y mayor eficiencia.

Condiciones de mercado que justifican su utilización:

La utilización de esta modalidad de compra resulta aplicable en la adquisición de bienes y servicios de uso común, estandarizables, y en los que la demanda agregada del Estado sea tal que permita presumir la obtención (dentro del convenio) de menores precios para éste, en comparación con los

²¹ En terminología de FAR. Nótese que nuestros convenios marco son IDIQ, esto es, cantidad y entrega indefinida, lo que probablemente disminuye la fuerza de la competencia "por el mercado" (E. Engel et al.(2002)), Competition in or for the field: Which is better?

²² OECD (2017), *Public Procurement in Chile, Policy options for efficient and inclusive Framework Agreements*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264275188-en>. "A framework agreement is an agreement between one or more contracting authorities and one or more economic operators, the purpose of which is to establish the general terms governing purchase orders to be awarded during a given period."

²³ OECD (2017), *Public Procurement in Chile, Policy options for efficient and inclusive Framework Agreements*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264275188-en>.

que podrían obtener las instituciones compradoras fuera del convenio. Si bien bajo esta modalidad se busca la agregación de demanda, se verifica al mismo tiempo un mayor grado de inclusión, lo que justifica que las adjudicaciones tengan el carácter de múltiples.

Rol de la Dirección ChileCompra:

A diferencia de lo que sucede con las compras coordinadas, el rol de la Dirección ChileCompra en este caso es central. Al respecto, el artículo 30, letra d), establece de forma explícita que es función de la Dirección ChileCompra “de oficio o a petición de uno o más organismos públicos, licitar bienes y servicios a través de la suscripción de convenios marco.”

Viabilidad Jurídica:

La licitación y adjudicación de estas compras por parte de la Dirección ChileCompra se encuentra autorizada legalmente, en forma expresa, por el artículo 30, letra d), de la ley N° 19.886, por lo que resulta indiscutible la viabilidad jurídica de este sub-modelo de compra centralizada.

2.2.2- Centralización intensa:

Ahora bien, lo expuesto hasta ahora no resulta novedoso, por cuanto, como se ha explicado, la Dirección ChileCompra lleva años desarrollando compras centralizadas bajo la modalidad arriba descrita. Lo que sí resulta verdaderamente novedoso es asignarle a la Dirección ChileCompra el rol de CPB en el desarrollo de procesos de compra que cuenten con un grado mucho más intenso de centralización, en comparación a lo que acontece con la modalidad de compra descrita en el acápite anterior. Este modelo centralizado se traduce en la compra de una cantidad fija, a uno o muy pocos proveedores (a diferencia de lo que sucede con la modalidad recién expuesta, en la que se adjudican cantidades indeterminadas a múltiples proveedores). El CPB es un Agente que, en nombre de un grupo de organismos públicos, se hace cargo de llevar a cabo el proceso de compra.

En este sub-modelo, a diferencia de lo que sucede con el sub-modelo anterior, existe un alto nivel de competencia en la entrada (ya que sólo uno o algunos de los oferentes participantes en la licitación resultarán adjudicados).

En estas compras el grado de centralización es intenso, ya que las 6 variables de decisión de compra (cómo, qué, cuándo, cuánto y a quién comprar, así como cuándo y/o quién paga) se centralizan en el Agente (o CPB), para satisfacer las necesidades de muchos organismos.

En este sub-modelo, la entidad agregadora de demanda (CPB) será la encargada de licitar y adjudicar al o los proveedores, correspondiéndole a cada entidad requirente firmar los contratos independientes con el proveedor adjudicado, solicitando el despacho, recepcionando y pagando directamente al proveedor (modelo similar al Framework Contract de Italia y al de las compras centralizadas de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, CENABAST).²⁴

El objetivo de este sub-modelo de compras centralizadas debe ser:

²⁴ Actualmente se encuentra en trámite una licitación que constituye el primer ejercicio real por parte de la Dirección ChileCompra, como CPB, en una compra centralizada, bajo la modalidad acá descrita. Se trata de la licitación pública para compra centralizada de consumo eléctrico para 10 instituciones públicas de la Región del Biobío, correspondiente al ID 2239-12-LR17. Al respecto, las bases fueron aprobadas mediante la resolución N° 1, de 2018, de esta Dirección, tomadas razón por la Contraloría General de la República con fecha 28 de enero del mismo año.

- Ahorro para el Fisco (es decir, si por la entrega de $\$P$ para comprar una cantidad Q , el fisco termina gastando $(\$P^* \times Q) < (\$P \times Q)$ y la diferencia $\$D=[\$(P - P^*) \times Q]$ vuelve al Fisco para que éste destine $\$D$ a otros usos preferentes).
- Reducción de precios obtenidos (en especial, precios ponderados).
- Reducciones de la cantidad finalmente comprada. Estas reducciones en la cantidad de compra obedecen a razones de mayor control del gasto y no a la incapacidad del mecanismo de satisfacer las necesidades de los organismos²⁵.

Condiciones de mercado que justifican su utilización:

Este sub-modelo resulta aplicable cuando es posible la agregación -en una única compra- de la demanda de un conjunto de entidades, de manera de alcanzar volúmenes tales que permitan al Estado obtener mejores precios que los que lograrían las entidades comprando individualmente.

A su vez, los bienes a adquirir mediante este mecanismo deben tener el carácter de estandarizados.

Cabe destacar que la investigación de compras centralizadas debe realizarse utilizando información distinta a la almacenada en las órdenes de compra, disponibles en www.mercadopublico.cl. La información necesaria para investigar la oportunidad (costo-efectividad) de una compra centralizada debe construirse de forma activa y, de ninguna forma, las transacciones de www.mercadopublico.cl constituyen una información suficiente (ni necesaria). Al respecto, la fuerte dependencia del análisis de la demanda en las órdenes de compra puede llevar a una visión errónea acerca de las compras públicas²⁶.

A pesar de lo indicado en el párrafo precedente, para entender mejor en qué tipo de rubros o industrias procedería la utilización de una compra centralizada, resulta útil acudir a un ejemplo hipotético: la compra centralizada de **papel de impresora**²⁷.

El propósito del siguiente gráfico es mostrar que, respecto del papel de impresora, existe un mercado propicio (en términos de los montos transados en www.mercadopublico.cl) como para intentar realizar compras centralizadas:

²⁵ Esto es muy difícil de probar y ChileCompra tendría que estar especialmente atento a la “voz” y “salida” de los organismos (en el sentido de A. Hirschman).

²⁶ Ver informe de Víctor Macías (2017) para mayores detalles.

²⁷ El siguiente es un ejemplo ilustrativo pero simplista de lo que debe hacerse para investigar mercados con oportunidades de centralización.

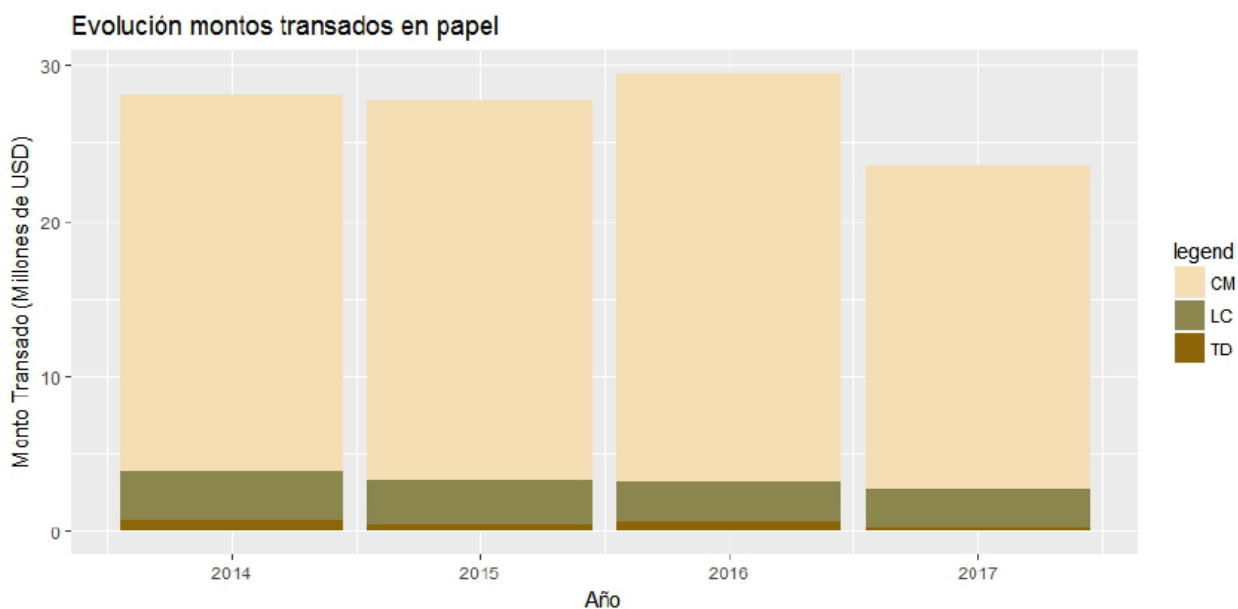


Figura: Montos comprometidos en papel de impresora

El propósito de la siguiente tabla es mostrar que existe una importante dispersión de precios pagados por diferentes organismos para un mismo SKU, de lo que se deduce que muchas compras se realizan a precios mayores a los que podrían obtenerse mediante eliminación del riesgo para el proveedor y mediante la agregación de demanda (datos en pesos):

	Promedio	Mín	Máx	Mín/Máx - 1
75GRS ALBURA 95 % 500h	35.252	32.690	41.920	-22,0 %
A3 80GR RESMA 500h	5.664	4.352	7.649	-43,1 %
A4 SPECTRA 500h AMARILLO	6.639	6.452	7.532	-14,3 %
CARTA SPECTRAIVORY 500h	5.898	5.061	8.877	-43,0 %
CARTA 75 GRAMOS 500h	1.852	1.609	2.227	-27,8 %
OFICIO 75 GRAMOS 500h	2.180	1.944	2.628	-26,0 %

Cuadro: Dispersión de precios

A continuación, algunos datos sobre la oferta y la demanda de papel de impresora:

Proveedores 1. 1.600 proveedores 2. Proveedor mayor compromiso: USD 16 MM Distribidora de Papeles Industriales S.A.	Compradores 1. 850 entidades registradas 2. Comprador mayor compromiso: USD 4 MM (Carabineros de Chile) 3. Top 10 = 24,1% de los montos
--	--

3. Top 10 = 65,2% de los montos	
---------------------------------	--

El cuadro anterior entrega dos dimensiones de información importante: la oferta se encuentra fuertemente concentrada (por lo tanto, aprovechando su poder de mercado y discriminando proveedores -ver tabla de variación de precios-) en tanto la demanda no aprovecha su poder (p.e., Carabineros, el comprador más relevante, enfrenta diversos precios en sus compras).

La conclusión, por lo tanto, es que tan sólo a partir de la información a la almacenada en las órdenes de compra este mercado parece adecuado para compras centralizadas.

Rol de la Dirección ChileCompra:

Cabe hacer presente, primeramente, que la acción de centralizar compras contiene una importante carga política (de decisión) que excede la capacidad y esfera de atribuciones de ChileCompra. Son las propias instancias políticas las que deben estar convencidas de la conveniencia de la centralización en base a los antecedentes presentados por ChileCompra.

Dichos antecedentes son de dos tipos:

- la oportunidad de generar ahorro²⁸, y
- las consideraciones de costo-beneficio²⁹.

Al respecto, los actores y funciones en este proceso, debieran ser los siguientes:

[1] ChileCompra: explora e investiga los mercados desde una perspectiva costo-beneficio, y comunica sus resultados a los stakeholders de este proceso

[2] Autoridad Política (Ministerios): entregan instrucciones a los organismos públicos de su sector, los coordinan, responden sus dudas y comunican la necesidad de esta medida

[3] ChileCompra: una vez que se ha producido el acuerdo político, ChileCompra realiza el proceso de selección del o los proveedores, a través de una licitación pública.

[4] Organismos públicos: solicitan despacho de bienes; comunican la recepción conforme de los bienes y servicios

[5] DIPRES/TESORERÍA: En la versión ideal del modelo, DIPRES/TESORERÍA debiera retener los fondos de los bienes y servicios que se centralizan, y luego realizar los pagos de acuerdo a la recepción de productos. Sin embargo, lo descrito envuelve un estadio de desarrollo muy superior al que actualmente presenta nuestra administración y nuestra institucionalidad financiera. Es probable que, en una primera etapa de desarrollo de las compras centralizadas, los pagos serán de exclusiva responsabilidad de las entidades públicas requirentes.

La siguiente es una visión esquemática del proceso de decisión involucrado en la centralización de

²⁸ Definición de ahorro en anexo 2.

²⁹ El enfoque costo-beneficio se describe en el anexo 4.

compras públicas:

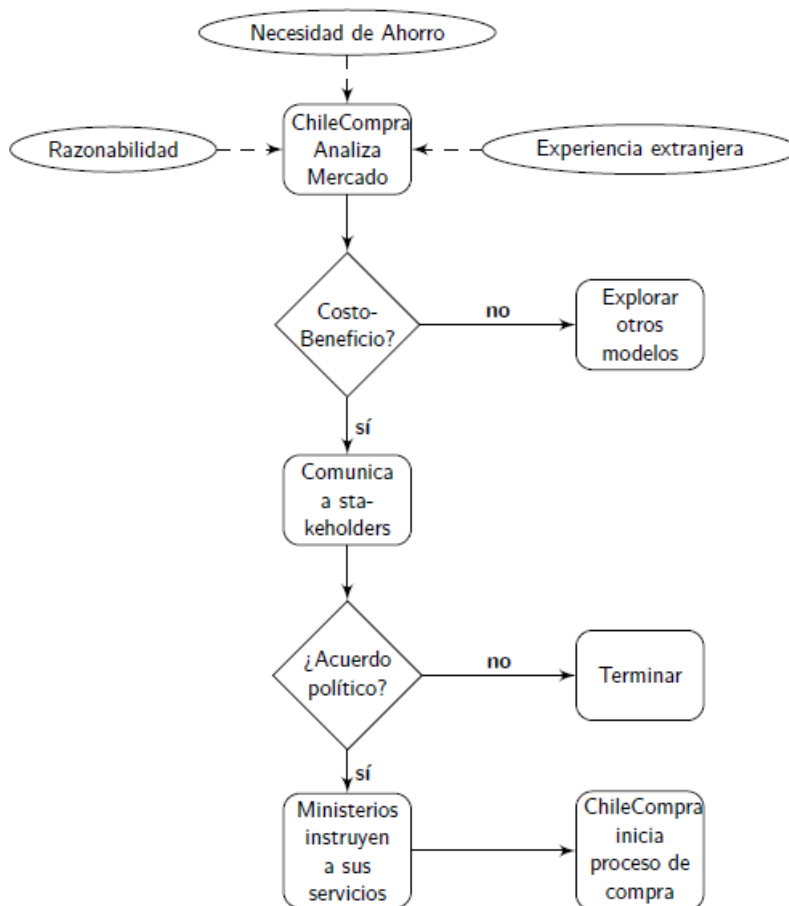


Figura: Árbol de decisión de diseño de una compra centralizada

En el contexto de lo señalado, existen una serie de desafíos para el Estado y para ChileCompra que deben ser abordados para la implementación exitosa del modelo de compras centralizadas, a saber:

Desafíos a nivel Estado:

- a. Deberán generarse incentivos para que los organismos del Estado ahorren.
- b. La centralización tiene un beneficiario: El Fisco. También podrían eventualmente tener grupos que sufren pérdidas: los proveedores (en especial los pequeños), los que se han constituido en un relevante grupo de interés capaz de distorsionar y/o influir en las políticas públicas. En este sentido, ChileCompra y/o otras agencias -como por ejemplo el Ministerio de Economía- deberán desarrollar estrategias y medidas de mitigación a fin de no incurrir en riesgos reputacionales.

Desafíos para ChileCompra:

- c. ChileCompra deberá desarrollar la capacidad para inhibir las compras descentralizadas de los organismos públicos por un medio distinto al de los convenios marco, los que, por definición e historia (ver informe de OECD 2017), son instrumentos muy diferentes a las compras centralizadas, puesto que los organismos conservan libertad de decidir sobre 5 de las 6 variables mencionadas al principio de este documento.
- d. La facultad de realizar convenios marco que posee ChileCompra es insuficiente al menos por dos motivos: 1) por lo señalado en [iii], es decir, porque los organismos pueden evitar el convenio marco por motivos ambiguos (por ejemplo, por condiciones más ventajosas [¿calidad, variedad?]) y 2) porque, en caso de que se produzcan ahorros, son los organismos los que capturan, y no el Estado, con lo que deja de cumplirse el objetivo principal de las compras centralizadas: ahorro para el Fisco.
- e. ChileCompra deberá encontrar fuentes externas para buscar la información necesaria para realizar un estudio de demanda, ya que ésta no se encuentra disponible en www.mercadopublico.cl.
- f. ChileCompra deberá idear mecanismos y estrategias para disminuir los costos de coordinación del Estado;
- g. Riesgo de mayor litigiosidad: ChileCompra deberá desarrollar estrategias que mitiguen la mayor litigiosidad que eventualmente se producirá con la implementación del modelo de compras centralizadas. A este respecto, la experiencia de las entidades públicas que realizan compras centralizadas, como CENABAST, es que un porcentaje importante de sus procesos licitatorios son objeto de impugnaciones por parte de los proveedores no adjudicados. Esta realidad conlleva un costo institucional que debe ser internalizado en el diseño e implementación de las compras centralizadas.

Viabilidad Jurídica:

Como primera observación, debe hacerse presente que un proceso de compra como el planteado en el presente sub-modelo, debiera ser precedido de un procedimiento competitivo, como es la licitación pública, a menos que se justifique la concurrencia de alguna de las causales excepcionales de licitación privada o trato directo. Sin embargo, como ya se ha señalado, en una compra orientada a la agregación de demanda, siendo este el caso, resulta fundamental que se resguarde el respeto a la libre competencia, procurando evitar el establecimiento de barreras de entrada o restricciones al acceso de proveedores (ver la siguiente sección "Recomendaciones para mitigar riesgos de infracción a la libre competencia en la compra centralizada"). Desde este punto de vista, no resulta recomendable que una compra centralizada se materialice a través de los procedimientos excepcionales de contratación, como la licitación privada y/o el trato directo.

En otro orden de ideas, cabe señalar que, si se optase por establecer un ente centralizado de compra, agregador de demanda (CPB), aquel debiera ser la entidad técnica especializada rectora en compras públicas, esto es, la Dirección ChileCompra. A este respecto, la Dirección ChileCompra cuenta con atribuciones legales para realizar compras centralizadas, previa licitación pública. En efecto, el artículo 30, letra d), de la ley N° 19.886, dispone que es función de la Dirección

ChileCompra, de oficio o a petición de uno o más organismos públicos, licitar bienes y servicios a través de la suscripción de convenios marco. Ello no obsta a que otras entidades puedan ejercer como entes centralizados de compra, en el caso que cuenten con atribuciones legales para ello, tratándose de industrias o sectores específicos, como sucede hoy en día con las compras centralizadas que lleva a cabo CENABAST.

Si se revisa la regulación actualmente vigente de los convenios marco, tanto en la ley N° 19.886 como en su reglamento, debe concluirse que esta Dirección podría adjudicar, bajo dicho procedimiento, contratos para la provisión centralizada de bienes o servicios, en un esquema similar al mecanismo italiano de los "contratos marco" (o "framework contract"), por el cual CONSIP (símil de ChileCompra en Italia) adjudica una licitación a un solo proveedor, siendo cada organismo público el responsable de enviar una orden de compra online al proveedor adjudicado, debiendo el proveedor entregar el bien o servicio al organismo público requirente, y siendo este último el responsable de pagarle al proveedor (un modelo equivalente es también apreciable en las compras centralizadas que actualmente licita la CENABAST).

Adicionalmente, el artículo 30, letra e), dispone que la Dirección ChileCompra podrá "representar o actuar como mandatario de uno o más organismos públicos a que se refiere esta ley, en la licitación de bienes o servicios en la forma que establezca el reglamento." De este modo, resultaría procedente que la Dirección ChileCompra, actuando como mandatario de un grupo específico de entidades públicas, licite y adjudique centralizadamente determinados productos, a fin de que éstos puedan ser requeridos, recepcionados y pagados por las entidades mandantes. Las características de estas compras centralizadas por mandato serían prácticamente las mismas que las de la compra centralizada a través de convenios marco (párrafo anterior), con una gran diferencia: en el convenio marco todas las entidades estarán obligadas a requerir los bienes y servicios adquiridos por ese medio, mientras que en la compra centralizada por mandato los bienes y servicios licitados tan sólo serían requeridos por las entidades mandantes.

Recomendaciones para mitigar riesgos de infracción a la libre competencia en la compra centralizada:

- La ley N° 20.945 que entró a regir en agosto del año 2016, introdujo modificaciones sustanciales a la legislación chilena de libre competencia. Específicamente, la principal preocupación es que el nuevo modelo de compras centralizadas podrá eventualmente caer dentro de la figura de la colusión de la nueva ley. En efecto, el artículo 62 del DL N°211 tipifica penalmente la colusión señalando que incurre en ese delito quien celebre un acuerdo que involucre a dos o más competidores entre sí, para fijar precios de venta o de compra de bienes o servicios en uno o más mercados; o afectar el resultado de licitaciones, siendo el infractor castigado con la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo.
- Un segundo potencial problema desde la perspectiva de la libre competencia es determinar si – mediante estas compras centralizadas- se podría eventualmente configurar el abuso de una posición dominante en algunos mercados y/o licitaciones.
- Las propuestas para fomentar la competencia *ex ante* y *ex post* en las compras centralizadas deben encontrarse en línea con el propósito de agregar la demanda mediante dichas compras.

En aquellas industrias donde existen economías de escala, se espera lograr estas mejores condiciones por volumen de compra. Puede ocurrir que, al agregar demanda, las empresas adjudicatarias o proveedoras opten por poner el precio más alto al producto o servicio (el precio que le hubiesen ofrecido a aquel de los compradores que representa por ejemplo un mayor riesgo), perjudicando al grupo de entidades al cual está representando ChileCompra. En razón de lo anterior, para fomentar una verdadera competitividad de ofertas *ex ante*, ChileCompra deberá hacer todos los esfuerzos por conformar compras centralizadas para grupos de instituciones relativamente homogéneas en cuanto a sus factores de riesgo.

- De acuerdo a la Resolución N° 50/2017 del TDLC, una licitación es competitiva cuando es no discriminatoria, objetiva y transparente.
- Para evitar el riesgo de caer en la nueva tipificación penal de la colusión del artículo 62 del Decreto Ley N° 211, resulta necesario que las compras centralizadas no agrupen a entidades que sean competidoras entre sí.
- Con respecto al mercado relevante de las compras públicas en general, la jurisprudencia emanada del TDLC hasta ahora había determinado que el mercado relevante incluía toda la demanda sectorial o regional del bien o servicio licitado y no sólo aquella correspondiente a la licitación. Sin embargo, la reciente sentencia de la Corte Suprema viene a cambiar el criterio de mercado relevante, determinando que para Cenabast que el mercado relevante es sólo el sector público institucional. Explícitamente menciona que el mercado privado de compra de medicamentos es un mercado relevante diferente. Siguiendo esta definición de mercado relevante, la Corte Suprema luego concluye que Cenabast tiene posición dominante en este mercado. La dificultad que impone esta sentencia es que en los hechos podría resultar aplicable a ChileCompra y al nuevo mecanismo de compras centralizadas en el cual aquél actuaría como mandatario.
- Resulta imposible redactar una lista exhaustiva para prevenir que ChileCompra caiga en potenciales abusos de posición dominante frente a la libre competencia, pero se esbozan ciertos riesgos de forma preventiva para evitar que ello ocurra:

1° Dado que los riesgos para el proveedor que presenta cada entidad en cada grupo de compra centralizada es diferente (por ejemplo en el caso CENABAST habían hospitales que pagaban al día y otros con una mora exagerada), se debiera permitir en las bases la recepción de ofertas que consistan en un rango de precios, pero cuya diferencia o dispersión sea menor, por ejemplo máximo una banda en que la diferencia entre el precio más alto y el precio más bajo sea el 5%. Deberá especificarse, eso sí, a qué proporción de establecimientos se les asegurará el precio más barato una vez que se suscriba el contrato. Esto debe entenderse sin perjuicio de lo ya mencionado respecto a crear grupos relativamente homogéneos de entidades por parte de ChileCompra.

2° Se propone establecer las bases de manera tal de que se separe y se asigne puntaje separadamente al precio, transporte, logística, etc.

3° Riesgo monopsónico: Este es probablemente el mayor riesgo al que se enfrenta ChileCompra bajo la nueva sentencia de la Corte Suprema. La solución a este tema es el siguiente: siempre que se abra un proceso de licitación para adquirir bienes o servicios con la modalidad de compras centralizadas, deberse abrirse la licitación al incumbente o incumbentes de la industria (aquel que más vende o mayor reputación tiene en el mercado) y sumarle a 2 partícipes. En otras palabras, esto incluye fraccionar la licitación de modo tal que pueda participar al menos una empresa además de la incumbente.

4° Es deseable que los plazos de licitación no sean muy extensos y que se correspondan a un estudio serio de costos hundidos, fijos y variables que permitan al adjudicatario obtener un margen de la licitación. Además, deben limitarse las cláusulas de renovación automática.

5° Desde la perspectiva de la libre competencia es deseable que, si se incorpora el criterio de experiencia en una licitación, la ponderación asignada a dicho criterio no sea de tal magnitud que impida la entrada de competidores eficientes al mercado.

6° Diseñar un modelo para medir la eficiencia y/o desempeño de los adjudicatarios ex post y de forma periódica.

III.- ANEXOS

ANEXO 1: Definición de ahorro

Ahorro: en lo que interesa para la presente discusión, existe ahorro para una Entidad A si la previsión del costo $\$C \equiv (\$P \times Q)$ de abastecerse de cierto bien o servicio en una cantidad Q en el período t es mayor que el costo $\$C^* \equiv (\$P^* \times Q)$ finalmente incurrido por A por la misma cantidad Q , es decir, donde el precio previsto era mayor que el precio finalmente obtenido: $\$P > \P^* .

Si la diferencia $\$D \equiv [(\$P - \$P^*) \times Q]$ obtenida por A :

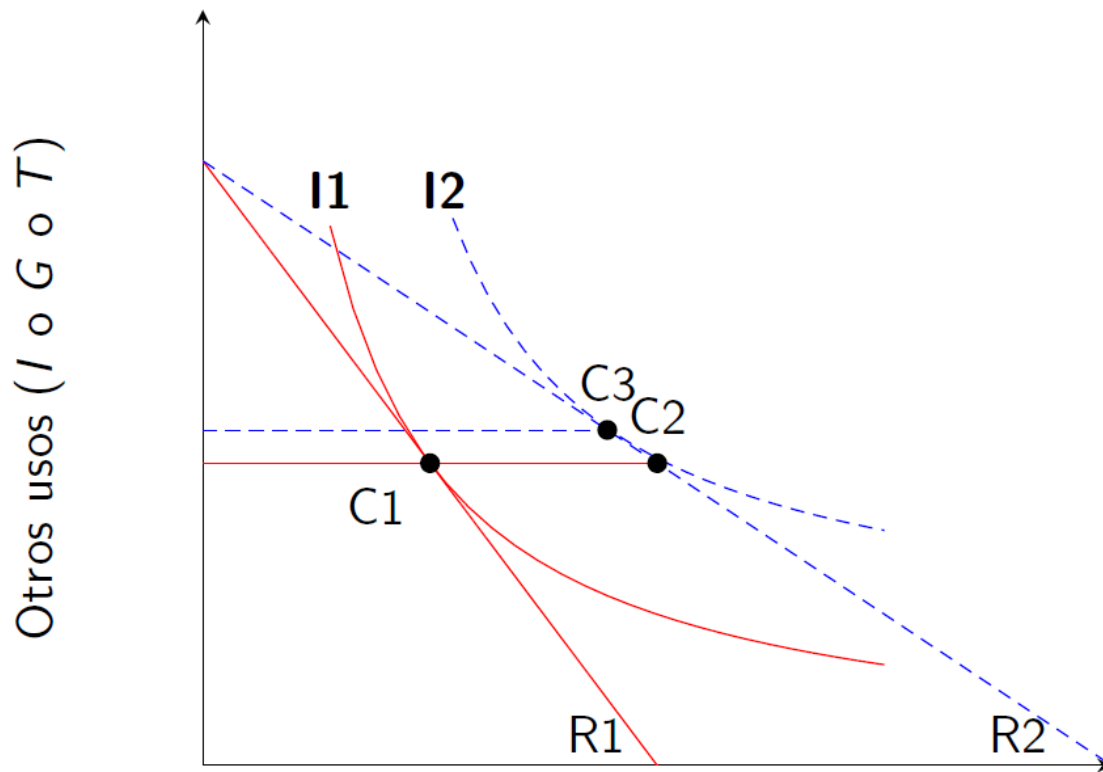
[1]) vuelve al Fisco, entonces hay ahorro para el Estado, y éste puede destinar $\$D$ a ahorro (gasto futuro) o a cualquier gasto actual (en t) por el que tenga preferencia (otros gastos corrientes, inversiones, etc.)

[2]) es utilizada por A para comprar otros bienes y servicios en t , entonces el Estado no ahorra, y el organismo público aumenta, con ese ahorro, su gasto real, produciendo con ello un problema de bienestar (ver Anexo 2).

La propuesta de centralización de compras busca alcanzar el ahorro descrito en 1) y evitar la situación descrita en 2).

NOTA IMPORTANTE: debe considerarse que el mero hecho que un organismo gaste más (en términos reales) en bienes y servicios, no implica que el Estado haga "más con menos".

ANEXO 2: Ahorro y efectos sobre bienestar



Organismo público que alcanza ahorro

Introducción: Como se señala en el Anexo 1, no es trivial quién se apropie del ahorro (el Principal o el Agente). Si un organismo (Agente) que ahorra, se “apropia” de esos ahorros, entonces el resultado esperable es un aumento del consumo real de ese organismo, en detrimento de otros gastos preferentes del Fisco (Principal), que, de acuerdo a Lukas Vogel (2009) podrían ser: gastos para otros organismos, realizar inversiones públicas o devolver impuestos a los contribuyentes.

Explicación del gráfico: el Fisco enfrenta la restricción presupuestaria $R1$, y de acuerdo con las preferencias sociales (que el Fisco representa), realiza la distribución que maximiza la “satisfacción social” en el punto $C1$ que es tangente a su curva de indiferencia $I1$. Si un organismo ahorra, entonces la curva de restricciones es $R2$, entonces la curva de indiferencia que maximiza el “bienestar social” con la nueva restricción presupuestaria es $I2$ cuyo punto de tangencia con $R2$ es $C3$ y no $C2$, siendo $C2$ el punto que grafica el consumo que haría el organismo que ahorra si es que no entrega los recursos que ahorra al Fisco. Si se permite que el organismo que ahorra consuma la cantidad representada por $C2$, entonces el fisco no maximiza el bienestar social.

ANEXO 3: Definición de matchmaker

Matchmaker (también Market Maker o Plataforma Bilateral): es una entidad que ayuda a dos o más tipos diferentes de clientes a encontrarse y participar en interacciones mutuamente beneficiosas. Matchmaking no implica literalmente encontrar coincidencias perfectas para las personas -como la casamentera de un pueblo viejo trataría de hacer para un posible matrimonio-, sino más bien encontrar buenas "partes" para entrar en intercambio. Una red de tarjetas de pago, por ejemplo, ayuda a los minoristas y a los consumidores a reunirse y realizar transacciones mediante el uso del mismo método de pago acordado. También vea "Plataforma de múltiples vías", que es otro nombre para los casamenteros.

[Tomado de David Evans y Richard Schmalensee. *Matchmakers: The New Economics of Multisided Platforms*. Harvard University Press, 2016.]

ANEXO 4: Análisis costo-beneficio

Análisis costo-beneficio. Es un marco conceptual para la evaluación de proyectos de inversión en el sector gubernamental [...].

Difiere de la evaluación financiera directa en que considera todas las ganancias (beneficios) y pérdidas (costos) sin importar a quien afectan (aunque usualmente se limitan a los habitantes de una nación).

Si se realiza de manera estricta, el análisis costo beneficio valoraría todas las salidas y las entradas a sus precios sombra. Similarmente, cuando las entradas y salidas no tienen mercado observable (ej: aire limpio, tranquilidad) es necesario determinar cuál es el precio que tendrían si existiese un mercado para ellas. Esto implica la construcción de modelos de mercados sustitutos ('surrogate markets') en los cuales pueden derivarse los precios sombra³⁰.

[Tomado de THE MIT DICTIONARY OF MODERN ECONOMICS]

³⁰ Costo de oportunidad de una actividad o proyecto para una sociedad, calculado cuando el precio real es desconocido, o si es conocido, cuando el precio real no refleja realmente el sacrificio hecho (businessdictionary.com).

ANEXO 5: Compras Centralizadas Vs. Economía Centralizada

Las **Compras Centralizadas del Estado** no deben confundirse con la **Planificación Centralizada (Centralmente Planificada)**.

La primera (**Compras Centralizadas del Estado**), propuesta en este documento, consiste en un mecanismo tendiente a conseguir que el Principal (el Fisco) obtenga los resultados deseados de sus compras (ahorro), lo que requiere limitar la libertad del Agente (**Organismos del Estado**), siempre y cuando existan buenas razones para ello, como es, la existencia de grandes economías de escala en un mercado, que el Fisco puede aprovechar mediante el uso de su poder monopsónico (u oligopsónico) con la consecuente posibilidad de alcanzar ahorro "real" (ver Anexo con la definición de Ahorro).

La segunda (**Economía Centralmente Planificada**), no propuesta en este documento, consiste en un tipo de intervención Estatal de tipo colectivista que abandona el sistema de precios y pretende resolver, de forma centralizada, los problemas económicos que de otra forma resuelven descentralizadamente los agentes económicos (productores y consumidores) mediante el sistema de precios.

Por lo tanto, la **Compra Centralizada del Estado** no pretende ser un mecanismo para maximizar la satisfacción o bienestar del agregado de varios Agentes (como pretende el sistema de **Economía Centralmente Planificada**)³¹, sino que pretende resolver ese problema para un único consumidor, el Fisco, sin considerar a todos los Agentes. Ese es el sentido en el que debe interpretarse el gráfico del Anexo 2.

³¹ Cuestión que parece lógicamente imposible (ver Friedrich von Hayek, *The Uses of Knowledge in Society*, The American Economic Review, Vol. 35, No. 4. (Sep., 1945), pp. 519-530.)}

IV. REFERENCIAS:

Bordón, Paola. **Consultoría Alineamiento a las Mejores Prácticas Internacionales ChileCompra**. 2017.

Sunil Chopra, Peter Weindl. **Supply Chain Management**. Pearson, New Jersey, 2007.

Sigma. **Centralized Purchasing Systems in the European Union**. Sigma Paper, No. 47, 2011.

OCDE. **Opciones estratégicas para mejorar el sistema de convenios marco y de otros modelos de compras colaborativas en Chile**. 2017.

Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile. Informe **Construcción de un Nuevo Modelo de Convenio Marco**. 2017.

María Elina Cruz Tanhnuz. Informe **“Diagnóstico de libre competencia para nuevos modelos de compras públicas”**. 2017.

Vogel, Lukas. **Macroeconomic effects of cost savings in public procurement**. Economic Papers 389, European Commission. 2009