

Análisis de Continuidad del Convenio Marco de DataCenter

2239-17-LP11

Inteligencia de Mercado y Políticas de Compra

Abril de 2019

1 Objetivo del informe

El área de Inteligencia de Mercado y Políticas de Compra tiene entre sus funciones establecer lineamientos generales que permitan ordenar el Mercado de las Compras Públicas regidas por la Ley 19.886.

Por *ordenamiento* se entiende el esfuerzo continuo por utilizar, en el ámbito de compras públicas, los instrumentos y modalidades de compra adecuados para cumplir con los objetivos de comprar con eficiencia, eficacia y economía (Valor por Dinero).

En particular, el objetivo de este *informe* es determinar la pertinencia, en términos de eficiencia general para el Estado, de continuar utilizando el Convenio Marco de DataCenter (ID 2239-17-LP11).

El análisis será realizado, en lo primordial, en base a los siguientes criterios institucionalmente acordados:

- Distribución de las compras.
- Composición de las compras.
- Valor de la centralización.
- Presencia de mecanismos o modalidades de compra alternativos.
- Otros antecedentes con impacto en la relación Costo-Beneficio de implementar un Convenio Marco (por ejemplo: resultados obtenidos en comparación a precios de mercado).

2 Definiciones

ChileCompra ha definido los Convenios Marco como:

Modalidad de contratación llevada a cabo por la Dirección ChileCompra a través de un procedimiento de licitación pública, por el que se adjudica a uno o más proveedores, para procurar el abastecimiento o prestación directa de bienes y servicios comerciales altamente estandarizables, de consumo transversal y frecuente, a los organismos públicos afectos a la Ley No 19.886, a través de un catálogo electrónico. Los organismos públicos estarán obligados a comprar dichos bienes y servicios, relacionándose directamente con los proveedores adjudicados, salvo que obtengan directamente condiciones más ventajosas.

Asimismo, la Dirección ChileCompra ha definido que el objetivo principal de los Convenios Marcos es el siguiente:

"Facilitar el proceso de compra en aquellas transacciones transversales y frecuentes del Estado, asegurando, como mínimo, la obtención de precios de mercado."

Por otra parte, se ha tomado la decisión de racionalizar el uso de los Convenios Marco, esto es, utilizarlos como instrumentos de compra sólo en los casos en que éstos puedan dar cumplimiento al objetivo planteado.

Finalmente, la Dirección ChileCompra ha tomado la decisión de evaluar la conveniencia de realizar o no un Convenio Marco centrándose exclusivamente en aquellos organismos del Estado para los cuales estos Convenios son mandatorios por Ley, esto es, **Gobierno Central**.

3 Presentación del Convenio Marco

La presentación del Convenio Marco de DataCenter se realizará respecto de las transacciones que presenta el Gobierno Central. Definimos éste como los siguientes sectores: Gobierno Central, Universidades, Obras Públicas y Salud.

4 Transacciones

4.1 Transacciones históricas

La siguiente tabla muestra el valor en dólares de las órdenes de compra enviadas por cada sector en este convenio marco, así como la cantidad de órdenes de compra enviadas, ambas, desde el origen del presente convenio:

| Sector | Monto Transado Neto en USD | | | | | OC emitidas | | | | |
|-----------------------------|----------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------|------|------|------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| FFAA | 127.426 | 333.578 | 641.989 | 639.213 | 4.324.939 | 14 | 49 | 123 | 149 | 219 |
| GOB. CENTRAL, UNIVERSIDADES | 10.165.332 | 13.546.510 | 18.288.780 | 20.187.215 | 22.487.552 | 188 | 444 | 601 | 700 | 765 |
| LEGISLATIVO Y JUDICIAL | 10.565 | 5.930 | 12.550 | 107.232 | 210.282 | 1 | 4 | 3 | 7 | 10 |
| MUNICIPALIDADES | 597.592 | 948.006 | 2.075.754 | 3.993.648 | 5.833.784 | 43 | 99 | 252 | 596 | 845 |
| OBRAS PÚBLICAS | 0 | 2.085 | 38.468 | 40.571 | 124.905 | 0 | 2 | 4 | 7 | 11 |
| OTROS | 20.484 | 17.845 | 3.061 | 59.441 | 617.504 | 1 | 4 | 1 | 3 | 32 |
| SALUD | 7.900.437 | 3.990.142 | 3.008.421 | 12.848.535 | 12.927.087 | 15 | 33 | 65 | 135 | 190 |

Figure 1: Transacciones históricas del Convenio Marco de Datacenter.

Observando la tabla anterior se aprecia que, en términos de cantidad de órdenes de compra, las Municipalidades son el principal sector, seguido de Gobierno Central-Universidades y Salud. En términos del valor que representan estas órdenes de compra emitidas el principal sector es Gobierno Central-Universidades, seguido nuevamente por Salud. Ahora bien, si sumamos los valores de los sectores Gobierno Central-Universidades, Salud y Obras Públicas, en términos de montos y cantidad de órdenes de compra, representan el 76% y 47% respectivamente, con lo cual se considera como el principal participante de este convenio.

4.2 Cantidad de Compradores relevantes

A partir del apartado anterior, **Transacciones históricas**, sabemos que tanto Gobierno Central-Universidades y Salud son los sectores con mayor participación en este convenio. El siguiente mapa nos muestra la participación de las instituciones en este convenio, en términos de montos transados durante el 2018:

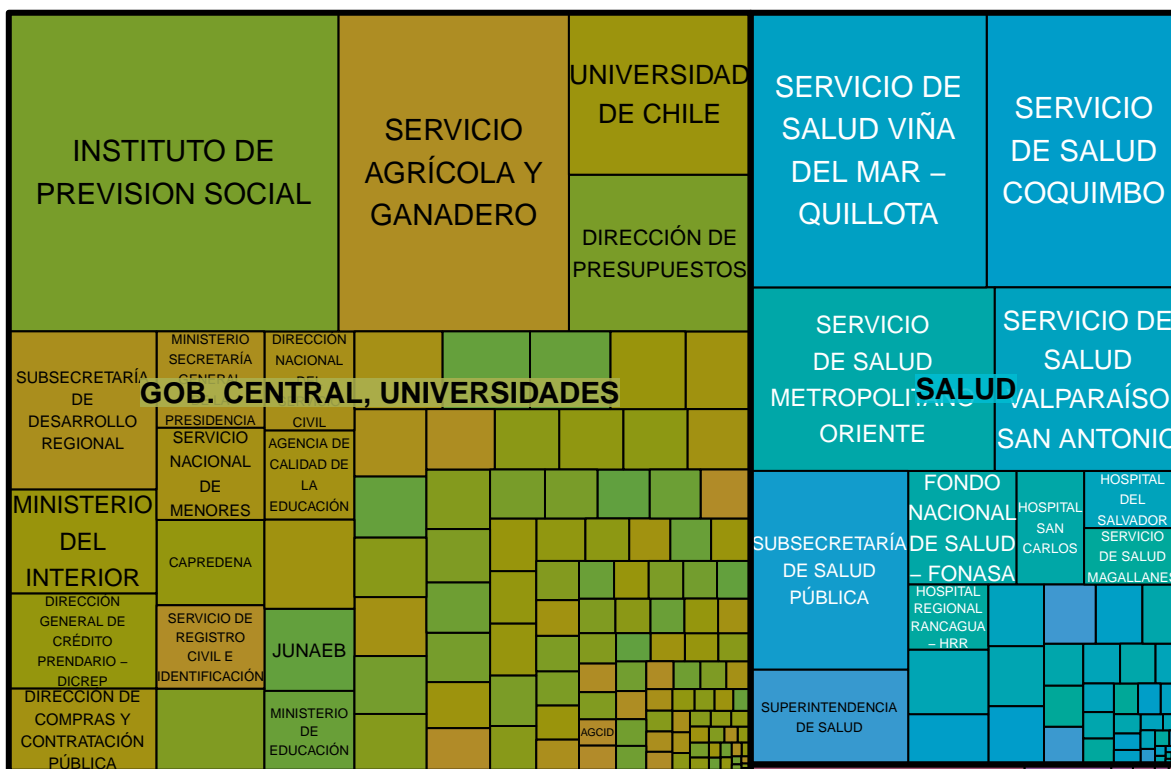


Figure 2: Participación de Mercado de Organismos Públicos en el Convenio de DataCenter.

Se aprecia que no existe un comprador único que acapare la mayor parte de las transacciones del 2018. Existe un grupo importante de instituciones que participan de este convenio, aunque algunas son más relevantes en términos de montos transados. Nos referimos al Instituto de Previsión Social, el Servicio Agrícola y Ganadero y los Servicios de Salud de Viña del Mar-Quillota, Coquimbo y Metropolitano Oriente. Estas 5 instituciones representan casi el 40% de lo transado en 2018.

En la siguiente tabla se pueden observar las 10 principales instituciones participantes de este convenio, con sus respectivos montos transados y órdenes de compra emitidas:

| Institución | MontoUSD | OC | Monto(%) | Acumulado(%) |
|---|-------------|----|----------|--------------|
| INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL | 4.196.715,1 | 20 | 11,81 | 11,81 |
| SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO | 2.931.017,6 | 4 | 8,25 | 20,06 |
| SERVICIO DE SALUD VIÑA DEL MAR - QUILLOTA | 2.589.158,7 | 7 | 7,29 | 27,34 |
| SERVICIO DE SALUD COQUIMBO | 2.133.389,0 | 1 | 6,00 | 33,34 |
| SERVICIO DE SALUD METROPOLITANO ORIENTE | 1.789.900,9 | 2 | 5,04 | 38,38 |
| SERVICIO DE SALUD VALPARAÍSO SAN ANTONIO | 1.366.414,4 | 4 | 3,84 | 42,23 |
| SUBSECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA | 1.250.808,1 | 12 | 3,52 | 45,74 |
| UNIVERSIDAD DE CHILE | 1.175.196,0 | 70 | 3,31 | 49,05 |
| DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS | 1.137.143,0 | 5 | 3,20 | 52,25 |
| SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL | 932.251,4 | 8 | 2,62 | 54,87 |

Figure 3: Top 10 de transacciones por Institución - Convenio Marco de DataCenter, cifras 2018.

4.3 Composición de las Compras

Uno de los aspectos más relevantes para determinar si el Convenio Marco en análisis es el instrumento adecuado se refiere a la composición de las mismas. Revisaremos 3 elementos:

1. Ticket promedio.
2. Proporción de las compras menores a 10 UTM.
3. Capacidad del convenio de agregar demanda.

4.3.1 Ticket Promedio:

La siguiente tabla muestra el ticket promedio (promedio del monto de las órdenes de compra), de cada sector en cada uno de los años de vigencia de este convenio:

| Sector | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------|---------|---------|--------|--------|--------|
| FFAA | 9.102 | 6.808 | 5.219 | 4.290 | 19.749 |
| GOB. CENTRAL, UNIVERSIDADES | 54.071 | 30.510 | 30.431 | 28.839 | 29.395 |
| LEGISLATIVO Y JUDICIAL | 10.565 | 1.482 | 4.183 | 15.319 | 21.028 |
| MUNICIPALIDADES | 13.897 | 9.576 | 8.237 | 6.701 | 6.904 |
| OBRAS PÚBLICAS | 0 | 1.043 | 9.617 | 5.796 | 11.355 |
| OTROS | 20.484 | 4.461 | 3.061 | 19.814 | 19.297 |
| SALUD | 526.696 | 120.913 | 46.283 | 95.174 | 68.037 |

Figure 4: Ticket promedio (en USD) por año y sector.

4.3.2 Proporción de las compras menores a 10 UTM:

El siguiente gráfico muestra la distribución de las órdenes de compra por monto transado en UTM. La línea vertical roja separa la proporción que se encuentra por sobre las 10 UTM y las que están por debajo de ese monto.

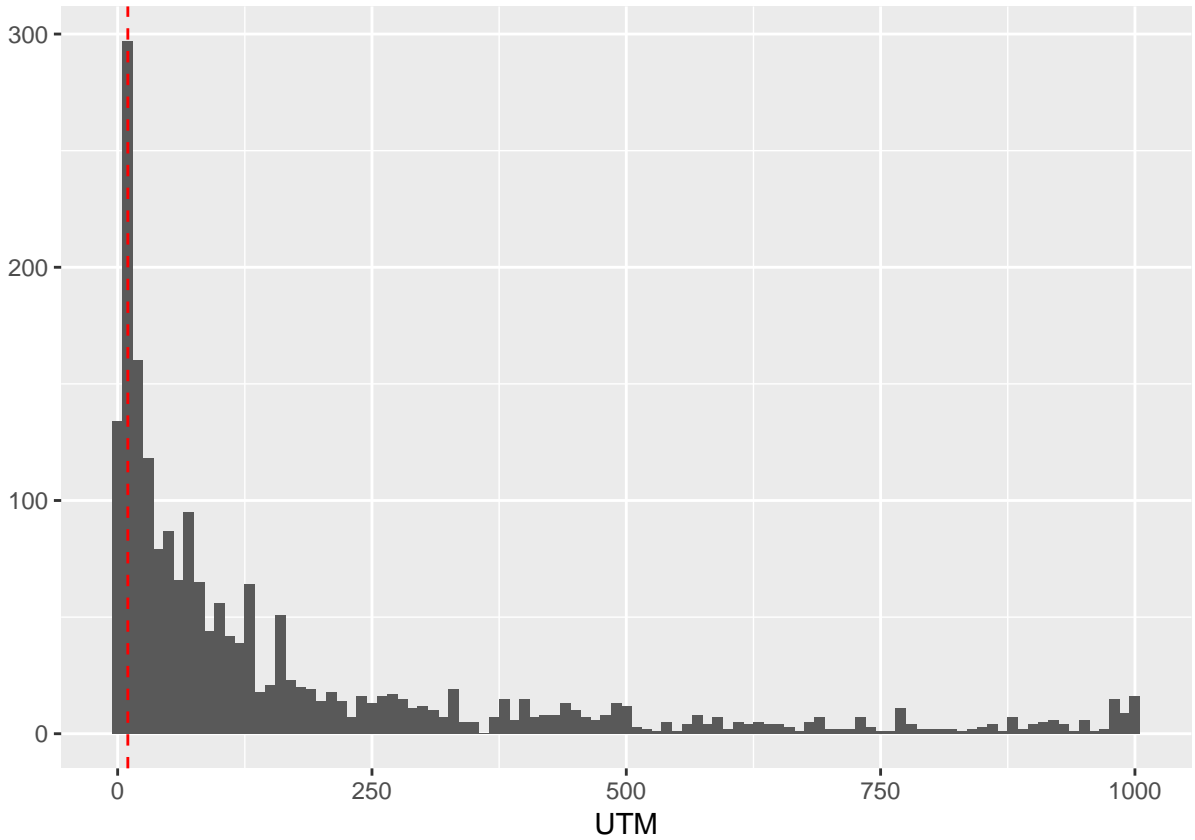


Figure 5: Proporción de compras por debajo y por sobre el umbral de 10 UTM, cifras 2018.

En este caso el 85% de las compras son sobre las 10 UTM (a la derecha de la línea roja discontinua) y en su mayoría se encuentran entre las 10 y 1000 UTM, siendo el tramo con mayor frecuencia de compra aquel que va entre 10 y 20 UTM, con alrededor de 300 órdenes de compra emitidas. Con este panorama en mente no es necesario utilizar mecanismos alternativos enfocados en compras menores, como la microcompra.

4.3.3 Capacidad del convenio de agregar demanda:

Durante 2018 se adquirieron un total de 293 productos en este convenio. La siguiente figura muestra la cantidad de productos y su frecuencia de compra en este periodo:

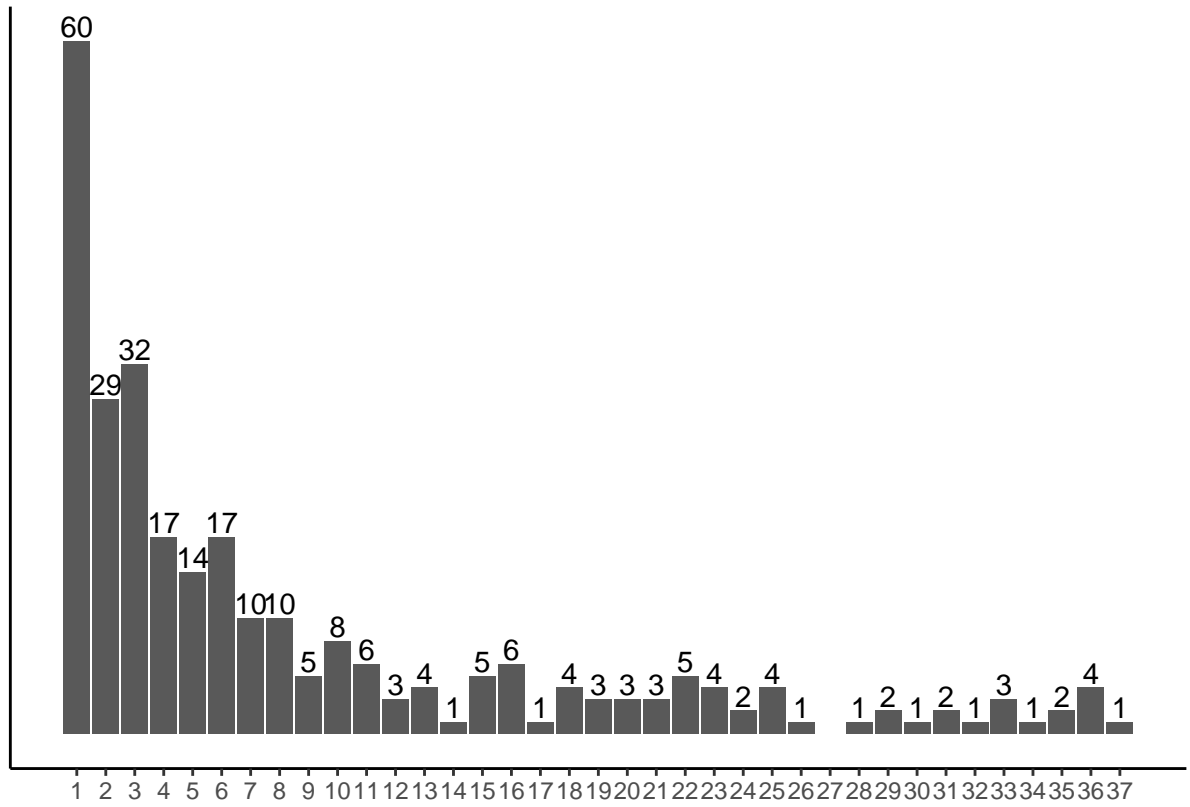


Figure 6: Frecuencia de compra de los productos comprados, cifras 2018.

Lo que muestran los datos anteriores es que 60 productos se compraron sólo una vez, 29 sólo dos veces, y así sucesivamente. Esto implica que el 41% de los productos se transó tres o menos veces durante un año.

5 Valor de la Centralización

De acuerdo al estudio *Evaluación Comprensiva del Gasto ChileCompra* realizado por DIPRES (Ceop Consulting (2015)), para que un Convenio Marco resulte económicamente conveniente (desde el punto de vista de la centralización de procesos), se debe cumplir con que el costo administrativo de realizar las compras vía Convenio Marco por parte de las Instituciones del Estado sea menor al costo administrativo que significaría para esas mismas Instituciones del Estado realizar esos procesos autónomamente, lo que se puede formular de la siguiente manera:

$$\sum_i N_i \times C_{vm} + C_{fm} < \sum_i N_i \times C_{vl} + C_{fl}$$

donde,

- i : Institución del Estado
- C_{vm} : Costo variable Convenio Marco
- C_{fm} : Costo fijo Convenio Marco
- C_{vl} : Costo variable licitación
- C_{fl} : Costo fijo licitación
- N : Número de órdenes de compra

En promedio, "[se requiere de] 12.607 órdenes de compra para que un Convenio Marco "promedio" se justifique" (Ceop Consulting), desde el punto de vista de la centralización.

Como se mostró en una sección anterior, el número total de órdenes de compra del Convenio Marco de DataCenter en Gobierno Central durante 2018 ascendió a 966, por lo que desde este punto de vista la centralización no se justificaría.

6 Presencia de mecanismos de compra alternativos al Convenio Marco

Existen otras modalidades de compra disponibles para las compras de este Convenio, las que se resumen en los siguientes puntos:

- En primer lugar debe señalarse que los organismos del Estado pueden realizar sus contrataciones a través del Convenio Marco hasta el día en que éste no se encuentre habilitado.
- Por otra parte la ley 19.886 y su reglamento facultan a los organismos compradores para que puedan realizar sus compras a través de una modalidad que se conoce como microcompra, para todas aquellas compras cuyo valor sea inferior a 10 UTM. A partir de los datos presentados, se observa que esta modalidad de compra permite absorber solo una pequeña parte de lo transado en el convenio, por lo que no funcionaría como mecanismo alternativo.
- Dada la naturaleza ad hoc de los servicios contratados la solución que más se ajusta a las necesidades de los compradores es una licitación. Para facilitar esta labor la Dirección de Compras ha hecho aprobar por contraloría bases tipo para la contratación de estos servicios.

7 Otros Antecedentes: Ahorro versus precios externos

Respecto a la cotización externa de los productos de este convenio, no se tiene información que permita identificar el ahorro generado en cada producto.

8 Conclusiones

| Aspectos Evaluados | Consecuencia: ¿Es Convenio Marco? |
|--------------------------------------|---|
| Distribución de las compras | SI |
| Composición de las compras | NO |
| Valor de la centralización | NO |
| Presencia de mecanismos alternativos | NO |
| Resultados obtenidos en precio | NO |