

INTELIGENCIA DE MERCADO Y POLÍTICAS DE COMPRA
ANÁLISIS DE CONTINUIDAD
CONVENIO MARCO DE LIBROS, REVISTAS, PELÍCULAS Y
MÚSICA
2239-11-LP14

1 de abril de 2019

Objetivo del informe

El *Área de Inteligencia de Mercado y Políticas de Compra* tiene entre sus funciones el 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 Libros (ID 2239-11-LP14) para realizar la adquisición de libros.

El análisis será realizado, en lo primordial, en base a los siguientes antecedentes 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 (en este caso, resultados obtenidos en precio)

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 N° 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 y Fuerzas Armadas.

Presentación del Convenio Marco

La presentación del Convenio Marco de Convenio Marco de Libros, Revistas, Películas y Música se realizará respecto de las transacciones que presenta, especialmente, en Gobierno Central y Fuerzas Armadas.

Transacciones

Transacciones históricas

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

| | Monto USD | | | | Órdenes de Compra | | | |
|-----------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| FFAA | 24.349 | 114.740 | 121.662 | 84.789 | 29 | 94 | 106 | 95 |
| Gob. Central, Universidades | 2.520.543 | 4.263.846 | 8.159.067 | 5.847.836 | 1.347 | 3.179 | 3.306 | 2.988 |
| Legislativo y judicial | 275 | 2.619 | 23.118 | 59.817 | 3 | 23 | 41 | 49 |
| Municipalidades | 2.117.443 | 5.881.300 | 8.446.845 | 10.020.331 | 2.139 | 6.510 | 8.273 | 9.734 |
| Obras Públicas | 3.467 | 3.319 | 6.611 | 5.729 | 11 | 20 | 25 | 9 |
| Otros | 40.111 | 169.637 | 563.369 | 637.691 | 4 | 121 | 214 | 534 |
| Salud | 93.341 | 107.800 | 132.066 | 78.188 | 128 | 260 | 338 | 284 |
| Total general | 4.799.529 | 10.543.261 | 17.452.739 | 16.734.380 | 3.661 | 10.207 | 12.303 | 13.693 |

Figura 1: Transacciones históricas del Convenio Marco de Libros, valores netos

Como se puede observar, la cantidad de órdenes de compra que envían en un año los organismos de Gobierno Central representa una proporción menor de la cantidad de órdenes de compra, y aunque es relevante en términos del monto, el principal comprador de este convenio marco son los Municipios.

Cantidad de Compradores relevantes

La siguiente figura muestra la participación de los compradores de Gobierno Central en este Convenio en términos de los montos transados durante 2018:

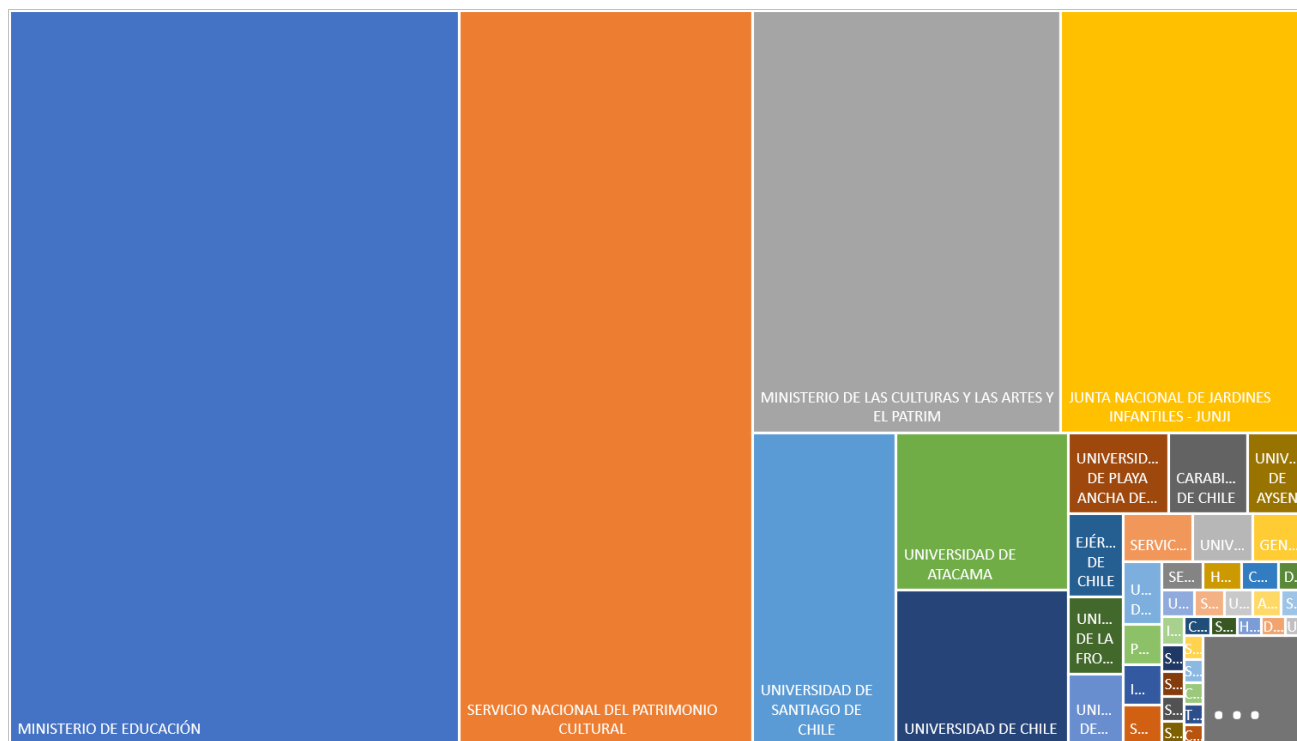


Figura 2: Participación de Mercado de Organismos Públicos en CM Libros

Como se puede observar, existe una importante concentración del monto comprado en pocos compradores. Esto se puede ver con mayor detalle en la siguiente tabla que muestra a los 10 compradores más importantes. Como puede observarse existe un grupo formado por 4 compradores que concentran una parte significativa de las compras:

| Gob. Central, Universidades | 5.847.836 | 34,95% | 2.988 |
|--|------------------|---------------|--------------|
| MINISTERIO DE EDUCACIÓN | 2.081.159 | 35,59% | 116 |
| SERVICIO NACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL | 1.361.051 | 23,27% | 1.196 |
| MINISTERIO DE LAS CULTURAS Y LAS ARTES Y EL PATRIM | 818.850 | 14,00% | 177 |
| JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES - JUNJI | 661.043 | 11,30% | 673 |
| UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE | 282.185 | 4,83% | 66 |
| UNIVERSIDAD DE ATACAMA | 170.606 | 2,92% | 46 |
| UNIVERSIDAD DE CHILE | 168.241 | 2,88% | 91 |
| UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUC. | 51.015 | 0,87% | 44 |
| UNIVERSIDAD DE AISEN | 31.184 | 0,53% | 10 |
| UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA | 26.428 | 0,45% | 14 |

Figura 3: Transacciones históricas del Convenio Marco de Libros, valores netos. Cifras 2018.

Composición de las Compras

Uno de los aspectos más relevantes para determinar si el Convenio Marco en análisis es el instrumento adecuado para realizar las compras de libros es el que se refiere a la composición de las mismas.

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:

| Etiquetas de fila | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| FFAA | 840 | 1.221 | 1.148 | 893 |
| Gob. Central, Universidades | 1.871 | 1.341 | 2.468 | 1.957 |
| Legislativo y judicial | 92 | 114 | 564 | 1.221 |
| Municipalidades | 990 | 903 | 1.021 | 1.029 |
| Obras Públicas | 315 | 166 | 264 | 637 |
| Otros | 10.028 | 1.402 | 2.633 | 1.194 |
| Salud | 729 | 415 | 391 | 275 |
| Total general | 1.311 | 1.033 | 1.419 | 1.222 |

Figura 4: Ticket promedio (en USD) por año, de acuerdo a Sector

A continuación se analizan dos aspectos de la composición de las compras: i.- la proporción de las mismas que se encuentra por debajo y por arriba del umbral de 10 UTM y ii.- la capacidad del convenio de agregar demanda (estandarización de productos).

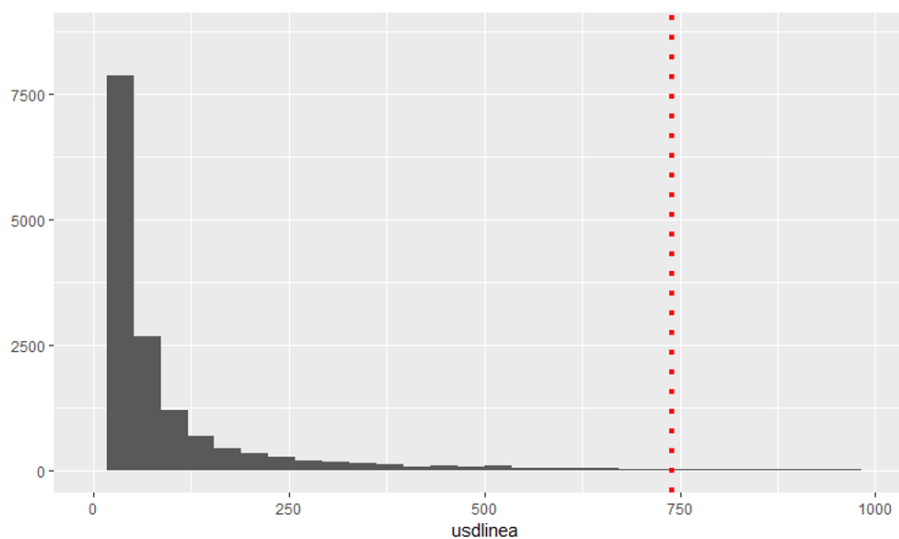


Figura 5: Proporción de compras por debajo y por arriba del umbral de 10 UTM (línea roja). Cifras 2018.

La figura anterior muestra que el 81 % de las órdenes de compra es por un monto menor a las 10 UTM (a la izquierda de la línea roja discontinua), por lo que podrían ser absorbidas mediante microcompras, y que respecto al comprador individual más importante de este Convenio (el Ministerio de Educación) casi todo lo que compra Unitariamente se encuentra por sobre el umbral de 10 UTM, equivalente a 85 títulos, pero 2

representan el 73% de los montos de sus compras globales. Los cuatro principales compradores concentran el 81% de las compras por sobre 10 UTM, como se muestra en la siguiente tabla:

| Institución | USD | % Monto |
|--|------------------|-------------|
| MINISTERIO DE EDUCACIÓN | 2.051.405 | 45,48% |
| MINISTERIO DE LAS CULTURAS Y LAS ARTES Y EL PATRIM | 783.977 | 17,38% |
| SERVICIO NACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL | 422.596 | 9,37% |
| JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES - JUNJI | 403.482 | 8,95% |
| UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE | 276.761 | 6,14% |
| UNIVERSIDAD DE CHILE | 155.126 | 3,44% |
| UNIVERSIDAD DE ATACAMA | 51.049 | 1,13% |
| UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUC. | 44.987 | 1,00% |
| CARABINEROS DE CHILE | 35.238 | 0,78% |
| UNIVERSIDAD DE AYSÉN | 27.627 | 0,63% |
| TOTAL GRUPO | 4.252.248 | 97% |
| TOTAL SOBRE 10 UTM | 4.510.320 | 100% |

Figura 6: Proporción de compras por arriba del umbral de 10 UTM en los 10 compradores más importantes. Cifras 2018.

La conclusión de esta sección es que para los dos títulos que requiere el Ministerio de Educación lo conveniente sería que se licitaran de forma independiente para obtener mejores precios en ellos.

El otro aspecto a analizar es la capacidad del Convenio analizado para consolidar demanda. La siguiente figura muestra la cantidad de productos y su frecuencia de compra durante 2018:

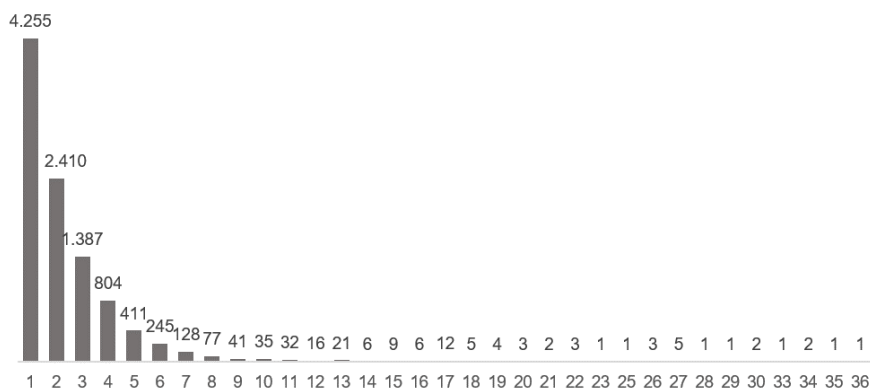


Figura 7: Frecuencia de compra de los productos comprados. Cifras 2018.

Lo que muestran los datos anteriores es que 4.255 productos se compraron sólo una vez, 2.410 sólo dos veces, y así sucesivamente. Esto implica que el 81% de los productos comprados en este Convenio se compra 3 o menos veces en un año. Una consecuencia de lo anterior es la incapacidad de este Convenio de agregar, efectivamente, demanda.

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 Libros en Gobierno Central durante 2018 ascendió a 3.376, por lo que desde este punto de vista la centralización no se justificaría.

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 puede cubrir más del 97% de las compras que se realiza por medio de este convenio marco.
- Aquellos pocos casos en los que el monto de compra se concentra en 2 ítems pueden ser procurados a través de un mecanismo de licitación.
- Recientes cambios normativos facultan a los organismos públicos a utilizar tarjeta de crédito, lo que implica que los organismos públicos tienen todos los e-Commerce a su disposición para las compras menores.

Otros antecedentes: Ahorro versus precios externos

En los últimos 3 años la Dirección ChileCompra a realizado cotizaciones para 429 ítems referidos al este Convenio Marco de Libros, los resultados generales son los siguientes:

- Promedio de ahorro: 15% ¹
- Número de ítems con ahorro: el 92% de los ítems cotizados presenta un precio menor al del mercado.

¹El promedio de ahorro es el promedio del ahorro o desahorro de tres cotizaciones de mercado para un ítem específico.

Conclusiones

Con respecto a la materia de compra (libros, discos, revistas) el Convenio Marco en análisis se ajusta completamente a la definición que se encuentra al principio del documento, pues se trata de bienes, y no de servicios.

Sin embargo, lo que se muestra en este documento es que el Convenio en análisis concentra una gran cantidad de sus compras en montos que lo hacen susceptible de ser absorbido por otras modalidades de compra como la Microcompra, y que las compras de montos relevantes se concentran sólo en 4 compradores los que se verían más beneficiados (especialmente el Ministerio de Educación) si licitaran los 2 títulos principales que concentran el 73 % del valor de sus compras.

Por lo tanto, se recomienda la discontinuación del Convenio Marco de Libros, Revistas, Películas y Música 2239-11-LP14. La base de esta recomendación se encuentra resumida en la siguiente tabla:

| ASPECTOS EVALUADOS | Consecuencia: ¿Es Convenio Marco? |
|---|--|
| Distribución de las compras | No |
| Composición de las compras | No |
| Valor de la centralización | No |
| Presencia de mecanismos alternativos | No |
| Resultados obtenidos en precio | Sí |

Anexos

Transacciones Históricas del Convenio

Disponibles aquí: [ConveniosMarco](#)