



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**PROYECTO DE CONSULTORÍA PARA LA DIRECCIÓN DE COMPRAS
Y CONTRATACIÓN PÚBLICA DE CHILE: PROPUESTA DE NUEVO
MODELO DE CONVENIO MARCO**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN PARA LA GLOBALIZACIÓN**

CLAUDIA DANIELA ARIAS GARRIDO

**PROFESOR GUÍA:
GERARDO DÍAZ RODENAS**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
JUAN DIAZ GONZALEZ
LUIS JAVIER VENEGAS NUÑEZ**

**SANTIAGO DE CHILE
2015**

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO
DE:** Magíster en Gestión para la Globalización
POR: Claudia Arias Garrido
FECHA: 15 de abril de 2015
PROFESOR GUÍA: Gerardo Diaz Rodenas

PROYECTO DE CONSULTORÍA PARA LA DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA DE CHILE: PROPUESTA DE NUEVO MODELO DE CONVENIO MARCO

El objetivo principal de este proyecto de consultoría es proponer un nuevo modelo de Convenio Marco para la Dirección de Compras y Contratación Pública de Chile, identificando una visión compartida por parte de los principales actores y responsables de esta organización del Estado. Actualmente presenta diversos problemas de gestión que han impactado en una serie de inconformidades por parte de compradores públicos como también, por proveedores del Estado.

La metodología de trabajo se dividió en tres etapas. La primera etapa se enfocó en el levantamiento de información de la tienda electrónica (métricas y antecedentes de la operación), a través de reuniones y entrevistas con diferentes responsables de la organización, junto con analizar los datos estadísticos proporcionados. Esta etapa también consideró el análisis de referentes, como países miembros de la OCDE. La segunda etapa, identificó los principales problemas de gestión, a través de sesiones de trabajo con el equipo directivo con el fin de obtener una mirada unificada del nuevo modelo. La tercera y última etapa, estuvo enfocada en desarrollar recomendaciones fundadas y expresadas en seis ejes de acción, las cuales fueron analizadas y de forma consensuada, se definió un plan de acción a fin de implementar un nuevo modelo, basado en los hallazgos de este estudio.

Se estima que la implementación de este nuevo modelo tomará alrededor de 18 meses, los cuales considerarán la implementación por fases de las principales brechas a mejorar detectadas. Se destaca el módulo de Grandes Compras, el cual se recomienda eliminar del modelo o limitar su campo de acción. Respecto a la gestión de proveedores, se debe traspasar a ellos, parte de las responsabilidades asociadas a la gestión de los procesos de un convenio, como por ejemplo: la catalogación de productos. Por último, se requiere modificar la estructura organizacional, incorporando a un Gerente por cada convenio existente.

Se destaca como parte de las recomendaciones, el rediseño del modelo de grandes compras (sobre 1.000 UTM dentro de convenios marco) limitándolas sólo a aquellos convenios con mayor nivel de estandarización y que no permitan la customización de los requerimientos de las entidades compradoras. Otra recomendación a discutir, es la redefinición de nuevos roles y procedimientos en la gestión de proveedores, traspasando parte de las responsabilidades de gestión y costos, tal como los casos analizados de países miembros de la OCDE.

Las recomendaciones para un nuevo modelo de convenios marco han sido listadas en base al levantamiento realizado durante esta consultoría, que incluyó entrevistas, análisis de la situación actual y revisión de buenas practicas a nivel internacional. La última etapa se enfocó en proponer un plan de trabajo que permita llevar a cabo las recomendaciones a fin de llegar a un nuevo modelo con una visión unificada.

**EXECUTIVE SUMMARY OF THESIS TO OPT TO
DEGREE OF:** Global Master of Business Administration
BY: Claudia Arias Garrido
DATE: April 15th 2015
ADVISOR: Gerardo Diaz Rodenas

**PROJECT CONSULTANCY TO THE PUBLIC PROCUREMENT DIVISION FROM
GOVERNMENT FROM CHILE: PROPOSAL OF A NEW MODEL FRAMEWORK FOR
ELECTRONIC CATALOGUE**

The main objective of this consultancy project is to propose a new model of Framework Agreement for the Purchasing and Procurement of Chile, identifying a shared vision, by the main actors and responsible for the organization of the State. Currently, this area presents many management problems that have impacted a number of unconformities by, public purchasers and also for state suppliers.

The working methodology was divided into three stages. The first phase focused on gathering information from the electronic store (metric and background operation), through meetings and interviews with various heads of the organization, along with analyzing the statistics provided. This stage also considered the analysis of referents, as member countries of the OECD. The second stage, identified key management issues through working sessions with the management team in order to involve them in the process and get a unified look of the new model. The third and final stage was focused on developing founded recommendations and expressed in six lines of action which were analyzed, and by consensus, an action plan was defined in order to implement a new model based on, the findings of this study.

It is estimated that implementation of this new model will take about 18 months, which consider the phased implementation of the main gaps identified for improvement. Is highlighted, the module "Big Purchases", which is recommended to remove of the model, or limit its scope. Regarding the management of suppliers should be transferred to them, part of the responsibilities associated with the management of the processes of an agreement, such as: product documentation. Finally, it requires changing the organizational structure, incorporating a Manager by each existing agreement.

It stands as part of the recommendations, the model redesign big purchases (over 1,000 UTM into framework agreements) limiting them only to those agreements, with greater level of standardization, and not allow the customization of the requirements of the procuring entities. Another recommendation to argue, is redefining new roles and procedures, in supplier management, transferring part of the management responsibilities and costs, as the analyzed cases from member countries of the OECD.

Recommendations for a new model of framework agreements have been listed based on the uprising conducted during this consultancy, which included interviews, analysis of the current situation and review of good practice internationally. The last stage focused on, propose a work plan for undertaking the recommendations in order to reach a new model with a unified vision.

Tabla de Contenido

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN	1
1.1 COMPRAS PÚBLICAS	1
1.2 DESCRIPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN	1
1.3 DESCRIPCIÓN DEL NEGOCIO	2
1.4 CONVENIOS MARCO	3
1.5 LICITACIONES PÚBLICAS.....	4
1.6 LICITACIONES PRIVADAS	5
1.7 TRATO DIRECTO	5
1.8 JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE CONSULTORÍA	5
1.9 JUSTIFICACIÓN DE LA OPORTUNIDAD DE GLOBALIZACIÓN	6
1.10 OBJETIVOS	7
1.10.1 General	7
1.10.2 Específicos	7
1.11 METODOLOGÍA.....	7
1.11.1 Diagnóstico convenios marco.....	7
1.11.2 Diagnostico referentes internacionales	8
1.11.3 Mesas de trabajo.....	8
CAPÍTULO 2 LEVANTAMIENTO DE ANTECEDENTES	8
2.1 OPERACIÓN DEL MODELO CHILENO DE COMPRAS PÚBLICAS.....	9
2.2 ESTADO DEL ARTE CONVENIOS MARCO CHILECOMPRA	13
2.3 BENCHMARKING REFERENTES INTERNACIONALES	24
2.4 BENCHMARKING PAÍSES OCDE	27
2.4.1 Dinamarca.....	28
2.4.2 Finlandia	28
2.4.3 Francia	28
2.4.4 Hungría.....	29
2.4.5 Italia	29
2.4.6 Reino Unido.....	29
2.4.7 Suecia	29
2.4.8 Análisis comparativo en determinados estados miembros de la UE	30
CAPÍTULO 3 PROPUESTA NUEVO MODELO CONVENIOS MARCO	31
CAPÍTULO 4 PROPUESTA PLAN DE ACCIÓN	33
CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES	35
BIBLIOGRAFÍA	36

Índice de Figuras

FIGURA 1: MECANISMOS DE COMPRAS PÚBLICAS	3
FIGURA 2: CATEGORÍAS CONVENIO MARCO.....	4
FIGURA 3: ETAPAS DEL PROCESO DE ABASTECIMIENTO	10
FIGURA 4: ETAPAS DEL PROCESO LICITATORIO	12
FIGURA 5: CICLO DE VIDA DE UN CONVENIO MARCO.....	15
FIGURA 6: PARALELISMO RENOVACIÓN O NUEVOS CONVENIOS MARCO	17
FIGURA 7: PROCESOS OPERACIONALES DE CONVENIO MARCO.....	17
FIGURA 8: CICLO GRANDES COMPRAS	20
FIGURA 9: CICLO GRANDES COMPRAS POSTERIOR A LA ADJUDICACIÓN	20
FIGURA 9: EVOLUCIÓN VENTAS E-COMMERCE CHILE	24
FIGURA 10: RESUMEN INICIATIVAS	32
FIGURA 9: LÍNEA DE TIEMPO ESTIMADA	33

Índice de Tablas

TABLA 1: TOP 10 CONVENIOS MARCO POR CANTIDAD DE OC	21
TABLA 2: TOP 10 CONVENIOS MARCO POR MONTO DE VENTA OC	22
TABLA 3: COMPARACIÓN DE PLATAFORMAS E-COMMERCE DE CHINA	25
TABLA 4: COMPARATIVO PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS PAÍSES OCDE	30
TABLA 5: ESTIMACIÓN DE COSTOS.....	34

Capítulo 1

Introducción

1.1 Compras Públicas

Con el objeto de asegurar continuidad en los distintos procesos de un Estado, los gobiernos deben generar mecanismo de compra y contratación, convirtiéndose en un actor relevante en los mercados donde interactúan proveedores privados de una diversa gama de productos y servicios. Dicho rol de los gobiernos es trascendental y de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2007), las compras públicas representan siempre un alto porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de una nación.

Por lo tanto, el desempeño que tengan las compras públicas es clave a la hora de procurar el desarrollo y transparencia de un país. Durante los últimos años, en la mayoría de los países latinoamericanos se evidencia una mayor preocupación por robustecer esta área del Estado, lo cual se ha visto fuertemente reflejado en la promulgación de leyes y reglamentos orientados en modernizar los procedimientos de compra, dotándolos de mayor competitividad y mayor transparencia en sus procesos, a través de la incorporación de nuevas tecnologías que permitan a su vez, incentivar la participación tanto de grandes empresas pero sobretodo, aumentar la presencia de medianas y pequeñas empresas (Arozamena & Weinschelbaum, 2010).

Chile no es la excepción, y durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle se iniciaron diversas acciones y políticas públicas orientadas en modernizar el Estado chileno. Una de ellas, tuvo relación con el sistema de compras y contrataciones públicas, el cual fue reformado en 1998 con el objeto de modernizar el abastecimiento de los organismos del Estado a través de nuevas tecnologías de información y comunicaciones (Hussmann, 2004). Es así como uno de los pilares fundamentales de dicha reforma consistió en la creación de un sistema electrónico de compras públicas denominado ChileCompra.

1.2 Descripción de la Organización

La Dirección ChileCompra es un Servicio Público descentralizado que se relaciona con el Ministerio de Hacienda, y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República. Este organismo administra el Sistema de Compras Públicas de Chile (www.chilecompra.cl), que funciona con un marco regulatorio único (Ley de Compras Públicas N° 19.886), basado en la transparencia, la eficiencia, la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación.

La Dirección de Compras y Contratación Pública administra la plataforma de licitaciones del Estado (www.mercadopublico.cl), a través de la cual durante 2013 más de 850 organismos del Estado realizaron de manera autónoma sus compras y contrataciones y participaron activamente

más de 100 mil empresas. A través de www.mercado.pUBLICO.cl el año 2013 se transaron más de 9.500 millones de dólares, es decir, cerca de un 3,5% del PIB de Chile (ChileCompra, 2014).

El portal de compras públicas también ofrece a los organismos del Estado, la opción de adquirir bienes y servicios a través de la Tienda de comercio electrónico, ChileCompra Express. Dicha modalidad de compra, se enfoca en dar solución a las compras habituales en forma eficiente y en mejores condiciones comerciales. ChileCompra realiza licitaciones públicas a partir de las cuales elabora el Catálogo Electrónico y los proveedores que resultan adjudicados ofrecen sus productos o servicios a través de este mecanismo de compra. A la fecha participan más de 1.500 proveedores adjudicados, con cerca de 170.000 productos y servicios (ChileCompra, 2014).

Además, es relevante destacar que el mercado de las compras públicas ofrece miles de oportunidades de negocio a empresas de todos los tamaños, especialmente a las micros y pequeñas empresas que duplican su participación en este mercado en comparación con la economía nacional. Uno de los objetivos es generar un canal de encuentro entre proveedores y compradores públicos que asegure un mayor número de competidores y alternativas para las instituciones e incentive la participación de empresas de distinto tamaño en el mercado de compras y contratación pública de Chile.

1.3 Descripción del Negocio

Un correcto abastecimiento es vital para el funcionamiento de cualquier organismo y tiene relación con el proceso que debe llevar a cabo una institución con el fin de proveer de bienes y servicios necesarios para su operación, los cuales son producidos o proporcionados por terceros.

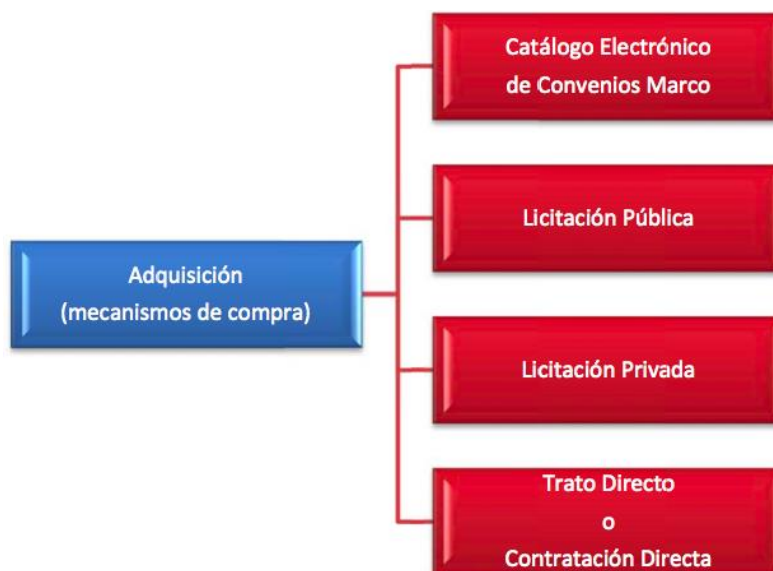
Por lo tanto, dicho proceso puede ser entendido como el conjunto de actividades que busca resolver un requerimiento a través de la compra o contratación de bienes o servicios. El proceso se inicia con la definición del requerimiento y finaliza con la adquisición del bien o servicio de que se trata (Formación ChileCompra, 2013).

Hasta hace algunos años, el rol del abastecimiento dentro de las organizaciones era considerado como algo secundario dentro de la persecución de los objetivos estratégicos. Sin embargo, la globalización, los avances en las tecnologías de información y comunicación, junto con la necesidad de modernizar el Estado, han modificado esta percepción, dándole un peso mayor y estratégico al papel que juega la adquisición pública.

Los organismos del Estado hoy son más conscientes de la relevancia que tiene el llevar a cabo mejores y óptimos procesos de adquisición, con el fin de alcanzar los objetivos planteados por la institución, junto con emplear de forma eficiente y transparente los recursos asignados.

La ley de compras públicas permite la adquisición de productos y servicios a través de distintos mecanismos de compras: Convenios Marcos, Licitación Pública, Licitación Privada y Trato Directo (ver figura 1). Dicha ley, promueve como primera opción la compra a través de Convenio Marco, dado los menores tiempos de respuesta y ahorros que implicaría esta modalidad de adquisición.

Figura 1: Mecanismos de compras públicas



Fuente: www.fomacion.chilecompra.cl

ChileCompra busca promover dentro de los organismos públicos, que las compras se realicen usando el mecanismo que se ajuste a la necesidad que deseamos satisfacer. Por lo tanto, se busca optimizar tiempo y recursos, y en caso de compras simples, estándares o repetitivas, el mecanismo recomendado es convenio marco.

1.4 Convenios Marco

El Convenio Marco es un sistema pensado especialmente para las compras habituales o estándares. Corresponde a un acuerdo celebrado previa licitación pública, por la Dirección de Compras y Contratación Pública con múltiples proveedores. En el Convenio se establecen precios, condiciones de compra y otras especificaciones del producto o servicio, que rigen por un período de tiempo definido.

Estos convenios se traducen en un catálogo electrónico que contiene la descripción de los bienes y servicios ofrecidos, sus condiciones de contratación y la individualización de los proveedores a los que se adjudicó el convenio (Formación ChileCompra, 2013).

La ley 19.886 de Compras Públicas establece que los organismos públicos estarán obligados a usar como primera opción de compra el catálogo electrónico, es decir, se debe consultar la tienda electrónica antes de realizar una licitación pública, privada o contratación directa (Art. N° 30 letra D de la Ley de Compras Públicas).

Cabe señalar que es ChileCompra el responsable de llevar a cabo licitaciones públicas, en donde las empresas que cumplen con las bases, resultan adjudicadas y se transforman en proveedores preferentes del Estado al incorporarse en la tienda virtual de Convenios Marco. Sin embargo, el proceso licitatorio es el mismo que ejecuta un organismo cuando realiza una licitación pública.

Actualmente convenio marco ofrece más de 40 categorías diferentes de productos y servicios, tal como se observa en la figura 2, entre ellos productos de escritorio, servicio de catering, data center, insumos médicos, entre otros. La mayoría de las adquisiciones realizadas por los organismos públicos, se realizan por esta vía, ya que el procedimiento se enfoca en poder garantizar transparencia, compras eficaces y eficientes.

Figura 2: Categorías Convenio Marco



Fuente: www.chilecompra.cl

1.5 Licitaciones Públicas

Si el producto o servicio a contratar, no se encuentra en convenio marco, el organismo público debe generar una licitación a través del portal de compras públicas. El proceso consiste en

elaborar bases técnicas y administrativas, las cuales deben ser publicadas a través del portal y cumplir plazos dependiendo del monto de la licitación. Este proceso también conlleva publicar a través del portal los resultados de la comisión evaluadora respecto de la adjudicación.

1.6 Licitaciones Privadas

Se trata de un mecanismo excepcional contemplado por la Ley, restringido a situaciones especiales establecidas en el Art. 8 de la Ley de Compras Públicas y Art. 10 del Reglamento de dicha Ley. A diferencia de la Licitación Pública, en este mecanismo concursan sólo los proveedores invitados por la entidad licitante.

1.7 Trato Directo

También se trata de un mecanismo excepcional contemplado por la Ley, restringido a situaciones especiales establecidas en el Art. 8 de la Ley de Compras Públicas y Art. 10 del Reglamento de dicha Ley. Puede ser un proceso abierto o privado, o la emisión directa de la orden de compra a un proveedor, dependiendo de la excepción que se trate.

1.8 Justificación del proyecto de consultoría

A pesar de ser un mecanismo que nació con el objeto de facilitar procesos de compra repetitivos o de productos y servicios estandarizados, actualmente presenta diversos problemas de gestión que han impactado en una serie de reclamos e inconformidades por parte de compradores públicos como también por proveedores del Estado.

Los principales problemas de gestión se asocian con la administración de un alto número de convenios vigentes, y por ende de un mayor número de proveedores y productos que deben ser administrados en todo su ciclo de vida por funcionarios de ChileCompra. Además de lo anterior, se deben considerar los recursos que esta organización debe destinar en gestionar aquellos convenios por vencer, como de los nuevos convenios por implementar, asegurando continuidad operacional de toda la tienda y disponibilidad de los productos y servicios que ahí se transan a diario.

Los problemas de gestión también se asocian al rápido crecimiento que este mecanismo ha experimentado en pocos años, donde el equipo a cargo no ha tenido un crecimiento a la par. Cabe destacar que a nivel transaccional, convenio marco el año 2013 cerró con aproximadamente 750 mil ordenes de compra, es decir aproximadamente el 36% del total de órdenes de compras enviadas y más de 2.000 millones de dólares, es decir el 26% del total de montos transados en mercado público (analiza.cl, 2014).

Dado lo anterior, perfeccionar y adecuar el actual sistema y procedimientos de compras a través de Convenio Marco es vital si se pretende facilitar las adquisiciones a través de este canal, proporcionando los ahorros que se pretenden, dada la relevancia y peso de este mecanismo de abastecimiento.

Por lo tanto, es necesario analizar la situación y desempeño actual de esta modalidad de compra, tanto desde una perspectiva tecnológica como comercial, pero sobretodo estratégica, que dé cuenta de los desafíos y necesidades actuales de los organismos públicos. Para ello, se ha considerado relevante analizar las tendencias y mecanismos de compras públicas de los países pertenecientes a la OCDE, como también analizar los procedimientos utilizados por referentes privados en materias de comercio electrónico. Lo anterior, con el fin de trabajar una propuesta consensuada en conjunto con todos los actores involucrados de la organización, basada en las recomendaciones que recoja este estudio, que permitan desarrollar un nuevo modelo de Convenio Marco, el cual considere las mejores prácticas, pero que a su vez, tome en cuenta la realidad y contexto propio chileno.

1.9 Justificación de la Oportunidad de Globalización

ChileCompra es una organización que comenzó a operar formalmente el año 2003, con el objeto de modernizar los procesos de compra y contratación por parte de los organismos públicos, a través de la implementación tecnológica de la plataforma de licitaciones del Estado, previamente mencionada.

ChileCompra se encuentra en una continua búsqueda de mejoras y tendencias mundiales a implementar considerando la realidad y contexto chileno. Es en este escenario, donde dicho organismo requiere promover, agilizar y mejorar los actuales procedimientos y aplicaciones a través de los cuales hoy los organismos realizan sus adquisiciones.

Dado lo anterior, es que se propone realizar una evaluación de modelos exitosos de compras públicas a través de portales electrónicos de los países pertenecientes a la OCDE, como también evaluar y analizar modelos privados de comercio electrónico que permitan dimensionar tamaños y volúmenes de venta.

Existen diversas razones que hacen atractivo el desarrollo de este tema, principalmente la oportunidad de colaborar directamente a través de un proyecto de consultoría en una organización donde ya existen las redes creadas, ya que el alumno fue parte de la institución previamente.

Además, la oportunidad de evaluar y conocer en mayor profundidad las políticas públicas que han permitido que países de la OCDE como Finlandia, Suecia, y/o Hungría, gocen del nivel de desarrollo que poseen hoy en día gracias a sus políticas públicas. Igualmente, es relevante analizar el actual modelo de Convenio Marco, el cual mantiene la misma lógica desde su puesta en marcha, a pesar de la complejidad incorporada a través de las distintas categorías de productos y servicios que se suman año a año. Lo anterior, ha repercutido en procesos de gestión y control más complejos que dificultan la tarea diaria de los funcionarios a cargo y también, genera mayor complejidad en la gestión comercial de los proveedores de la tienda virtual.

Con el objeto de proponer un nuevo modelo de Convenio Marco que solucione las temáticas expuestas, se considera relevante analizar tendencias de países referentes en estas materias, tales como los miembros de la OCDE. Lo anterior, se pretende realizar gracias a las herramientas y conocimientos adquiridos durante el desarrollo de cursos como *Designing Public Policy* y *Technology and Innovation*, cursados en la etapa internacional del programa, lo que permitirá aportar nuevos puntos de vista desde una mirada más global.

1.10 Objetivos

1.10.1 General

El objetivo principal de este proyecto de consultoría es proponer un nuevo modelo para Convenio Marco, identificando una visión compartida por parte de los principales actores y responsables de este mecanismo de compras públicas al interior de la organización. Dicho modelo, debe considerar e identificar las distintas áreas involucradas en este mecanismo tales como: área comercial, operacional, tecnológica y legal.

1.10.2 Específicos

Es importante mencionar que este trabajo de consultoría, además de tener definido su objetivo principal, también considera objetivos específicos de acuerdo a las distintas tres etapas consideradas en este proyecto:

- 1- Identificación de situación actual de Convenio Marco
- 2- Benchmark de mejores prácticas respecto a compras públicas de países OCDE
- 3- Propuesta de nuevo modelo para Convenio Marco y plan de trabajo

1.11 Metodología

1.11.1 Diagnóstico convenios marco

En una primera etapa, los esfuerzos estuvieron enfocados en el levantamiento de información propia de la operación de este mecanismo de compra. Lo anterior se realizó a través de la recopilación de métricas, antecedentes de la operación de convenio marco e indicadores de desempeño, lo que permitió entender la situación actual de la tienda virtual.

Esta etapa se realizó a través de diversas reuniones y entrevistas con los diferentes responsables de la organización que interactúan en este proceso, junto con analizar los datos estadísticos proporcionados, como también la información disponible en su sitio web de inteligencia de negocios, www.analiza.cl, la cual tiene por objeto dar mayor transparencia a las compras públicas de Chile.

Cabe señalar que Analiza.cl es una plataforma de Inteligencia de Negocios de Chilecompra, la cual está a disposición de la comunidad en general, de forma gratuita desde mayo del 2010. En Analiza.cl se concentra toda la información referida a las compras de los organismos del Estado que utilizan www.mercadopublico.cl. Esta plataforma de inteligencia de negocios, está especialmente diseñada para las empresas que no tienen la capacidad de instalar estos sistemas por cuenta propia. Por lo tanto, toda la comunidad interesada, y los emprendedores en particular, podrán trabajar con más y mejor información al momento de elegir dónde y cómo hacer negocios con el Estado, optimizando el uso de sus recursos y entendiendo mejor la dinámica de las compras públicas.

1.11.2 Diagnóstico referentes internacionales

Esta etapa consideró el análisis de referentes como países miembros de la OCDE, principalmente a través de textos académicos de la materia.

Cabe señalar que existe muy poca bibliografía y estudios que hagan referencia a catálogos electrónicos en compras públicas, dado que es un tema bastante específico y reciente, del cual no existen muchos estudios asociados. Es por este motivo, que se encarga el desarrollo de esta consultoría para entregar un análisis mas acabo de esta materia, basándose principalmente en identificar las principales falencias del mecanismo actual y poder contrarrestar con lo que exista de bibliografía académica especializada.

La búsqueda de referentes, también estuvo enfocada en analizar la realidad de actores privados del área del comercio electrónico, como lo es el e-commerce B2C (*business to consumers*) en Chile, dado el volumen de transacciones y ventas que gestiona a diario.

1.11.3 Mesas de trabajo

Durante esta etapa, se trabajó en ir identificando los principales problemas de gestión y su priorización, con el objeto de ir perfilando un nuevo diseño de este mecanismo de compras. Lo anterior consideró sesiones de trabajo con el equipo directivo con el fin de involucrarlos en el proceso y obtener una mirada unificada del nuevo modelo. Dicha etapa estuvo marcada por la asistencia a diversas charlas y *workshops* en manos de especialistas con experiencia internacional en *e-commerce* y abastecimiento, logrando captar información relativa a las nuevas tendencias globales en esta materia.

La segunda etapa, identificó los principales problemas de gestión, a través de sesiones de trabajo con el equipo directivo con el fin de involucrarlos en el proceso y obtener una mirada unificada del nuevo modelo. La tercera y última etapa estuvo enfocada en desarrollar recomendaciones fundadas y expresadas en seis ejes de acción, las cuales fueron analizadas y de forma consensuada se definió un plan de acción a fin de implementar un nuevo modelo, basado en los hallazgos de este estudio. Dicho plan requerirá la definición de roles y responsabilidades al interior de la organización, definir el proceso de implementación y evaluación de riesgo de este nuevo modelo a implementar.

Capítulo 2

Levantamiento de Antecedentes

Con el objeto de contar con un conocimiento más acabado de la realidad de convenio marco en ChileCompra, este proyecto de consultoría ha iniciado su trabajo enfocándose en una primera etapa, en recabar información acerca del actual desempeño de esta modalidad de compras públicas. Lo anterior, se ha realizado gracias a continuas reuniones y levantamiento de información con los distintos actores que interfieren en la gestión de las distintas etapas del ciclo de vida de un convenio.

Con la información obtenida a través de este levantamiento, ha sido posible construir el estado del arte de convenio marco, identificando los principales temas que aquejan a la organización y la tendencia con la que ha ido creciendo y complejizándose esta herramienta de compra.

Adicionalmente, es necesario realizar un análisis comparativo con las actuales políticas de compras públicas a nivel internacional, poniendo énfasis en las prácticas de los países de la OCDE como referentes. Sin embargo, el análisis del modelo actual de convenio marco, también requiere considerar métricas de los actores más relevantes del mercado B2B y B2C, y no solo enfocarse en el análisis comparativo con los modelos de compras públicas de países de la OCDE, con el fin de poder realizar comparaciones y dimensionar el tamaño y relevancia del mercado de compras públicas en Chile. Por lo tanto, mercados electrónicos privados serán analizados con el objeto de conocer sus dimensiones, por ejemplo, se buscará comparar estadísticas como volumen de transacciones, cantidad de proveedores y clientes transando, cantidad de productos disponibles, ticket promedio, entre otros.

2.1 Operación del modelo chileno de compras públicas

La operación de ChileCompra, se basa en un sistema transparente y eficiente que funciona con un marco regulatorio único, basado en la gratuidad, la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación (ChileCompra 2011). Las reglas y procedimientos definidos para este fin, se sustentan en la Ley de Compras Públicas y en las condiciones y políticas de uso del portal de compras.

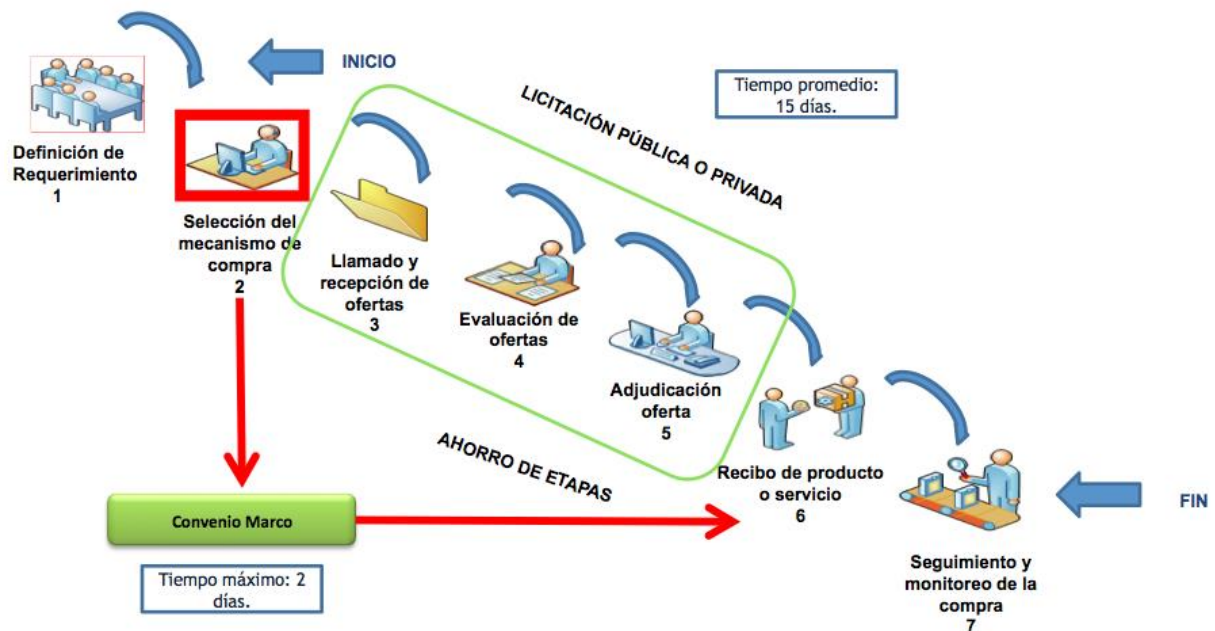
El reglamento mencionado, indica que los contratos a título oneroso, se ajustarán a los principios de esta reglamentación para el suministro de bienes y de los servicios que se requieran para el desarrollo de las funciones de la Administración del Estado (Art. 1 Ley). De esta forma, los cerca de 900 organismos de la administración central y descentralizada, incluidas municipalidades, hospitales, Fuerzas Armadas, Universidades, Contraloría General de la República, deben realizar sus compras a través de este sistema de compras.

La ley de compras señala que, cuando un organismo público requiere abastecerse, debe realizarlo a través de convenios marco como primera opción. Si el bien o servicio no existe dentro de la oferta de los convenios marco vigentes, el organismo debe generar las bases correspondientes para ejecutar una licitación pública. Si dicha licitación pública no recibe oferentes, el organismo está facultado para llevar a cabo una licitación privada con el fin de proveer el producto o servicio requerido. Este es un mecanismo excepcional contemplado por la Ley, restringido a situaciones especiales establecidas en el Art. 8 de la Ley de Compras Públicas y Art. 10 del Reglamento de dicha Ley. A diferencia de la Licitación Pública, en este mecanismo concursan sólo los proveedores invitados por la entidad licitante (Ley de Compras 19.886).

Por último, si ninguno de los procesos de compra descritos previamente tienen éxito, el organismo puede recurrir a una compra directa, la cual también se describe como un mecanismo excepcional contemplado por la Ley, restringido a situaciones especiales establecidas en el Art. 8 de la Ley de Compras Públicas y Art. 10 del Reglamento de dicha Ley. Puede ser un proceso abierto o privado, o la emisión directa de la orden de compra a un proveedor, dependiendo de la excepción que se trate (Ley de Compras 19.886).

Tal como se ha mencionado, los organismos públicos son los encargados de gestionar las distintas etapas que conforman el proceso de abastecimiento y que se describen a continuación, poniendo énfasis en las etapas que convenio marco permite obviar, ahorrando tiempo y recursos:

Figura 3: etapas del proceso de abastecimiento



Fuente: Chilecompra

Por lo tanto, si se observa detenidamente la figura 3, podemos destacar que un proceso regular licitatorio público, considera siete grandes etapas, donde cada una conlleva la dedicación de capital humano capacitado en estas materias.

La realidad de los diferentes organismos públicos en Chile, evidencia que además por cada etapa es necesario destinar largas jornadas con el fin de asegurar procesos transparentes y ejecutados de forma correcta. Por ejemplo, la primera etapa para cualquier proceso de compra es la definición de los requerimientos del bien o servicio a adquirir, la cual involucra la coordinación de los distintos actores internos de la organización y por ende tiempo valioso para la institución.

Si en la segunda etapa, el organismo opta por realizar el proceso de compra o contratación a través de licitación pública, automáticamente pasa a la etapa número tres: “Llamado y recepción de ofertas” donde el área encargada deberá gestionar una serie de subprocesos que conlleva esta etapa, como por ejemplo: creación tanto de las bases técnicas como administrativas, validar dichas bases con el requirente final de la organización, como también con una contraparte jurídica, luego de ello es necesario realizar una serie de subprocesos burocráticos como firmas y validaciones que autoricen la publicación en el portal mercadopublico.cl y realizar el proceso digital que conlleva la publicación en el portal electrónico. Todo lo anterior, significa una carga de trabajo considerable para el profesional a cargo del proceso, el cual dependiendo de su expertiz y del equipo de trabajo que lo acompañe en esta tarea, por ejemplo, contar o no con apoyo jurídico directo, incidirá en el

tiempo necesario para dar cumplimiento con esta etapa, junto con el nivel de precisión de las bases y por ende las probabilidades de éxito del proceso.

Una vez que las bases son publicadas en el portal electrónico, se deben considerar plazos mínimos entre llamado y recepción de ofertas, lo cual dependerá del monto de la licitación (Reglamento Ley 19.886, 2011):

- Cuando el monto de la contratación sea igual o superior a 1.000 UTM, el llamado deberá publicarse en la plataforma electrónica con una antelación de a lo menos 20 días corridos anteriores a la fecha de recepción de las ofertas.
- A su vez, cuando el monto de la contratación sea inferior a 1.000 UTM, el llamado deberá publicarse en dicho portal con una antelación de a lo menos 10 días corridos anteriores a la fecha de recepción de las ofertas.
- En el caso de las licitaciones para contrataciones iguales o inferiores a 100 UTM, el plazo mínimo que debe mediar entre la publicación de las bases y la recepción de las ofertas será de 5 días corridos.

Mientras la licitación se encuentre en estado publicada, el organismo a cargo debe además responder preguntas de proveedores que lleguen a través de un foro para tales efectos, ya que es la única vía permitida de contacto entre comprador y proveedor, a fin de asegurar procesos transparentes. Una vez que se cumple el período de publicación, recién es posible pasar a la cuarta etapa: “Evaluación de ofertas”.

La cuarta etapa también significa destinar horas hombre de distintos profesionales de la organización, a fin de conformar comisiones evaluadoras que requieren desarrollar instancias grupales para evaluar las distintas ofertas que se hayan recepcionado vía el portal electrónico.

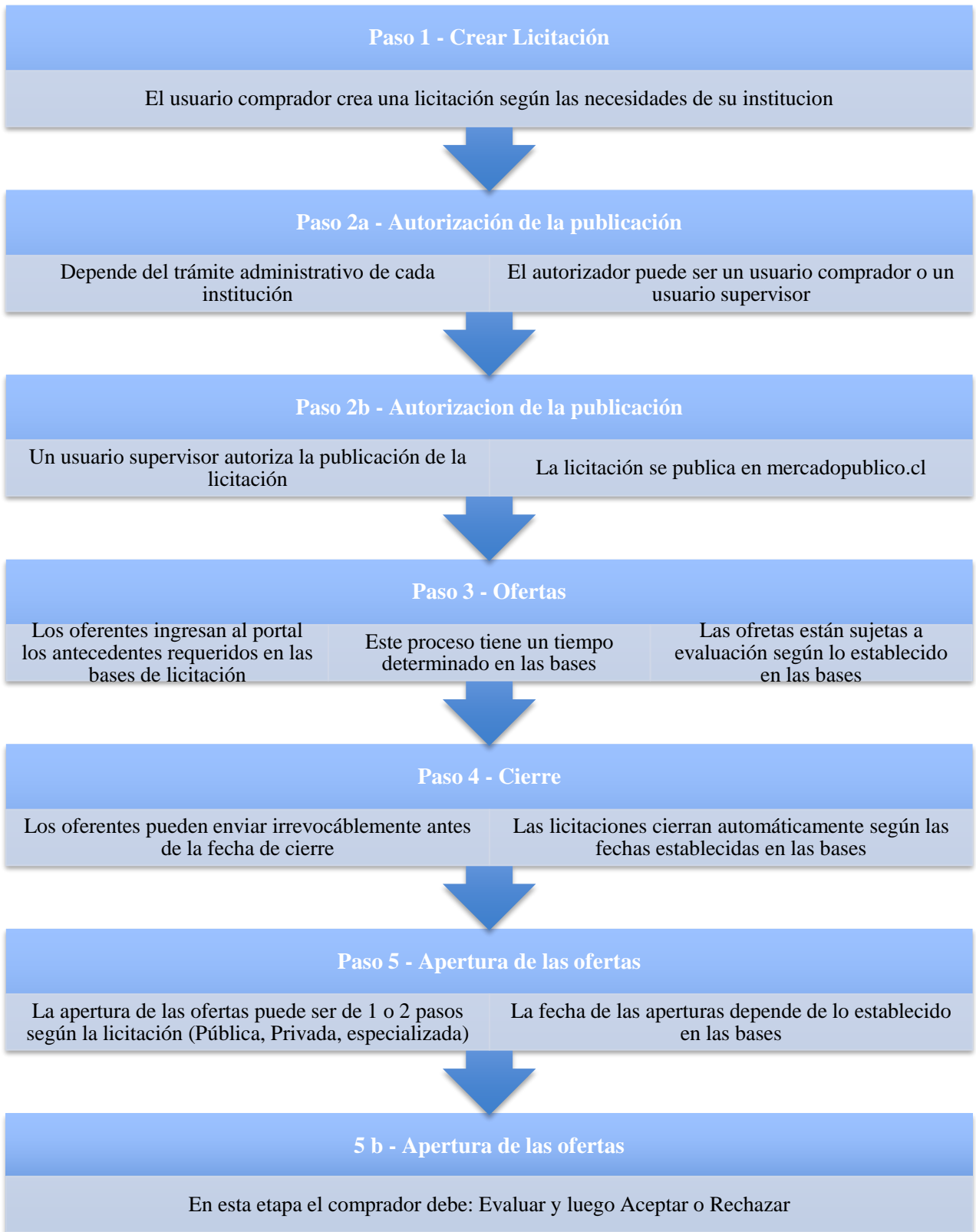
La quinta etapa también depende de dicha comisión evaluadora, la cual una vez que finaliza con el proceso de evaluación, debe adjudicar a la oferta que pondere mayor puntaje en base a los criterios de evaluación estipulados en las bases de licitación.

Por lo tanto, es necesario entender todo lo que conllevan las tres etapas descritas previamente del ciclo de abastecimiento y propias del proceso de licitación pública, y que es posible obviar si el bien o servicio lo podemos adquirir vía convenio marco.

Los organismos son conscientes del tiempo y recursos humanos invertidos en caso de realizar una licitación pública, y por ende también con conscientes de los beneficios que representa poder canalizar el mismo requerimiento de compra vía convenio marco, donde ya no tenemos en nuestro flujo tres etapas que significan una serie de subprocesos que demandan esfuerzos, tiempo de profesionales capacitados, los cuales podrían enfocarse en temas que requieran de mayor análisis y que impactan de mayor forma en sus organizaciones.

Por lo tanto, el proceso para llevar a cabo una licitación pública representa un alto costo humano y de gestión para las organizaciones, proceso que asume Chilecompra en el caso de convenios marco, ya que ellos realizan la adjudicación de los proveedores que estarán presentes en el catalogo virtual. Las distintas etapas para llevar a cabo una licitación pública se explican detalladamente en la figura 4:

Figura 4: etapas del proceso licitatorio

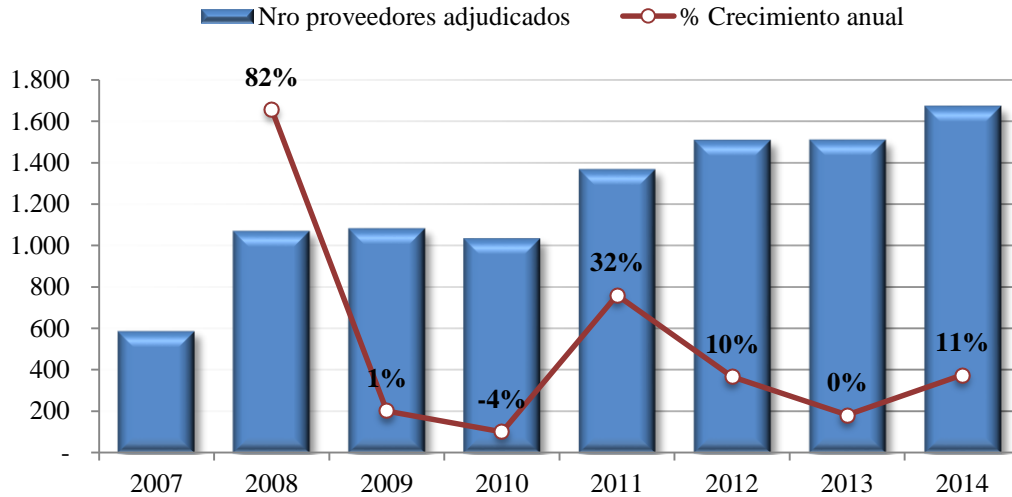


Fuente: Área Formación - Chilecompra 2013

2.2 Estado del arte Convenios Marco ChileCompra

Hoy sabemos que en Convenio Marco existen más de 1.600 proveedores transando (gráfico 1), lo cual representa el 62% de los proveedores inscritos, es decir, existe un 38% que está inactivo en convenio marco.

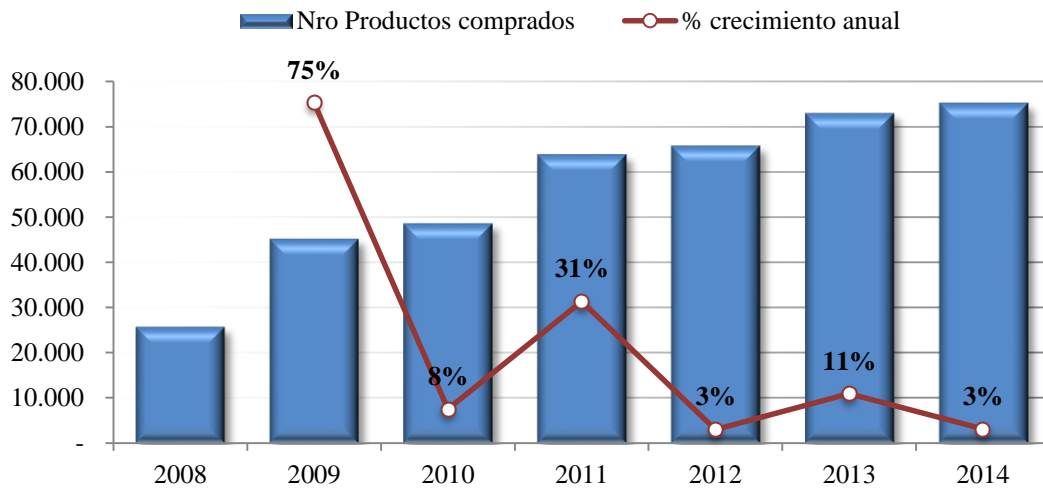
Gráfico 1: Evolución proveedores transando



Fuente: Chilecompra 2014

La tendencia ha sido ir incorporando año a año nuevos convenios y por ende, nuevos proveedores y productos, complejizando el manejo y gestión interna de la organización. A la fecha, se registran más de 75 mil productos que se transan a través de la tienda online, si comparamos desde comienzos de operación de la tienda electrónica, la cantidad de productos se ha multiplicado por 3 (gráfico 2).

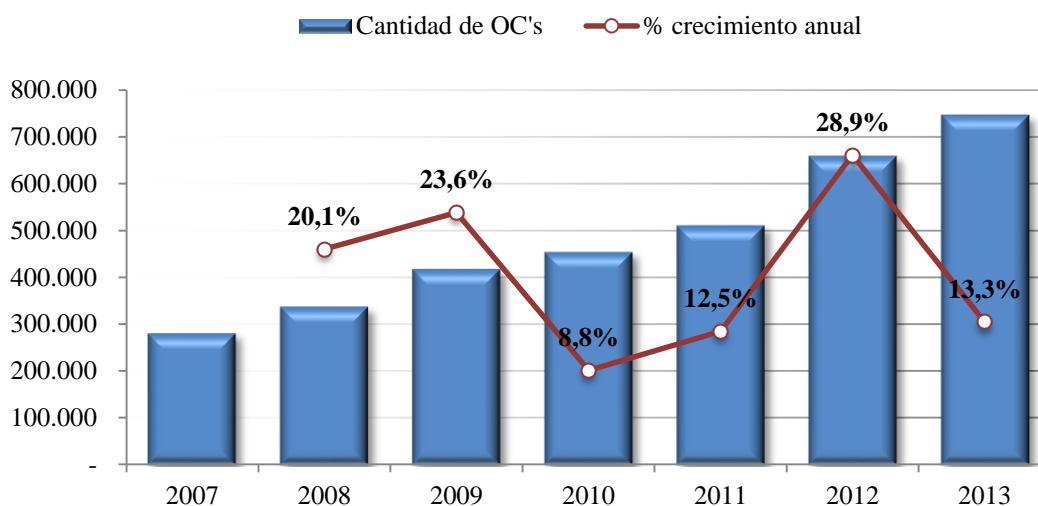
Gráfico 2: Evolución Productos transados en Tienda electrónica



Fuente: Chilecompra 2014

Se estima que con los nuevos convenios a adjudicar el año 2015, la cifra suba a más de 4.000 proveedores y por ende la gestión de los mismos sea un tema complejo a resolver por la organización. Este alto número de proveedores correctamente adjudicados, es decir aquellos que finalizan toda la etapa burocrática posterior a la adjudicación, conlleva también un gran volumen de productos a gestionar dentro del catálogo electrónico. Un indicador que deja en evidencia el gran volumen de transacciones asociadas solo a convenio marco, es el número de órdenes de compra correspondientes sólo a esta modalidad. Al cierre de 2013, se emitieron cerca de 750 mil órdenes de compra, observándose un 18% de crecimiento anual promedio, en 7 años 2.7 veces más órdenes de compra (gráfico 3). Se destaca que sólo el 0,17% del total de órdenes de compra corresponde a compras por montos superiores a las 1.000 UTM (grandes compras).

Gráfico 3: Evolución Cantidad de órdenes de compra en Tienda electrónica



Fuente: Chilecompra 2014

Al interior de ChileCompra existe un equipo de jefes de producto encargados de gestionar los distintos requerimientos asociados a las distintas etapas del ciclo de vida de un convenio (figura 5). Dichos requerimientos deben ser gestionados en gran medida de forma manual, impactando en los tiempos de respuesta. Lo anterior se debe principalmente a que no existen sistemas automatizados que apoyen por ejemplo, la evaluación de más de 400 oferentes en una licitación de convenio marco, complejizando los procesos y sobretodo aumentando los plazos dado que, se deben tomar los resguardos necesarios para no cometer errores humanos en la evaluación.

Figura 5: Ciclo de vida de un convenio marco



Fuente: Chilecompra 2014

La incorporación de un nuevo convenio marco al catálogo electrónico, conlleva una serie de procesos que se dividen en 3 etapas o fases, las cuales poseen subprocesos que en total suman siete para todo el ciclo. Como ya fue mencionado, el procedimiento para seleccionar los proveedores que serán parte de este catálogo, es responsabilidad de Chilecompra, específicamente, de la División de Convenios Marco, quienes a través de una licitación pública hacen el llamado a los potenciales oferentes.

El ciclo de vida de un convenio marco se inicia con la fase 1: “Creación y licitación del convenio marco”, la cual toma un tiempo promedio de 6 meses. En esta fase los encargados de este nuevo convenio al interior de la organización de compras públicas, deben realizar una ardua etapa de análisis con el objeto de conocer la potencial demanda del nuevo convenio y de los productos que considerará. En esta etapa también es relevante identificar la potencial oferta y al mercado al que se pretende llegar, para esto realizar consultas al mercado o RFI por sus siglas en inglés, permite generar un conocimiento más acabado de lo que se requiere licitar. Una vez aclaradas dichas interrogantes, se comienza a recabar todos los antecedentes tanto técnicos como administrativos necesarios para la creación de las bases de licitación, las que deben ser publicadas en la plataforma mercadopublico.cl y difundidas a través de este mismo sitio web. Además, en esta etapa es necesaria la participación del equipo jurídico de la organización, ya que las bases a publicar deben asegurar una serie de aspectos que aseguren la transparencia del proceso licitatorio. Esta etapa conlleva además, una serie de configuraciones tecnológicas a nivel de la plataforma electrónica. Por lo tanto, también es de suma relevancia la participación de la División de Tecnología en esta instancia, ya que depende de ellos la creación de las fichas y formularios electrónicos que almacenarán toda la información relacionada de los distintos ítems del nuevo convenio a licitar. Sin embargo, existe un jefe de proyecto perteneciente a la División de Convenio Marco responsable por la gestión y definiciones tomadas en esta etapa, pero que no interviene en la siguiente fase, ya que es otro equipo quien hace la evaluación de las ofertas recibidas con el objeto de asegurar la transparencia del proceso.

La segunda fase: “Evaluación y adjudicación” está a cargo de una comisión compuesta por funcionarios de ChileCompra provenientes de distintas áreas de la organización, quienes deben evaluar las ofertas recibidas de los distintos proveedores que participaron para ser parte del catálogo electrónico. La comisión evaluadora debe destinar horas hombre para estudiar y entender a cabalidad las bases de licitación y poder realizar este proceso con toda la información necesaria. Cabe señalar que un llamado a licitación para ser parte de convenio marco, generalmente conlleva analizar y evaluar una serie de líneas de producto que componen el convenio marco, por ejemplo, el convenio “Artículos de Escritorio y Papelería” está compuesto por diferentes artículos propios del ítem. Por lo tanto, la comisión evaluadora a cargo debe generar la apertura de ofertas de cada proveedor y evaluar cada línea en la que haya ofertado. Es responsabilidad de la comisión crear cuadros comparativos de las ofertas recibidas por los proveedores y de las líneas que ofertaron con el objeto de dejar pública dicha información y promover la transparencia del proceso. Por último, una vez que se realizaron las evaluaciones en base a los criterios de evaluación establecidos en las bases, es deber de la comisión adjudicar y publicar dicha adjudicación. Este proceso finaliza aproximadamente luego de 12 meses luego del inicio del ciclo.

La tercera fase del ciclo de vida de un convenio, tiene relación con la administración del convenio marco una vez que ya entra en vigencia. Dicha labor recae en las áreas comercial, operaciones y de atención a usuarios, quienes recién en esta fase se suman a este nuevo convenio y por ende también debe considerarse un periodo de aprendizaje de todos los temas relacionados con el nuevo convenio, sus proveedores adjudicados y la serie de productos asociados. Esta fase se extiende hasta que el convenio deja de estar vigente, lo cual incluso puede prolongarse hasta por 6 años.

Uno de los aspectos detectados a través de las entrevistas realizadas a los distintos involucrados en el ciclo de un convenio, es la evidente separación de las fases que componen dicho ciclo. Lo anterior, repercute en un mayor tiempo invertido por los funcionarios que deben seguir con las etapas siguientes. Al cambiar de proceso (por ejemplo de la fase de creación de bases a gestión comercial) cambian responsables que desconocen el proceso previo y deben ejecutar procesos en el sistema sin mayor conocimiento, el jefe de ese convenio marco en particular, tampoco está involucrado en el proceso inicial.

Por ejemplo, en la creación de las fichas de los productos a licitar, no participa la comisión evaluadora en ninguna de las instancias de esta etapa, desconociendo por completo las características del convenio y sus requerimientos, lo cual implica que los miembros de la comisión evaluadora (funcionarios de distintos cargos de ChileCompra) deben destinar altas horas de trabajo en entender primero el convenio y sus requisitos, y luego evaluar y adjudicar. Además, la creación y definición de las fichas de los productos a licitar, no posee un responsable claro, impactando sobre todo cuando existen problemas de duplicación o fichas erróneas, ya que no existe un rol claro que se haga cargo.

Al finalizar el proceso de evaluación por parte de la comisión, tampoco existe una ficha de resumen para atención usuarios que permita atender las consultas que llegaran al dejar operativo el convenio en la tienda. Hoy solo existe un set de preguntas frecuentes básicas, que se solicita se llene con información mínima del convenio nuevo.

Por lo tanto, al no existir continuidad ni traspaso de información de quienes están a cargo de la creación de las bases, como también entre la comisión evaluadora y atención a usuarios, genera problemas de gestión evidentes y uso de recursos mayores a los necesarios.

El ciclo de un convenio marco, descrito anteriormente, conlleva un gran esfuerzo de gestión que demanda la atención y coordinación de distintos profesionales de Chilecompra. La organización además de administrar los convenios vigentes y responder a las distintas peticiones de proveedores de la tienda y compradores públicos, debe gestionar la activación de nuevos convenios, junto con volver a licitar aquellos convenios que terminan su vigencia. El último punto es crítico, ya que si los plazos de vencimiento de un convenio no se coordinan con la adjudicación de la nueva licitación, quedan más de 850 organismos sin la primera opción de compra a través del catálogo, creando problemas de abastecimiento para dichos organismos. Hoy ChileCompra tiene de forma paralela 22 procesos:

Figura 6: Paralelismo renovación o nuevos convenios marco



Fuente: Chilecompra 2014

Por lo tanto, la carga que existe actualmente por asegurar continuidad operacional con convenios existentes pero que requieren de renovación, junto con habilitar nuevos convenios que ya existe el compromiso y acuerdo de fechas de puesta en marcha, dificultan aún más la gestión de este organismo. Hoy existen 22 procesos en paralelo en distintas fases, desde la definición de estrategia hasta la habilitación (Figura 6).

Desde el punto de vista operacional, las principales dificultades se encuentran en los siguientes procesos que se grafican en la figura 7:

Figura 7: Procesos operacionales de Convenio Marco



Fuente: Chilecompra 2014

Primero, respecto al diseño de convenios, se observa que es una función altamente especializada que requiere de profesionales con las competencias necesarias, pero hoy en la organización existe escasez de este tipo de profesionales. Por ejemplo, insumos médicos como remedios, los cuales poseen una serie de características propias de este rubro que no es manejado ampliamente por quienes deben hacerse cargo de las definiciones iniciales. Otra problemática asociada a este proceso es que cada organismo comprador posee comportamientos muy disímiles, lo cual dificulta el modelamiento del nuevo convenio.

Segundo, la creación de paleta de productos, es decir, definir todos los productos distintos que engloba un convenio marco, por ejemplo en el caso del convenio de artículos de escritorio, posee una serie de productos como lápices, cartulinas, cuadernos, etc. es otro proceso operacional que requiere de mejoras. Se trata de un proceso manual y lento que deben ejecutar profesional de Chilecompra destinando altas horas hombre en esta operación. Además, existe una escasa oferta de servicios especializados en la industria que permitan externalizar esta monótona labor. Sin embargo existe una baja capacidad de captura de datos y también una baja representatividad de los productos en las paletas desarrolladas.

Tercero, una de las etapas que más tiempo demanda en todo el flujo, es la debida aprobación de las bases de licitación por parte de la Contraloría General de la República, proceso que puede demandar entre 3 a 4 meses. Luego de ellos, recién es posible publicar las bases en el portal mercadopublico.cl.

Cuarto, la presentación de ofertas también es un tema que representa problemas en este flujo, principalmente porque la plataforma actual es poco compatible con el modelo de convenio marco actual. Además, la postulación para los potenciales proveedores es bastante engorrosa debido a que si se pretende ofertar solo a algunas de las líneas de la licitación, el sistema no es amigable para realizar dicha transacción. Por último, se observa un incremento año a año de los proveedores que participan para ser parte de la tienda online, sin embargo hoy no existe la capacidad de recursos humanos que pueda asumir esta alta convocatoria.

Quinto, dado que para un mismo tipo de producto pueden llegar especificaciones distintas por cada proveedor, es que se hace necesario un proceso de homologación de las ofertas con el objeto de poder hacerlas comparativas entre ellas. Este proceso es manual, por ende se incurre en muchas horas de trabajo que hacen que este proceso sea bastante lento. Además, esta labor es engorrosa ya que requiere de la identificación de una gran lista de productos, lo que implica que exista una alta probabilidad de error en la comparación.

Como sexto punto, cabe señalar que el proceso de evaluación ofertas es un proceso manual que debe realizar la comisión evaluadora. No existe un sistema automatizado que permita leer y comparar toda la información que envían los postulantes vía web, principalmente porque se solicitan una serie de documentos que no son estandarizados en su formato y por ende con la tecnología que hoy posee la organización no es posible realizar una comparación electrónica automática de las ofertas recibidas. Dado lo anterior, la exactitud de los resultados depende de la calidad de la homologación.

En séptimo lugar, se debe mencionar los 2 a 3 meses que demora la tramitación en Contraloría General de la República en el proceso de toma de razón para poder adjudicar a los proveedores seleccionados por la comisión evaluadora.

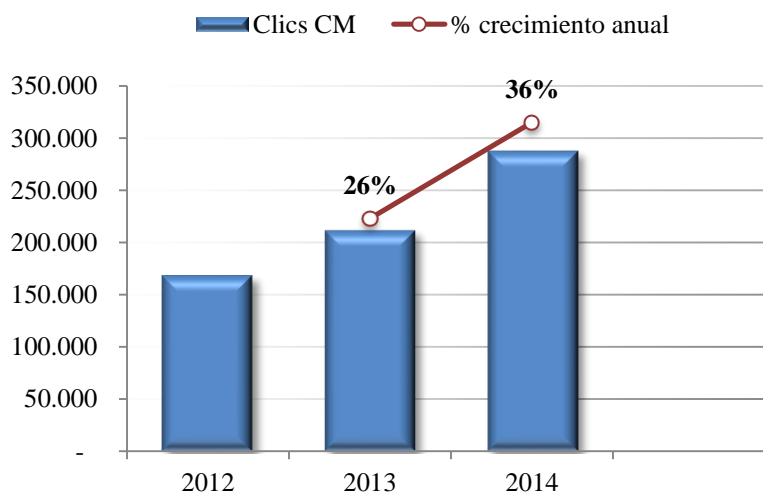
Como octavo punto, se destaca el proceso de catalogación, el cual demanda un gran número de horas con el objeto de ingresar toda la información de cada proveedor y de todos sus productos adjudicados en una ficha que quede disponible en la tienda online de la plataforma electrónica mercadopublico.cl. Este proceso también es manual y no depende de los proveedores por el riesgo que ello involucra, por ende es tiempo que la organización debe destinar a esta función.

Por último, la puesta en producción es el último proceso operacional que conlleva esfuerzos del equipo de ChileCompra con el objeto de dejar operativo el convenio en la tienda virtual con todos los productos y sus respectivas condiciones de precios por proveedor. Sin embargo, existe un bajo conocimiento de los adjudicatarios en el proceso, lo cual genera que una parte de estos no sea habilitado y que no genere negocios.

Lo anterior ha repercutido en una sobrecarga de trabajo y gestión para los funcionarios, a cargo de dichos convenios. Cabe señalar que la división de convenio marco representa el 8.6% de la dotación de ChileCompra y que en 2013 su presupuesto corresponde solo al 12% de la institución (2013), aproximadamente 1,3 millones de dólares.

Una vez que el convenio se encuentra operativo, existe un trabajo administrativo a cargo de ChileCompra que se extiende hasta que el convenio cumple su vigencia. La carga de trabajo de un jefe de producto de convenio marco es de aproximadamente 1.800 solicitudes por mes (clics), asociadas principalmente a gestión en el catálogo de nuevos productos o reajustes de los ya existentes. Cabe señalar que, en promedio un ejecutivo destina 5 minutos por solicitud, y la tendencia es un aumento sostenido del número de solicitudes o clics, observándose un 70% de incrementos en solicitudes de atención 3 años (gráfico 4).

Gráfico 4: Evolución clics Convenios Marco



Fuente: ChileCompra 2014

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que el área a cargo de convenios marco destina día a día, existen una serie de irregularidades que deben ser monitoreadas por otra área de la organización, el observatorio ChileCompra, con el objeto de identificar malas prácticas en los distintos mecanismos de compra. El observatorio ChileCompra tiene como objetivos principales el

detectar de manera temprana oportunidades de mejora en los procesos de compra, con el fin de generar mayor probidad, transparencia e integridad en el mercado de las compras públicas.

Durante el proceso de levantamiento de información, ha sido vital contar con el testimonio de los distintos responsables que intervienen desde una u otra perspectiva en la conducción de esta herramienta de compra. Es por ello, que la información entregada por los responsables del observatorio fue vital para comprender cuáles son las situaciones más complejas que hoy en día requieren mayor foco y cuestionamiento del sistema.

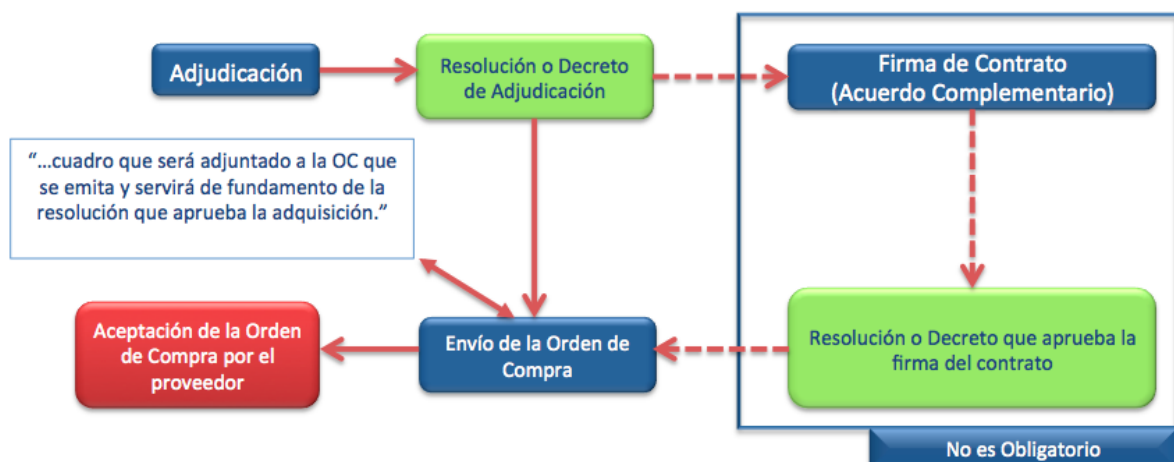
Uno de los principales temas que deben ser abordados dentro de esta propuesta, es un módulo perteneciente a Convenio Marco llamado Grandes Compras. Este proceso, descrito gráficamente en figura 8 y 9, permite generar compras por sobre las 1.000 UTM sin la necesidad de ir a toma de razón por parte de Contraloría General de la República, tal como se exige para las licitaciones públicas de este nivel de montos. La salvedad en este caso, es que dado que el proveedor del convenio marco ya fue validado en el proceso de adjudicación para el respectivo convenio por ChileCompra, no es necesario una segunda validación. En las adquisiciones vía convenio marco superiores a 1.000 UTM, las entidades deberán comunicar, a través del Sistema, la intención de compra a todos los proveedores que tengan adjudicado el tipo de producto requerido en la tienda virtual. Por lo tanto, una gran compra, no corresponde a un nuevo procedimiento licitatorio, ya que se encuentra limitado solo a los proveedores adjudicados en el tipo de producto del catálogo electrónico. El ciclo de una gran compra es:

Figura 8: Ciclo Grandes Compras



Fuente: ChileCompra 2014

Figura 9: Ciclo Grandes Compras posterior a la adjudicación



Fuente: ChileCompra 2014

Sin embargo, existen cuestionamientos por generar mayor competencia y transparencia en este tipo de procedimientos. Además, es necesario también señalar que existen otros inconvenientes detectados, siendo los principales:

1. Inexistencia de una ficha automatizada para grandes compras que permita prescindir de los adjuntos en diversos formatos, los cuales requieren de revisión manual.
2. Tendencia a la customización y adaptación de los productos y servicios que existen hoy en la tienda, complejizando la trazabilidad de los procesos y la transparencia.
3. Inexistencia de trazabilidad de reclamos a proveedores

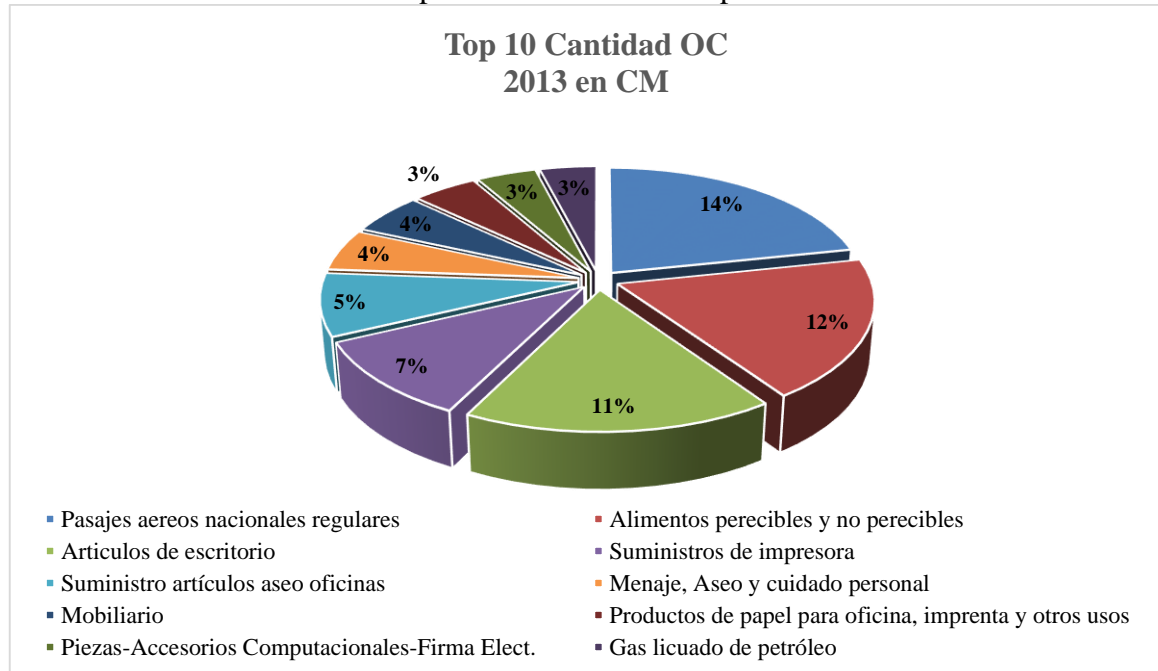
Uno de los problemas manifestados que genera mayor cuestionamiento en este punto de la investigación, es el alto volumen de convenios y por ende de productos a administrar en el catálogo electrónico. Si se observan los 10 convenios con mayor cantidad de órdenes de compra, vemos que pueden ser productos o servicios a ser afectados a mayor estandarización y menos customización. Además, si se observa el ticket promedio es de aproximadamente USD 860, lo cual, dentro de sus proporciones se asemeja a venta de retail online. Por lo tanto, tiene aún más sentido analizar los referentes de e-commerce internacional.

Tabla 1: Top 10 Convenios Marco por cantidad de OC

Nro	Licitación Convenio Marco	Monto USD	Cantidad OC	% Participación Monto OC	% Participación cantidad OC	Ticket Prom.
1	Pasajes aéreos nacionales regulares	55.077.043	115.105	3%	14%	478
2	Alimentos perecibles y no perecibles	90.800.334	98.278	5%	12%	924
3	Artículos de escritorio	42.354.662	90.829	2%	11%	466
4	Suministros de impresora	47.814.485	55.404	3%	7%	863
5	Suministro artículos aseo oficinas	28.892.439	43.448	2%	5%	665
6	Menaje, Aseo y cuidado personal	10.216.319	28.919	1%	4%	353
7	Mobiliario	63.184.407	28.376	4%	4%	2.227
8	Productos de papel para oficina, imprenta y otros usos	11.893.353	24.744	1%	3%	481
9	Piezas-Accesorios Computacionales-Firma Elect.	20.368.697	22.721	1%	3%	896
10	Gas licuado de petróleo	26.727.387	21.392	2%	3%	1.249

Fuente: ChileCompra 2014

Gráfico 5: Top 10 Convenios Marco por cantidad OC



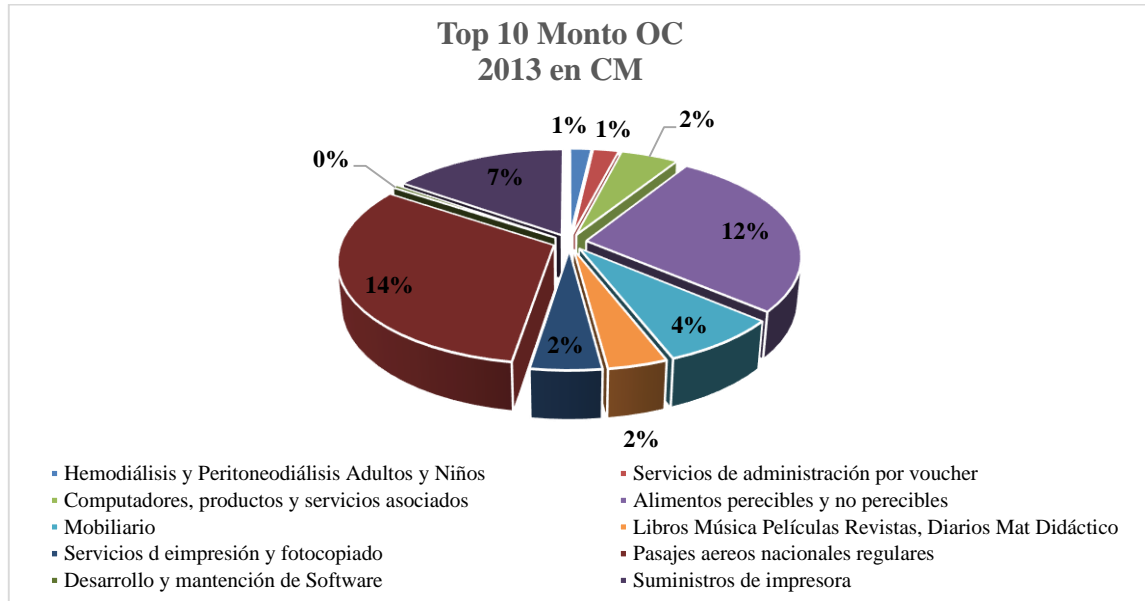
Fuente: ChileCompra 2014

Tabla 2: Top 10 Convenios Marco por Monto de venta OC

Nro	Licitación Convenio Marco	Monto USD	Cantidad OC	% Participación Monto OC	% Participación cantidad OC	Ticket Promedio
1	Hemodiálisis y Peritoneodiálisis Adultos y	227.469.431	6.623	13%	1%	34.344
2	Servicios de administración por voucher	174.008.913	8.026	10%	1%	21.681
3	Computadores, productos y servicios	140.596.961	18.177	8%	2%	7.735
4	Alimentos perecibles y no perecibles	90.800.334	98.278	5%	12%	924
5	Mobiliario	63.184.407	28.376	4%	4%	2.227
6	Libros Música Películas Revistas, Diarios Mat	61.890.932	14.135	4%	2%	4.379
7	Servicios de impresión y fotocopiado	55.231.499	16.768	3%	2%	3.294
8	Pasajes aéreos nacionales regulares	55.077.043	115.105	3%	14%	478
9	Desarrollo y mantención de Software	48.206.830	1.636	3%	0%	29.473
10	Suministros de impresora	47.814.485	55.404	3%	7%	863

Fuente: ChileCompra 2014

Gráfico 6: Top 10 Convenios Marco por Monto venta OC



Fuente: ChileCompra 2014

Luego de todos los antecedentes expuestos, es necesario evaluar e indicar si el actual sistema se está utilizando de forma correcta. Principalmente es necesario evaluar las razones por las cuáles fue creado y qué está resolviendo hoy. Por ejemplo, la incorporación de convenios como la construcción de jardines Infantiles, medicamentos o sistemas de gestión hospitalaria, servicios complejos, los cuales poseen un nivel de estandarización bajo.

Primero que todo, el levantamiento de información y entrevistas realizadas, dejan en evidencia diversos riesgos potenciales dado el alto nivel de gestión interna de ChileCompra, producto del crecimiento y complejidad de este mecanismo. Por ejemplo, existe el riesgo de un aumento en la tasa de errores por soporte manual (planillas), gestión de la masividad (proveedores, productos, transacciones), proceso de renovaciones paralelas (22 procesos paralelos en este momento), dejar a los convenios como habilitante de la política pública (pymes, inclusión, des regionalización, entre otros.)

Segundo, es necesario definir lineamientos y estrategia de cómo seguir operando dada las tasas de crecimiento de convenios marco, definir si es necesario incorporar más y nuevos convenios al catálogo, junto con esclarecer si existen casos en los cuales, convenios marco funcione como una solución a la falta de planificación de los organismos públicos, generando procesos similares a una contratación directa que impactan en procesos menos competitivos.

Convenio Marco nació para simplificar los procesos de compra de productos y servicios commodities y con un abanico reducido de opciones para los compradores. Cabe señalar que, una transacción a través del portal equivale a 8 centavos, lo anterior se traduciría en ahorros para el Estado dado el menor tiempo empleado por un comprador público a través del catálogo electrónico, en comparación con la elaboración y gestión de una licitación. Por lo tanto, es necesario analizar cuál es la realidad y políticas adoptadas por referentes como países pertenecientes a la OCDE.

2.3 Benchmarking referentes internacionales

Luego del análisis realizado a las ventas de los distintos convenios vigentes, se observó que al tomar sólo los diez convenios con mayor número de órdenes de compra, el ticket promedio es moderado, tomando en cuenta los 2.000 millones de dólares que se transaron en la tienda electrónica el año 2013. Por lo tanto, tiene sentido mirar y entender qué está ocurriendo en el mercado B2C (business to consumers). Cabe señalar que, para el cierre de 2014, el comercio electrónico en Chile proyecta una cifra similar (ver figura 9) a la alcanzada por la tienda online:

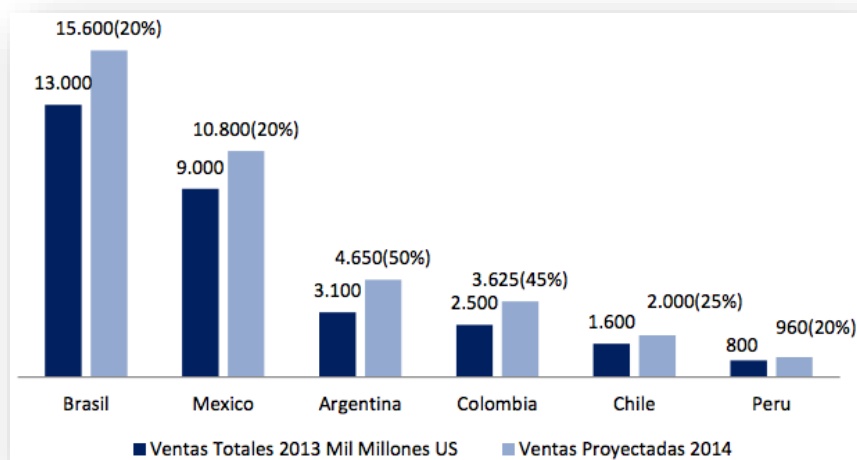
Figura 9: Evolución ventas e-commerce Chile



Fuente: CCS

Si observamos la realidad de la región, vemos que Brasil proyecta para el cierre de 2014 más de 15.000 millones de dólares en este mercado, es decir 7,5 veces más que lo proyectado para el mercado chileno :

Gráfico 7: Ventas Totales en mercado B2C



Fuente: Latlink.usemediaconsulting.com

Sin embargo, China es hoy quien lidera en cuanto a plataformas de e-commerce, siendo Alibaba quien lidera ampliamente el mercado. Alibaba y Jingdong son los dos gigantes del comercio electrónico en China, pero si se observa la tabla 3, vemos que Alibaba supera ampliamente a su competidor nacional, aunque se destaca que las transacciones por cliente de Jingdong son 3 veces las de Alibaba.

Tabla 3: Comparación de plataformas e-commerce de China

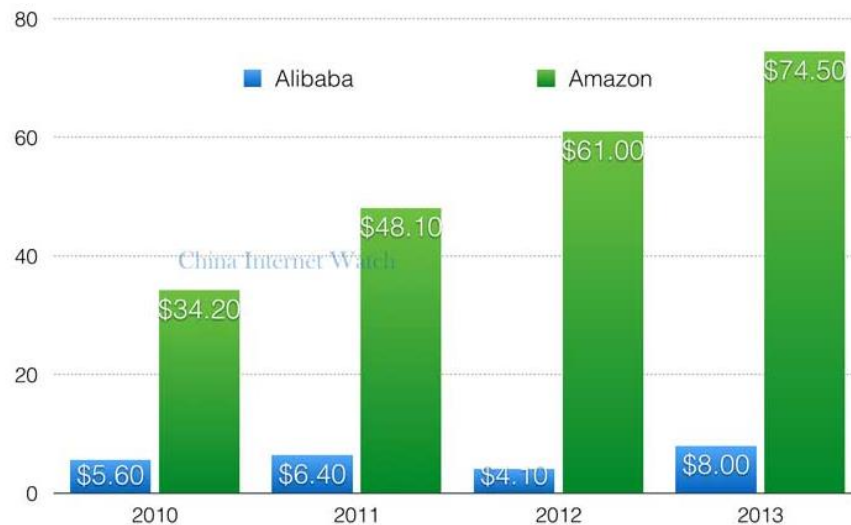
Plataforma	Comerciantes	Compradores activos	Ordenes totales	Transacciones por cliente
Alibaba	8 millones	231 millones	113 billones	¥ 136
Jingdong	0,29 millones	47 millones	0,323 billones	¥ 408

Fuente: China Internet Watch

El gigante del comercio electrónico de China Alibaba, es en muchos sectores el líder, incluyendo el mercado B2B (*business to business*), B2C (*business to consumers*) y C2C (*consumers to consumers*) tanto en las compras en línea en móvil y el PC (China Internet Watch, 2014).

La evolución en ingresos anuales sin embargo sigue siendo inferior si se compara con otro líder del e-commerce: Amazon (ver gráfico 8):

Gráfico 8: Ingresos anuales Amazon versus Alibaba (Billones USD)

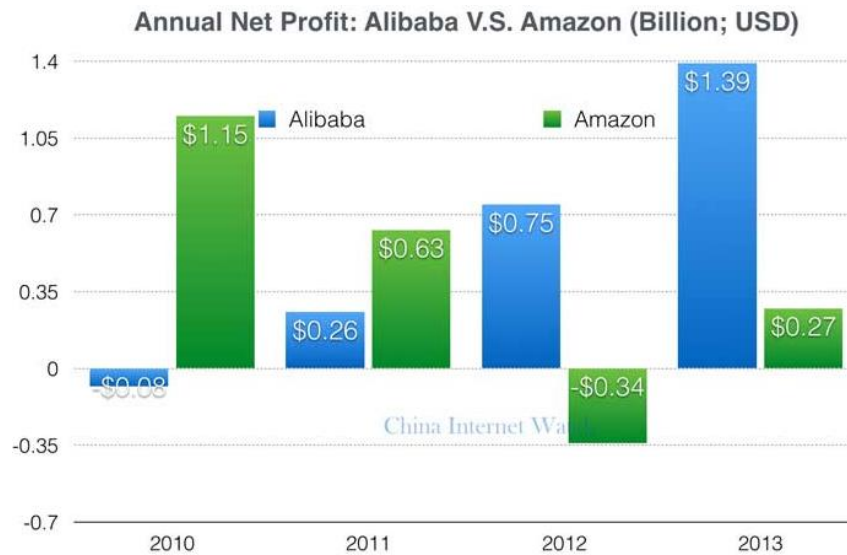


Fuente: China Internet Watch

Cabe destacar que, el desempeño de Alibaba respecto a las ganancias netas anuales es más prometedor que el de Amazon. En gráfico 9, se observa que las ventas de Amazon aumentaron en

un 22%, es decir, de 61,09 billones de dólares en 2013, a 74,45 billones en 2012, mientras que Alibaba tuvo ingresos de 7,7 billones el año 2013:

Gráfico 9: Ganancias netas anuales Amazon versus Alibaba (Billones USD)



Fuente: China Internet Watch

Dentro de los aspectos que mas se destacan para comprender el éxito de Alibaba, es el hecho de haber sido capaz de integrar una serie de plataformas orientadas a distintos segmentos y necesidades, cubriendo toda la cadena de abastecimiento, incluso el pago. Este es uno de los aspecto que el actual sistema de compras publico chileno, debe resolver, ya que en su actual plataforma quedan una serie de aspectos no cubiertos y que restan valor al proceso.

Respecto al desempeño actual del catálogo online de Chilecompra, sabemos que dispone de más de 100.000 productos a la venta, de los cuales más de 70.000 se han transado durante 2014. Si realizamos una comparación con industrias que se asemejen, podemos ver que los hipermercados manejan entre 30.000 y 40.000 SKU's, y que las tiendas de conveniencia poseen alrededor de 1.000 SKU's en sus operaciones, dejando en evidencia la complejidad en la gestión que significa administrar la tienda electrónica del Estado.

La complejidad de administrar y gestionar la cadena de abastecimiento como la mencionada anteriormente, es un tema que cada día toma mas relevancia en las organizaciones dado su impacto en la consecución de los objetivos estratégicos. Una muestra de ello, es un programa iniciado por la empresa Ariba, que busca iniciar un diálogo sobre el futuro de la contratación y crear un mapa de cómo llegar allí. El programa denominada "Iniciativa 2020" ha iniciado el dialogo entre distintos actores del mundo del abastecimiento tanto públicos como privados, con el objeto de repensar la lógica en que hoy opera esta relevante actividad en las organizaciones, la idea es llegar al año 2020 con un modelo que va más allá de externalizar los procesos de adquisición, sino que permita integrar de mejor forma a los proveedores en la cadena de abastecimiento al interior de las organizaciones (Ariba, 2010). Destaca la necesidad de contar con profesionales más capacitados en esta materia, con experiencia y visión amplia de la industria a nivel global. La idea es que las compañías participen de este dialogo y puedan estar preparadas para los cambios de paradigmas en la gestión de

abastecimiento, pero sobretodo, es necesario hacer hincapié en la visión de una mayor integración e involucramiento de los proveedores en el proceso de abastecimiento.

Sin embargo, una de las críticas reiteradas que se levantaron en esta consultoría, es la falta de seguimiento y control de los proveedores tanto en los procesos licitatorios como en convenio marco. Hoy los proveedores que transan en convenio marco, deben estar inscritos en un registro de proveedores, www.chileproveedores.cl, el cual consiste en una ficha electrónica que mantiene la información comercial, legal y financiera de un proveedor, la que es requerida en las diferentes licitaciones del Estado a través de mercadopublico.cl, permitiendo la validación en línea y acreditación de dichos proveedores (Chileproveedores, 2013). Lo anterior, no entrega validaciones desde el punto de vista de idoneidad técnica que entregue mayor información a los compradores públicos a la hora de concretar compras a través del catalogo electrónico. Al buscar referentes internacionales en esta materia, Thomasnet.com, es una alternativa a analizar. ThomasNet.com es una plataforma en línea que permite encontrar proveedores y abastecimiento de productos en Estados Unidos y Canadá, con más de 700.000 proveedores comerciales e industriales inscritos, permite encontrar proveedores calificados a través de la validación de idoneidad técnica realizada por ellos, lo cual permite que el proceso de adquisición sea mas eficiente y no destinar recursos ni tiempo en dichas validaciones.

2.4 Benchmarking países OCDE

De acuerdo a un estudio realizado por la OCDE (OCDE, 2011) si se compara una compra de un bien o servicio vía convenio marco, frente a la opción de adquirir el mismo producto a través de un proceso licitatorio, normalmente se asocia con importantes costos de transacción, en términos de tiempo y gastos, los que deben considerarse desde la etapa de definición de las necesidades, hasta la etapa final de cierre del proceso. Dicho estudio también señala que los proveedores que participan de estos llamados licitatorios, tienen costos de transacción igualmente significativos por participar en estos procesos. Por lo tanto, vía convenios marco, tanto las entidades contratantes como los proveedores pueden esperar una reducción significativa de estos costos. El efecto multiplicador positivo aumenta con un aumento en el número de clientes o usuarios del convenio. Además, con los costos de transacción reducidos dentro de las entidades adjudicadoras y los proveedores, los recursos en términos de personal y el tiempo son liberados para otras funciones más importantes. Una investigación del sistema sueco de adquisición a través de acuerdos marco, estima que los costos de transacción se reducen en aproximadamente 50 millones de euros al año debido a la centralización del proceso de adquisición.

Sin embargo, el estudio también indica que un argumento crítico relacionado, es que los acuerdos marco, debido a su larga duración (2 a 4 años), pueden ser relativamente insensibles, a no ser correctamente diseñados, a los cambios que sufre el mercado, con lo que potencialmente se descuidan importantes variaciones y mejoras en los precios y tecnología. Por lo tanto, es importante que la duración del acuerdo marco se establezca de manera realista. Además, la uniformidad de muchos acuerdos marco y el grado de estandarización constituye otra preocupación. Los acuerdos marco a veces tienden a ofrecer un enfoque demasiado restrictivo, en particular, por razones técnicas, lo que hace que sea difícil para las entidades contratantes satisfacer plenamente sus objetivos de adquisición (OCDE, 2014). La falta de capacidad de adaptación a las necesidades individuales representa, sobre todo, un problema para las entidades contratantes que están obligadas a utilizar un determinado acuerdo marco.

Por último, cabe destacar que el estudio trata en gran parte de las centrales de compras que tienen como función principal la concesión y gestión de convenios marco que se utilizan en una amplia base dentro de la administración pública. El examen comparativo abarca, los cinco Estados miembros de la UE que presentaron informes: Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría e Italia. Además, el estudio presenta y examina brevemente los sistemas de adquisición de Suecia y el Reino Unido. Sin embargo, embargo detallaremos solo aquellos que presentan información acerca de convenios marco.

2.4.1 Dinamarca

El organismo a cargo de las compras públicas en Dinamarca (SKI) fue establecido en 1994 como una empresa 100% de propiedad pública de Derecho privado. El Ministerio de Hacienda de Dinamarca posee el 55% de las acciones de SKI, mientras que el 45% restante es propiedad de la Asociación de Autoridades Locales de Dinamarca, que es el grupo de interés y autoridad miembro de municipios daneses. SKI es una organización sin fines de lucro. SKI se financia casi en su totalidad por una tarifa de servicio, por lo general el 1%, del volumen de negocios facturado por los proveedores acuerdo marco.

SKI actualmente administra aproximadamente 50 convenios, más de 850 proveedores en 15 diferentes categorías de productos. El volumen de negocios de los convenios administrados por SKI, ascendió en 2009 a 1,3 millones de euros. El uso de acuerdos marco es voluntario para los clientes de SKI. El personal de SKI, excede las 85 personas.

2.4.2 Finlandia

Hansel Limitada, es la unidad central de contratación del Estado finlandés. Se estableció en su forma actual en 2003. Las actividades del organismo, están dirigidas hacia el cumplimiento de las funciones de una unidad central de compras, en línea con las directivas de contratación de la Unión Europea. Hansel es una sociedad anónima, sin fines de lucro de derecho privado, propiedad del Estado de Finlandia bajo el control del Ministerio de Finanzas.

La estrategia de adquisición de este organismo, se basa en el financiamiento realizado principalmente por una cuota de servicio, máximo de un 1,5%, pagado por los proveedores. Hoy en día, Hansel mantiene 70 acuerdos marco que cubren bienes y servicios requeridos por la mayoría de las entidades gubernamentales, los municipios no están cubiertos. En 2009, el valor total de las compras realizadas por el sector estatal, en virtud de estos acuerdos, ascendió a 534 millones de euros. El uso de acuerdos marco es principalmente voluntario, pero algunos acuerdos marco son obligatorios para la administración del gobierno central. El número de personal de Hansel al final de 2009 era de 57 personas.

2.4.3 Francia

El *Service des Achats de l'Etat* - SAE (Oficina de Contrataciones del Estado), fue creado el 2009, teniendo como misión la coordinación de las compras comunes del Estado (aproximadamente 10 millones de euros por año) y de garantizar la profesionalización de los funcionarios encargados de las compras estatales. SAE puede establecer convenios marco, los

cuales deben ser adjudicados por un ministerio en particular, cuyas necesidades se han agrupado. Las operaciones del SAE son financiados por el presupuesto estatal.

2.4.4 Hungría

El año 2003 se creó la KSzF, una entidad presupuestaria con independencia económica, y que fue establecida por un Decreto de Gobierno. Las operaciones de KSzF son financiadas por presupuesto del Estado y también por una cuota de servicio, que asciende a un máximo de 2%, pagado por los clientes. El número de personal KSzF es de 26 funcionarios. En 2009, el volumen total de negocios de todos los convenios marco ascendió a 260 millones de euros.

2.4.5 Italia

Consip (Concessionaria Servizi Informatici Pubblici) fue fundada en 1998 como sociedad anónima propiedad del Ministerio de Economía y Finanzas., quienes financian las operaciones de este organismo.

El gobierno central tiene la obligación de utilizar los convenios marco dispuestos por Consip, mientras que otras agencias son libres de utilizarlos. El número de personal que trabaja en la división de adquisiciones del Consip excede las 140 personas. En 2009, la facturación total de los convenios marco de Consip s ascendió a 1,7 millones de euros.

2.4.6 Reino Unido

La Oficina de Comercio Gubernamental de Reino Unido, posee un área encargada específicamente de la compra de soluciones, cuya función principal es maximizar el valor de los recursos invertidos por cada departamento gubernamental y otros organismos públicos, a través de la adquisición de bienes y servicios. La compañía ofrece un fácil acceso a más de 500 mil productos y servicios, a través de una serie de convenios marco.

El organismo se financia principalmente por una comisión, en promedio de 0,6%, la cual se aplica a la facturación de los proveedores, junto con una tarifa de servicio por concepto de gestión al actuar como un "agente de adquisiciones" para sus clientes. El número de personal excede los 300 funcionarios. En 2009 el valor total de las transacciones del sector público mediante acuerdos marco, fue de 5 millones de euros.

2.4.7 Suecia

El sistema se basó originalmente en un mecanismo a través del cual el organismo gubernamental con las mejores condiciones para la adjudicación y gestión de un acuerdo marco a una gama específica de productos o servicios de interés común asumió la responsabilidad de la adjudicación y el establecimiento de ese marco acuerdo. Este sistema fue creado bajo el supuesto de que una agregación de necesidades dentro de la administración central, con la responsabilidad de la adjudicación de un

acuerdo marco asignado a una autoridad específica, ayudaría a comprar suministros o servicios en mejores condiciones que cada autoridad habría podido obtener individualmente.

Hoy 11 agencias gubernamentales responsables de la contratación pública están trabajando juntos para ejercer la función de coordinación dentro del sistema central para la adjudicación y gestión de los acuerdos marco. El sistema en Suecia incluye actualmente unas 50 áreas de productos con 90 sub-áreas, por ejemplo, de papelería, vehículos, Abastecimientos y Servicios, muebles, y de vuelo. El volumen de negocios anual en 2009 ascendió a 1000 millones de euros.

De acuerdo con la política del gobierno, el sistema debería ser obligatorio para las entidades dentro de la administración del Estado que han hecho compromisos previos para usar los acuerdos marco que se trate, a menos que una entidad contratante tenga razones suficientes para la adjudicación de un contrato fuera del acuerdo marco. Las autoridades regionales y locales también pueden utilizar acuerdos marco centrales, y su participación en el volumen de negocios es de aproximadamente 25%. El sistema en Suecia es financiado principalmente por una tarifa de servicio pagado por los proveedores marco.

2.4.8 Análisis comparativo en determinados estados miembros de la UE

El siguiente cuadro comparativo resume las principales características de los sistemas de compras públicas de los países previamente analizados, destacando que en la mayoría de los casos el financiamiento se basa en aportes de los proveedores o de los organismos compradores que utilizan las plataformas de compras públicas de dichos países:

Tabla 4: Comparativo principales características sistemas de compras públicas países OCDE

Centro de compras	Situación legal	Financiamiento	Cobertura	Obligatorio o voluntario	Convenios marco	Call-off Método
Finlandia	Sociedad de responsabilidad limitada.	Cargos a usuarios (proveedores pagan).	El estado (en todos los niveles) y las entidades de propiedad o controladas por el Estado.	Principalmente voluntaria (80%).	Proveedor único o varios proveedores.	Ambos: Clasificación y mini licitación.
Italia	Sociedad limitada.	Presupuesto del Estado	Todo el sector público	Obligatorio (gobierno central)	Escoger proveedor.	
Dinamarca	Sociedad limitada.	Cargos a usuarios (proveedores pagan).	Todo el sector público.	Voluntario.	Multi-proveedor.	Clasificación y mini-licitación.
Francia	Organismo público con personalidad jurídica.	Ingresos por ventas.	Todo el sector público	Voluntario		
Hungría	Organismo sin fines de lucro con independencia económica.	Cargos a usuarios (órganos de contratación pagan).	Todo el sector público.	Obligatorio (gobierno central)	Multi-proveedor.	e-subasta y mini-licitación.
Reino Unido	Organismo sin fines de lucro, se ejecutan en las líneas comerciales	Cargos a usuarios (proveedores pagan).	Todo el sector público.	Voluntario		
Suecia	Agencias de Gobierno.	Cargos a usuarios (proveedores pagan).	Principalmente gobierno central.	Semi-obligatoria.	Proveedor único o varios proveedores.	Ranking y mini-licitación.

Fuente: OCDE 2011

Uno de los aspectos que mas se destacan de este cuadro que resume los principales temas descritos previamente por cada país, es la capacidad que han desarrollado para generar un sistema donde existen responsabilidades compartidas entre el Estado y los proveedores que son parte de los acuerdos marco establecidos. Este es un aspecto clave que debe considerarse a la hora de replantear el actual modelo chileno, donde solo la Dirección de Compras y Contratación Pública, es quien absorbe este gran volumen de trabajo, sin contar con los desarrollos tecnológicos que permitan generar este traspaso de funciones.

Capítulo 3

Propuesta nuevo modelo Convenios Marco

Luego de todos los antecedentes expuestos, se propone trabajar priorizando los siguientes ejes de acción:

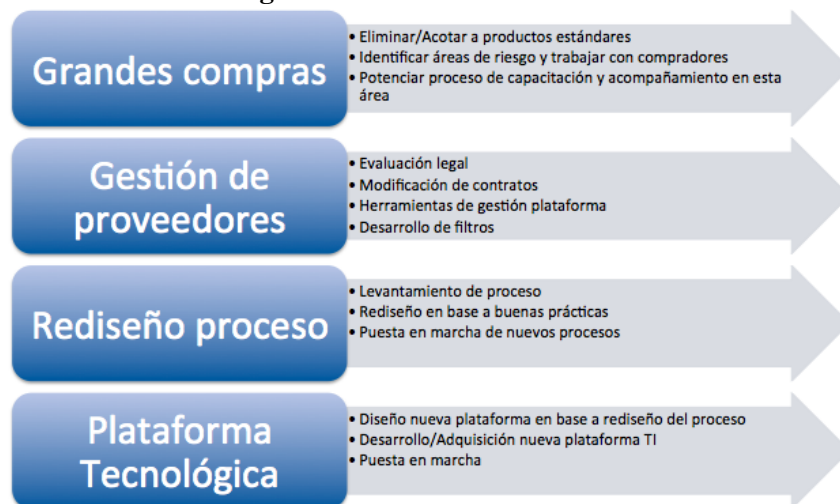
- 1- **Grandes Compras:** Continuar con el modelo actual no es posible, se recomienda eliminar esta opción de compra dentro de convenio marco o limitar su campo de acción sólo a aquellos convenios que se detectaron como sin problemas en las entrevistas. Principalmente aquellos convenios con mayor nivel de estandarización y que no permitan la customización de los requerimientos de las entidades compradoras, tal como lo declarado en relación al convenio de “computadores, productos y servicios asociados” donde el observatorio de Chilecompra ha detectado los mayores conflictos.
- 2- **Gestión de proveedores:** se recomienda la redefinición de nuevos roles y procedimientos. Traspasar a los proveedores parte de las responsabilidades asociadas a la gestión de los distintos procesos de un convenio, por ejemplo: la catalogación de nuevos productos o modificaciones a los ya existentes. También traspasar parte de los costos asociados a la gestión y mantención del sistema, tal como los casos vistos de los países miembros de la OCDE analizados.
- 3- **Rediseño de procesos de convenio marco:** Se recomienda modificar los procesos existentes en convenio marco poniendo foco tanto en el diseño como en la operación. Se considera vital redefinir los flujos existentes en el ciclo de vida de un convenio, donde hoy no existen roles ni responsabilidades claras, perdiendo eficiencia y demandando más recursos cuando un convenio cambia de fase y por ende de encargados. Se recomienda modificar la estructura organizacional al interior de la División de Convenios Marco, incorporando a un Gerente por cada convenio existente.
- 4- **Redefinir criterios de selección de nuevos convenios:** Se recomienda evaluar la incorporación de nuevos convenios a los ya existentes. Identificar si existen productos commodities por incorporar y no seguir incorporando servicios o productos no estandarizables que induzcan a customización de acuerdo a los requerimientos del comprador, lo cual debe ser canalizado vía licitación pública.

- 5- Rediseño plataforma tecnológica: Se considera de suma relevancia, rediseñar las aplicaciones y reglas de negocio que sustentan actualmente la plataforma de la tienda electrónica. Lo anterior conlleva rediseño, desarrollo y puesta en marcha de nuevos aplicativos que resuelvan los actuales problemas de baja estandarización de información vital para el control y buenas practicas (hoy se adjuntan una serie de documentos claves para el proceso en distintos formatos que no son validados de forma automatizada), junto con brindar mayor apoyo a los encargados de nuevos procesos a través de evaluaciones de ofertas masivas a través de sistemas automatizados, entre otros.
- 6- Gestión comercial: Hoy existe una fuerte percepción por parte de las entidades compradoras como de la ciudadanía, respecto a que los precios en la tienda electrónica son más caros que obtener los mismos productos y servicios en el mercado normal. Sin embargo, existen una serie de servicios adicionales que agregan valor a dicho producto o servicio pero no han sido bien difundidos ni explicitados a través de la plataforma online. Se recomienda mayor gestión por parte del área comercial al respecto, pero a la vez brindar de forma automática el desglose de la compra, permitiendo hacer una comparación de precios con el mercado externo. Además, se requiere de mayor gestión por parte del área comercial que monitoree y asegure precios convenientes en el catálogo electrónico, junto con gestionar ofertas y potenciales oferentes en convenios donde el precio se ve encarecido debido a cubrir riesgos de alzas de precios en materia primas asociadas o tener la obligación por parte del proveedor de brindar los servicios a entidades con mal comportamiento pagador, sin tener la posibilidad de negarse en convenio marco, a diferencia de una licitación donde puedo optar por participar.

Todas las recomendaciones expuestas han sido listadas en base al levantamiento realizado durante esta consultoría, que incluyó entrevistas, análisis de la situación actual de convenios marco y revisión de buenas practicas a nivel internacional. Dichas recomendaciones fueron el input para la ultima mesa de trabajo donde se contó con la participación de todos los actores claves de la organización que intervienen en los distintos procesos ligados a convenio marco.

Durante esta mesa de trabajo, se discutieron las recomendaciones que se levantaron durante el proceso de consultoría, y se definió un plan de acción a fin de implementar las indicaciones entregadas lo que repercutirá en un nuevo modelo de convenio marco.

Figura 10: Resumen Iniciativas



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 4

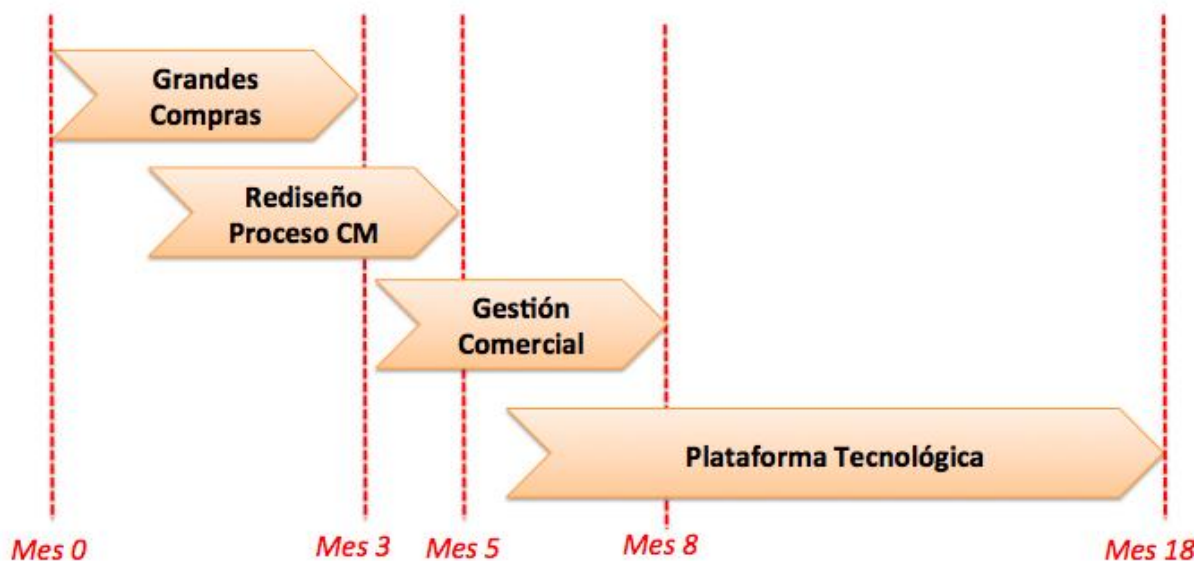
Propuesta plan de acción

La mesa de trabajo logró consensuar y alinear a los involucrados del proceso, definiendo en conjunto cómo y de qué forma se rediseñará este nuevo modelo de convenio marco. El equipo a cargo de esta consultoría expuso los principales hallazgos de esta investigación y las recomendaciones para un nuevo modelo en base a ellos.

Se declaró a todo el equipo de Chilecompra presente en esta mesa de trabajo, que se tratará de un proceso largo que se estima pueda tomar aproximadamente 2 años. También se indica como un aspecto clave de este rediseño, comunicar de forma efectiva los desafíos que este rediseño involucra a nivel político.

Se recomienda implementar el nuevo modelo por fases, de acuerdo a las recomendaciones trabajadas en conjunto con la organización y que estarían segmentadas por etapas de la siguiente forma:

Figura 9: Línea de tiempo estimada



Fuente: Elaboración propia

Se entregó también un presupuesto necesario para llevar a cabo este rediseño que involucra diversos costos de estudio como tecnológicos. El proceso total se estima que ascienda a aproximadamente 2,5 millones de dólares (ver tabla 5).

Tabla 5: Estimación de costos

Iniciativa	Estimación Costos (US\$)
Grandes compras	200.000
Rediseño de procesos	185.000
Nueva Plataforma	1.650.000
Nuevo modelo comercial	50.000
Subtotal	2.085.000

Fuente: Elaboración propia

Notas:

- No se incluyen costos internos
- Se trata de una estimación preliminar la cual debe ser validada con el resultado de los elementos iniciales del rediseño
- Los costos fueron estimados en base a costo de horas hombre de especialistas necesarios para cada etapa.

Capítulo 5

Conclusiones

A la luz de lo expuesto a lo largo de este trabajo, el ciclo de abastecimiento es cada vez más reconocido como un factor clave en la consecución de los objetivos estratégicos de toda organización. Dentro del ámbito público, esta tendencia no es diferente, y a nivel global este tema se ha levantado como aspecto relevante dentro de la consecución de procesos de adquisición de forma efectiva y eficiente. El objetivo es mejorar las prácticas de abastecimiento logrando impactar en mejores procesos de compra por parte de las instituciones públicas, a través de procesos sustentables y que utilicen de manera óptima los recursos del Estado.

La Dirección ChileCompra es el organismo encargado de modernizar los procesos de compra y contratación por parte de las instituciones públicas, a través de la plataforma de licitaciones del Estado. Dentro de las alternativas de compra existentes, convenios marco es la primera opción que deben considerar los organismos públicos a la hora de abastecerse. Sin embargo, tal como ha sido mencionado en este estudio, el espíritu inicial con el cual fue creado este mecanismo de compra, no se mantiene de la misma forma original. Convenios marco nació con el objeto de agilizar los procesos de compra de bienes y servicios repetitivos y estándares, lo cual dista de la realidad de hoy, donde vemos una serie de convenios que van más allá de productos commodities.

La rápida tasa de crecimiento que ha evidenciado la tienda electrónica, ha repercutido en una serie de problemas de gestión al interior de ChileCompra que fueron descritos a lo largo de este trabajo y que deben ser intervenidos, con el fin de asegurar correctos y eficientes procesos de abastecimientos por parte de los organismos del Estado.

El presente estudio detectó una serie de procesos y definiciones que deben ser intervenidos con el objeto de ejecutar procesos de abastecimiento de forma correcta, eficiente y transparente.

Las recomendaciones obtenidas a través de este trabajo, se enfocan en mejorar la gestión interna de la organización a través de rediseños en los procesos, flujos, roles y definiciones, en conjunto con una mesa de trabajo que se desarrolló con todos los actores claves e involucrados al interior de la organización con este mecanismo de compra. Lo anterior, permitió tomar decisiones en conjunto y de forma consensuada, con el objeto de definir un plan de acción que permita implementar un nuevo modelo de convenios marco en un horizonte de 2 años, el cual permita asegurar procesos de compra más eficientes, expeditos, con menores costos operacionales para la Dirección de Compras y Contratación Pública, lo cual va en directo beneficio de los más de 850 organismos públicos que utilizan este mecanismo de compra para satisfacer los distintos requerimientos de todo un país en diversos ámbitos.

Bibliografía

Analiza. [En línea] <http://www.analiza.cl/web>.

Ariba, 2012, VISION 2020 Ideas for Procurement in 2020 by Industry- Leading Procurement Executives. [En línea] <http://www.ariba.com/programs/vision-2020>.

Arozamena, L. & Weinschelbaum, F, 2010, Compras Públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas.

China Internet Watch. [En línea] <http://www.chinainternetwatch.com/9094/alibaba-jd/>

Chilecompra. [En línea] <http://www.chilecompra.cl>.

ChileCompra, Inicio Normativa – ChileCompra, [En línea] http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=169&Itemid=581

Formación ChileCompra. [En línea] <http://formacion.chilecompra.cl>.

Hussmann, K, 2004, La promesa de las compras públicas electrónicas: el caso de Chilecompra.

OECD, 2007, “Policy Roundtable: Public Procurement”, [En línea] www.oecd.org/dataoecd/35/19/46235884.pdf

OECD, 2011, “Centralised Purchasing Systems in the European Union”, Sigma Papers, No. 47, OECD Publishing. doi: 10.1787/5kgkgqv703xw-en

OECD, 2014, “Draft Recommendation Of The Council On Public Procurement”, Public Governance & Territorial Development OECD.

Reglamento Ley 19.886, 2011 [En línea]

http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1737:reglamento-de-la-ley-de-compras-publicas-decreto-250&id=10:normativa-de-compras-pblicas&Itemid=548

Thomasnet. [En línea] <http://www.thomasnet.com>.