

ECONOMIA

Las tareas pendientes de ChileCompra a 10 años de su creación

En agosto, ChileCompra, el sistema chileno de compras públicas, cumplirá su primera década. En ese período, su crecimiento ha sido exponencial: las transacciones realizadas pasaron de US\$ 1.000 millones en 2003, a más de US\$ 9.100 millones en 2012, con un ahorro para el Estado, estimado por el organismo, de US\$ 333 millones sólo en 2012. Más de 112 mil proveedores, 90% de ellos micro y pequeñas empresas, han podido ofrecer sus productos y servicios a 850 organismos públicos, en el mayor mercado electrónico del país.

La evaluación del sistema es positiva. El Banco Interamericano de Desarrollo permite que las compras asociadas a los proyectos que financia se hagan por esta vía y en algún momento, el Banco Mundial lo identificó como ejemplo de "mejores prácticas". Pese a ello, persisten debilidades que hacen que ChileCompra no responda plenamente a las expectativas de mayor eficiencia y ahorro, e incluso, que sea vulnerable a situaciones de corrupción.

Lo bueno

Roberto Pinedo, director del organismo, cree que tras lograr una plataforma con una cobertura superior al 100%, ahora "el foco debe estar en mejorar la gestión de compradores y proveedores y perfeccionar el mercado para conseguir un uso eficiente de los recursos del Estado". Por eso, están tomando un papel más activo con la creación de un programa de asesorías especializadas a compradores, para ayudarles a formar una estructura de compras que asegure el cumplimiento de las normas y los objetivos de transparencia y eficiencia en materia de compras públicas. El piloto ya partió y se espera que de aquí a fin de año participen 50 instituciones.

Las debilidades

José Inostroza, director ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, estima que en transparencia el sistema actual no tiene punto de comparación con lo que existía antes. Pero en cuanto a eficiencia del gasto, no ocurre lo mismo, afirma.

Alejandro Barros, consultor de organismos internacionales, como el Banco Mundial y el BID, en temas de políticas públicas de desarrollo digital en la región, apunta a los convenios marco. La norma establece que los organismos del Estado deben comprar de preferencia a los proveedores con los que ChileCompra ya acordó condiciones, como plazos y precios, y cuyos productos fueron incorporados al catálogo electrónico ChileCompra Express. Si no encuentran el producto que necesitan o el precio no es adecuado, pueden recurrir a una licitación pública, a una licitación privada y, por último, bajo circunstancias específicas, a un trato directo. Barros revisó hace unos meses los precios de computadores en el catálogo y los encontró entre 35% y 123% más altos que en el mercado. "No es posible que sea más barato comprar un PC en cualquier tienda que por convenio marco", acusa.

Un proveedor, que pidió reserva de su nombre, asegura que el Estado obtendría más ventajas con una licitación que con el convenio marco, tanto en términos de precio como de servicios de mantenimiento y garantía. Con el convenio, explica, se pier-

den los beneficios de la competencia.

Inostroza agrega que el vendedor no tiene un flujo conocido de demanda, lo que se refleja en un precio más alto. "El problema es que muchas veces los servicios usan los convenios marco sabiendo que existen alternativas más baratas, porque el proceso alternativo es engorroso", opina. A su juicio, ChileCompra debe mejorar las negociaciones de estos convenios y generar sistemas transparentes y expeditos para salir del convenio marco en búsqueda de mejores precios.

Hoy existen 42 convenios marco, con 109 mil productos y 1.300 proveedores, y representan el 22% de las compras. Pinedo destaca que la facilidad en la compra ha resultado especialmente útil en las respuestas a emergencias y cuenta que están abordando el tema de los precios, tanto con una vigilancia más activa como pidiendo a los compradores que les avisen cuando los precios estén fuera de rango. Así pueden exigir al proveedor el cumplimiento de una cláusula que obliga a ofrecer condiciones mejores.

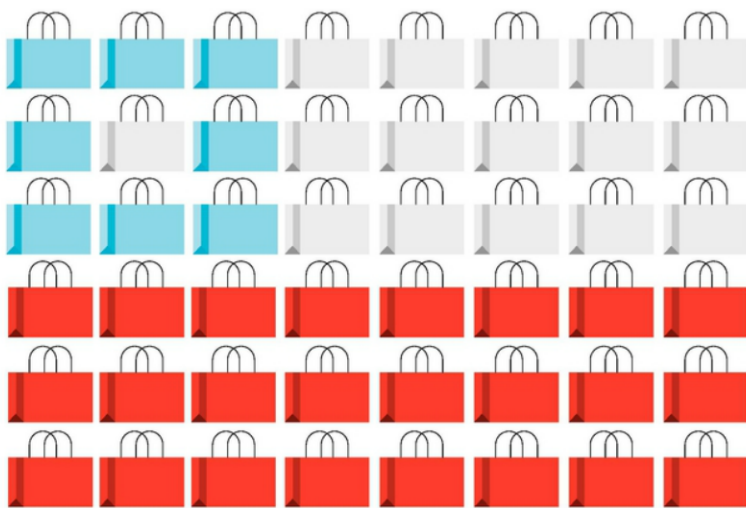
Un mundo aparte

Los reclamos son pocos: en 2012 hubo 13.778 o 0,65% de las más de dos millones de operaciones. El 43% fue por demoras en el pago (**ver Infografía**). Roberto Fantuzzi, presidente de Asexma, destaca que los avances en transparencia y acceso a mercado de las compras públicas son notables, pero que el pago, sobre todo considerando que 90% de los proveedores son pymes, es un problema serio. Y señala a las municipalidades, que exhiben una tasa de reclamos mucho mayor que su participación: 53% de los reclamos versus 27% de los montos comprados. Iván Borcoski, secretario ejecutivo de la Asociación de Municipalidades, está consciente de ello. El problema, sostiene, es que a las municipalidades se les asignan cada vez más tareas y esas nuevas funciones no siempre van acompañadas de fondos. "La plata de nuestros costos corrientes muchas veces tenemos que ocuparla en otras cosas. El año pasado, los municipios traspasaron a educación municipal \$150 mil millones, porque la subvención no nos alcanza", precisa. Eso explica la demora en los pagos.

Las dudas

El otro gran motivo de queja son las bases y criterios de evaluación. Además de los reclamos presentados por los usuarios, la Contraloría General de la República audita anualmente las compras de las reparticiones públicas. Las bases son una de varias observaciones recurrentes. Las otras son la fragmentación de las compras para eludir la licitación o la toma de razón (el límite son 5.000 UTM), la adjudicación a oferentes que no cumplen con las bases, el uso de criterios de evaluación que vulneran el principio de igualdad o el de certeza jurídica, la modificación de las condiciones después de la adjudicación, una evaluación técnico económica que no se ajusta a las bases y las compras fuera del sistema. Es probable que la mayoría de estos casos sea por equivocación o falta de preparación del funcionario que elabora las bases o sube la licitación a la plataforma, pero es aquí donde están los espacios que permiten favorecer a un proveedor sobre otro.

¿Cómo se puede manipular una licitación? Una posibilidad es establecer requerimientos tan específicos en las bases que sólo un proveedor



El Sistema de Compras Públicas de Chile es un mercado complejo, que **mueve US\$ 9.100 millones anuales**, casi 4% del PIB. Su creación marcó un gran salto en transparencia, pero aún persisten dudas sobre las ganancias en eficiencia y ahorro. Los observadores enumeran aquí las debilidades que deben corregirse.

DOS VISIONES



“El foco debe estar en mejorar la gestión de compradores y proveedores y perfeccionar el mercado”.

Roberto Pinedo
Director de ChileCompra.



“Las comunas grandes tienen equipos de cinco o seis personas trabajando en las compras”.

Juan Borcoski, secretario ejecutivo
Asociación de Municipalidades.

COMO OPERA

EL SISTEMA: A grandes rasgos, la Dirección de Compras Públicas, la institución detrás de ChileCompra, administra una plataforma electrónica, en la que los organismos del Estado publican los productos y servicios que demandan y reciben ofertas de proveedores. Si hay controversias, se puede recurrir al Tribunal de Compras Públicas o a la Contraloría.

COBERTURA: Todas las reparticiones del Estado, Fuerzas Armadas y municipalidades están obligadas por la Ley de Compras Públicas a utilizar ChileCompra. Están sujetos a procedimientos internos de supervisión y revisiones de Contraloría.

pueda cumplirlas, o tan vagos que la comisión evaluadora pueda actuar con discrecionalidad. Otra es publicarla por períodos muy cortos o en categorías que no son las más adecuadas, de modo que sólo quienes tengan un aviso previo sepan cuándo y dónde buscar.

La disparidad de capacidades de recursos de los municipios hace complejo resolver estos puntos. Borcoski precisa que de las 345 municipalidades, “unas 117, en general de comunas grandes y urbanas, tienen planes que les permiten tener un equipo de cinco o seis personas trabajando en las compras: encargado, supervisor, director jurídico, director de control y el requeriente o persona que necesita el bien o servicio”. En las otras 227, comunas rurales o apartadas, “la falta de profesionales es grande” y puede que todo el proceso lo haga un funcionario.

Es una realidad que recoge Inostroza. “En los municipios hay mucha heterogeneidad y lamentablemente los sistemas públicos se diseñan sin pensar en esta heterogeneidad. Hablando en general, en los municipios hay problemas de capacidad y equipos técnicos, pero también enfrentan problemas de mercado y restricciones de proveedores”, estima.

ChileCompra puso en marcha el Observatorio de Apoyo, para revisar cómo está estructurada una licitación, con énfasis en los puntos que son motivos de conflicto. “La elaboración de bases es compleja. Hemos adoptado un rol de mediación. Y hemos conseguido mejorar los procesos en tiempo real”, dice Pinedo. Este último punto no es menor: el proceso no se detiene si un proveedor decide recurrir al tribunal o a Contraloría, de modo que es muy probable que cuando éste anuncie su decisión, el contrato se haya asignado y ejecutado. Esto también desincentiva los reclamos: un sondeo de ChileCompra entre los oferentes mostró que si una licitación les merece dudas, el 64% se abstiene de participar.

Para Inostroza, “es imposible crear un sistema que por diseño deje el

riesgo de corrupción en cero”. El uso de bases estandarizadas, una propuesta de Contraloría en la que ChileCompra está trabajando, podría generar situaciones absurdas. “Los privados no están obligados a contratar con el Estado, menos si tienen mucho mercado privado donde vender. Y si se exageran los ‘controles’ en el sistema pueden aumentar mucho los costos de transacción y perderse proveedores”, afirma Inostroza. Sobre si existen bases de licitación a medida, responde que, “no sería raro, pero no hay estudios, no hay auditorías sistemáticas que nos provean de un conocimiento más robusto. En todo caso, ese riesgo no se puede enfrentar con filtros y controles que traben el proceso, es mejor hacer controles ex-post con sanciones fuertes”, asevera el especialista de la U. de Chile.

Espacios de acción

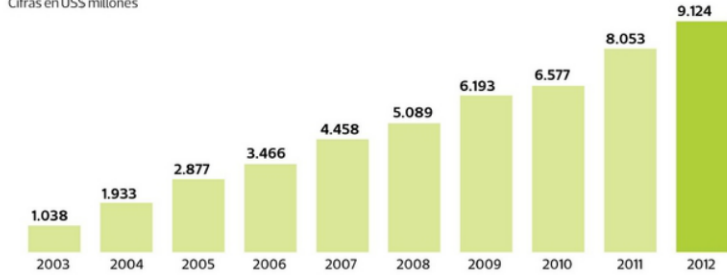
Además de las asesorías especializadas y el observatorio, Pinedo cuenta que están trabajando para agregar módulos de recepción electrónica de productos usando escáneres y de aprobación de facturas. El paso siguiente es el pago, probablemente vinculado el sistema de gestión de información financiera del Estado, Sigfe. Todo estaría en marcha para fines del próximo año. “Ya visitamos a unos 20 organismos y todos están felices con la idea”, acota.

Inostroza propone que Contraloría desarrolle una unidad especializada en compras públicas, de modo que se puedan descubrir fraudes sofisticados y desarrollar la “inteligencia de negocio” del sistema.

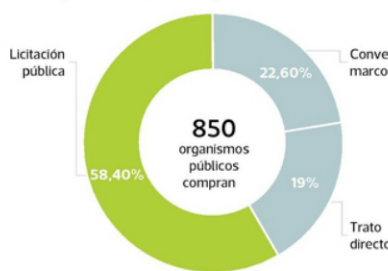
Además, indica, los servicios públicos individualmente, deben mejorar mucho más en la calidad de su conocimiento del mercado, negociaciones con proveedores, bases y licitaciones, incorporando competencias técnicas y no sólo conocimiento de las normas. “El sistema debe pensar en cómo proveer información de gestión para los jefes de servicios y de administración, para que puedan analizar bien su desempeño en comparación con el mercado y con el resto del Estado”, dice. ●

LAS CIFRAS DEL MERCADO PUBLICO

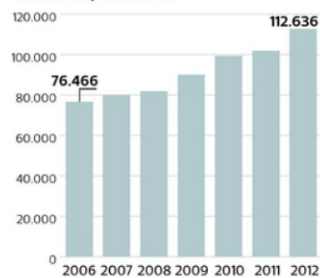
Monto transado en el mercado público
Cifras en US\$ millones



Montos por mecanismo de compra



Número de proveedores



Los compradores
Montos comprados por sector
En US\$ millones



Las 10 instituciones que transaron los mayores montos en 2012
En US\$ millones + IVA



Reclamos

En 2012 se recibieron 13.778 reclamos en un universo de 2.123.011 órdenes de compra equivalentes a 0,65% de los procesos.

Entidades con mayor porcentaje de reclamos



Causas de reclamos



Principales reclamos por irregularidades



FUENTE: ChileCompra.

LA TERCERA