Fundación ObservatorioFiscal

Compras del Sector Salud a junio 2020

- 20.08.2020 -

Por: José Mora González
Analista de datos
Observatorio del Gasto Fiscal
jose@observatoriofiscal.cl

Tabla de contenidos

TABLA DE CONTENIDOS 2

1. CONTEXTO 3

2. RESUMEN DE DIAGNÓSTICOS 4

3. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE COMPRAS DEL SECTOR SALUD 6

   3.1. COMPRAS DEL GOBIERNO CENTRAL 6

   3.2. TRATOS DIRECTOS 9

   3.3. PROBLEMAS CON LOS DATOS 16

   3.4. JUSTIFICACIONES DEL TRATO DIRECTO 19

   3.5. LICITACIONES CON ÚNICO OFERENTE 23

4. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS 24

1. Contexto

En el contexto de la emergencia mundial provocada por el COVID-19, el sector Salud del Estado se ha visto sometido a una dura presión por realizar compras contra el tiempo.

Si bien la alerta sanitaria fue declarada el 05 de enero de este año y entró en vigencia el 08 de febrero con la publicación del decreto en el diario oficial[1], las reales implicancias de la pandemia se pudieron apreciar cuando la situación escaló a Europa a finales de ese mismo mes.

Frente a este escenario el Observatorio del Gasto Fiscal estimó necesario realizar una serie de análisis de cómo se han comportado las compras por parte del sector Salud. Este documento se enfoca en analizar la **información a junio de 2020**, y hacer comparativas con el comportamiento de años anteriores. Por otro lado, la enorme importancia actual de las compras públicas realizadas por este sector hace que se requiera minimizar los riesgos, estableciendo análisis periódicos.

En abril 2019 realizamos una radiografía de las compras en Salud[2], por lo que, el presente documento actualiza varios de los análisis presentes en esa investigación, para analizar el efecto de la emergencia sanitaria sobre los comportamientos anteriores de compras.

Otra de las investigaciones previamente realizadas por el Observatorio, en diciembre 2019, corresponde al análisis de las compras farmacéuticas[3], y sobre los cuales también se realizó un actualización sobre los hallazgos relevantes, en el presente documento.

1 https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/02/1724518_alerta_sanitaria_coronavirus.pdf
2 https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/Estudio_Radiografia_a_las_compras_del_Sector_Salud
3 https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/Las_compras_farmaceuticas_del_sector_publico_en_Chile

2. Resumen de Diagnósticos

Diagnóstico 1: Importancia de las compras realizadas por el sector salud sobre las compras totales del Gobierno Central

El peso de las compras realizadas por el sector salud cada año cobran mayor relevancia sobre el total de compras realizadas por el Gobierno Central[4]. De hecho, ya a junio de 2020, estas **representan un 65% del total del monto tranzado**, lo cual implica una importante tendencia al alza, considerando que, a junio de 2009, esta proporción alcanzaba el 50%. En consecuencia, aumentar la transparencia y el monitoreo sobre estas compras, es de importancia estratégica.

Diagnóstico 2: Efectos de la emergencia sanitaria en las compras del Sector Salud y aumento de los tratos directos

El efecto de la pandemia ha tenido un impacto importante en las compras realizadas en 2020, especialmente en los tratos directos. Los datos reflejan que el peso de las compras realizadas por trato directo ha cobrado mayor relevancia sobre el total de compras realizadas por las distintas modalidades. De hecho, ya **a junio de 2020, los tratos directos representan un 40% del monto tranzado total**, comparado con un 15% a junio de 2009. En cambio, las licitaciones públicas disminuyeron su porcentaje de participación de 72% a junio de 2009, a 47% a junio 2020.

Por otro lado, se detectó que, **a junio del 2020, el uso de justificaciones de trato directo para el caso de los medicamentos,** tiene en el primer lugar ser **"Proveedor único",** con 119.923 millones de pesos, que **representa un 69% del total comprado vía trato directo**. A la vez, esta causal, "Proveedor único" disminuye su peso relativo, por el **alza de la compra vía trato directo según causal "Emergencia"**, con 36.422 millones de pesos y un 21% del total. Esto implica un alza de 231% respecto al mismo periodo en 2019 para esta causal, debido a la emergencia sanitaria. Junto con ello, a junio 2020, nuevamente vemos en los primeros lugares la justificación "**Confianza en los proveedores**", con 8.376 millones de pesos que representan un 5% del total comprado vía trato directo, con un aumento de 36% respecto del mismo periodo en 2019. Llama la atención este alza, ya que esta causal engloba en si misma un riesgo de discrecionalidad en la decisión de compra.

[4] Análisis elaborado en base a las órdenes de compras, provenientes del datawarehouse de ChileCompra.
Las órdenes de compra consideradas corresponden a aquellas en estado Enviada a Proveedor, Aceptada y Recepcionadas Conforme, y el año de análisis corresponde a la fecha de envío a proveedor.
Se considera Gobierno Central, es decir, todas las instituciones dependientes de ministerios, excluyendo a Ministerio Público, CGR, Poder Judicial, e instituciones del área Municipal.
Además, se excluyen el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo debido a que no emiten siempre una orden de compra por sus transacciones, lo que puede generar distorsiones en los análisis.

Diagnóstico 3: Principales compradores y productos adquiridos por trato directo

Por el lado de las instituciones que adquieren los bienes y servicios, el principal comprador -al igual que los últimos 5 años- ha sido la CENABAST, institución que a junio del 2020 aumentó su compras por trato directo, un 60% respecto del año anterior (junio 2019), alcanzando los 219.950 millones de pesos a junio de 2020. Aún así, su participación en el total del monto comprado por trato directo del Gobierno Central bajó de 40,9% a 32,3%. Al concluir el primer semestre del 2020, el segundo principal comprador corresponde a la Subsecretaría de Salud Pública, que alcanza los 91.082 millones de pesos, es decir, un 13,4% del total comprado por Salud, vía trato directo. Esto encuentra su explicación, considerando que se trata de la principal institución a cargo de la pandemia.

El efecto de la pandemia también se ha visto reflejado en los productos comprados. De hecho, entre las categorías más compradas están: (i) mascarillas de aislamiento o quirófano acaparan un 10% del monto transado por trato directo en el sector Salud; (ii) ventiladores de Cuidado intensivo pediátrico que también corresponden a un ítem primordial necesario para enfrentar la pandemia; (iii) circuito de respiración o ventilador necesario para enfrentar la pandemia y (iv) delantales o pecheras para el personal sanitario. Sin embargo, los datos de cantidades y precios unitarios tienen demasiados problemas de estandarización, como para poder ser usados en realizar análisis evolutivos y comparativos de las adquisiciones.

Un caso no relacionado a la pandemia, que implicó un aumento de compras por trato directo, es el Tenofovir (26.716 millones de pesos a junio del 2020) que desde 2016 que no registraba una compra tan alta (más de 24.000 millones); este es un medicamento que se utiliza para el tratamiento del VIH, y que se compra bajo la causal de proveedor único.

Diagnóstico 4: Licitaciones públicas con único oferente

Las compras realizadas por **licitación pública tienen una marcada tendencia a presentar muy poca competencia**. Si bien esto es transversal entre el sector salud y el resto del gobierno central, durante el primer semestre del 2020, esta situación se ha visto acentuada en el sector salud. Un 26% de total de licitaciones del Ministerio de Salud de ese mismo año (enero a junio 2020) presentan solo un único oferente, lo cual se ha sido un importante incremento respecto al 18% que se tenía entre enero y junio 2009.

Asimismo, la información asociada al monto adjudicado, en el sistema del mercado público, sigue teniendo problemas de registro que hacen imposible analizar los montos involucrados a estas licitaciones.

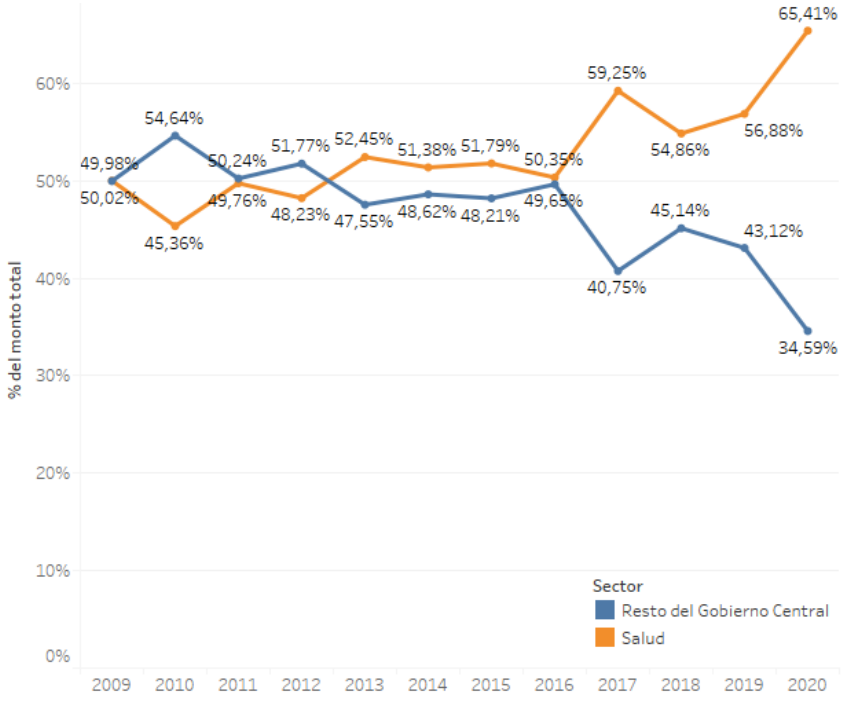
3. Análisis descriptivo de Compras del Sector Salud

3.1. Compras del Gobierno Central

Uno de los primeros análisis de interés resulta ser el porcentaje que representan las compras del sector salud sobre las compras totales del Gobierno Central[5]. En la figura 1, se puede apreciar la evolución de la participación de las compras del sector salud, en las adquisiciones totales del Gobierno Central.

Como se aprecia, la importancia de las compras del sector salud ha incrementado de manera constante. De hecho, a partir del 2017, del total de compras realizadas por el Gobierno Central a través del Mercado Público, el sector salud acapara más de la mitad de los recursos, llegando a junio de 2020 a un 65,4%.

Figura 1: Evolución de la participación porcentual en las compras del Gobierno Central, sector salud versus resto del gobierno central, datos de años completo, excepto 2020, a junio.

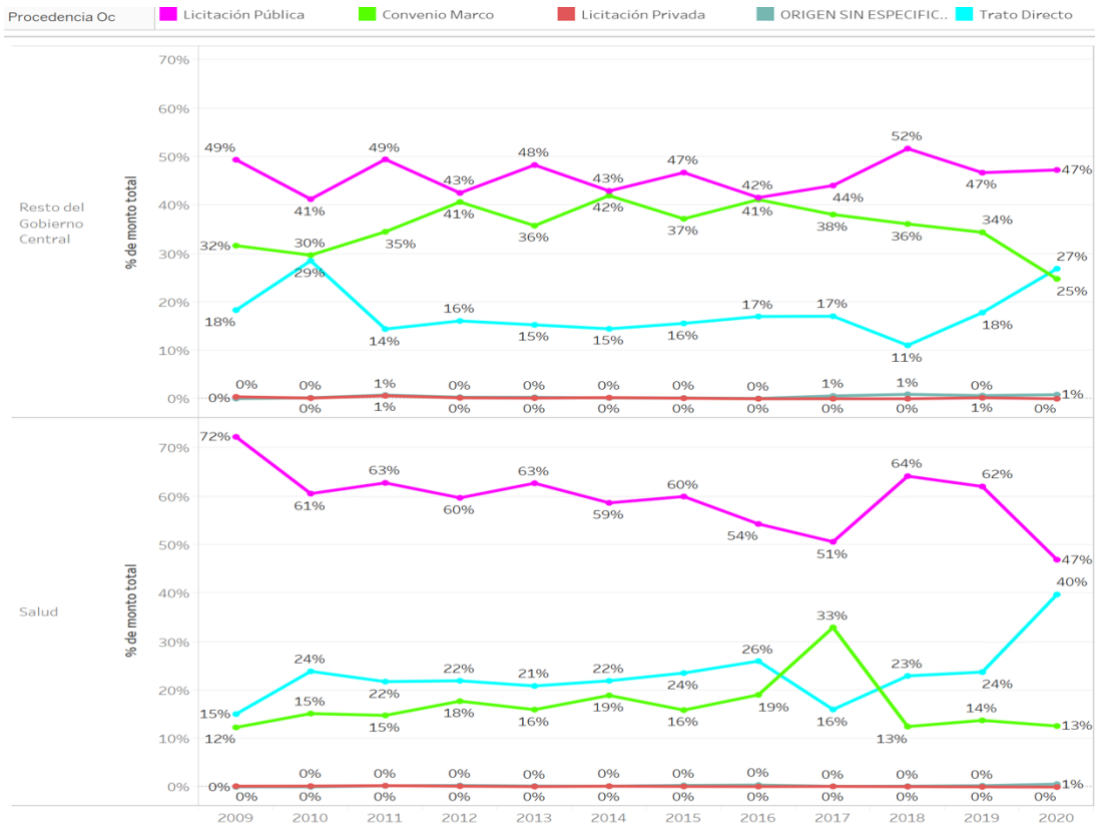


Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

[5] Análisis elaborado en base a las órdenes de compras, provenientes del datawarehouse de ChileCompra.
Las órdenes de compra consideradas corresponden a aquellas en estado Enviada a Proveedor, Aceptada y Recepcionadas Conforme, y el año de análisis corresponde a la fecha de envío a proveedor.
Se considera Gobierno Central, es decir, todas las instituciones dependientes de ministerios, excluyendo a Ministerio Público, CGR, Poder Judicial, e instituciones del área Municipal.
Además, se excluyen el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo debido a que no emiten siempre una orden de compra por sus transacciones, lo que puede generar distorsiones en los análisis

Luego de saber la importancia que tienen las compras del sector salud en el total de compras del Gobierno Central, cobra especial relevancia ahondar en algunas dimensiones de desagregación. La primera de ellas corresponde a la modalidad de compra. Para ello, en la figura 2 se puede apreciar la evolución de la participación de cada modalidad de compra en el monto total del sector salud versus el resto del gobierno central.

Figura 2: Evolución de la participación porcentual por modalidad de compra, separado por sector salud versus Gobierno Central, datos de años completo, excepto 2020, a junio.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

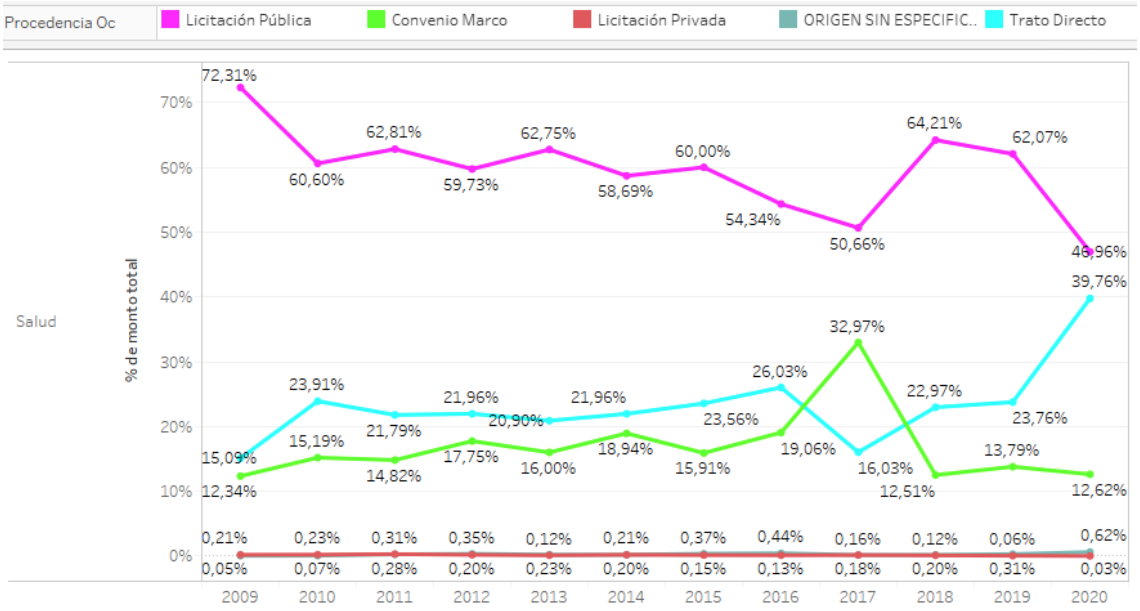
Como se puede apreciar, la **importancia de la licitación pública ha ido a la baja tanto en el sector de salud** (72% en 2009 al 47% en el primer semestre de 2020), igual como en el resto del Gobierno Central (49% en 2009 al 47% en el primer semestre de 2020). Sin embargo, en el caso del sector salud la caída ha sido más pronunciada.

Lo inverso ha ocurrido en el caso de los tratos directos: **en el sector salud**, **esta modalidad pasó de un 15% en 2009 al 40% del total comprado a junio 2020**, mientras que en el resto del gobierno central subió de un 18% en 2009, a un 27% a junio 2020.

Entendiendo lo necesario de realizar gran parte de las compras por el sector salud con premura, y por lo tanto usando trato directo, se ve con preocupación la falta de control asociada a esta modalidad, que conlleva un alto riesgo de ineficiencias y corrupción.

Para evitar desviaciones entre las comparaciones, acotamos el rango de meses entre enero y junio de cada año. En la figura 3, se puede apreciar la evolución de la participación de cada modalidad de compra en el monto total del sector salud, pero esta vez analizado con las cifras acumuladas a junio de cada año.

Figura 3: Evolución de la participación porcentual por modalidad de compra, datos Enero a Junio de cada año.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

Como se puede apreciar, la importancia de la licitación pública ha ido a la baja en el sector de salud (72% a junio de 2009 al 47% a junio del 2020), es decir, en proporciones similares a las descritas en la figura anterior.

Algo similar ha ocurrido en el caso de los tratos directos, solo que, en lugar de ir a la baja, ha ido al alza, pasando de un 15% a junio de 2009, al 40% a junio del 2020.

Por lo tanto, si hacemos comparables los periodos, se mantiene la misma tendencia al alza de tratos directos y la baja de la licitación pública.

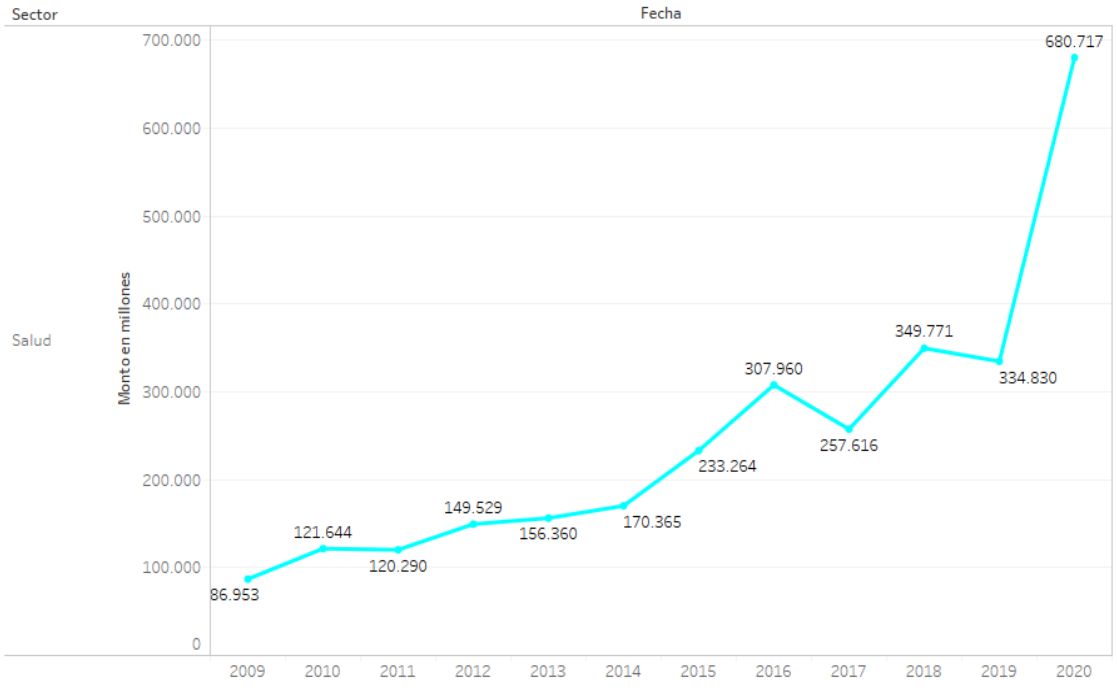
3.2. Tratos directos

Debido a la relevancia que tiene esta modalidad de compra sobre las compras totales realizadas por el sector salud, en la figura 4 se puede apreciar la evolución del monto comprado por las instituciones del sector salud, vía trato directo, entre los meses de enero y junio de cada año.

Como se puede apreciar la situación ocurrida durante este año con este tipo de compras es totalmente anormal, lo cual responde a la necesidad de responder de manera rápida a la emergencia sanitaria. **El crecimiento respecto del año pasado es de un 103%, es decir, más del doble.**

La anterior situación es inaudita, pues de los últimos 10 años, el mayor crecimiento registrado había sido entre 2009 y 2010, con un 40%.

Figura 4: Evolución del monto comprado por las instituciones del sector salud, vía trato directo, entre los meses de enero y junio de cada año, cifras en millones de pesos 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

Dada el enorme crecimiento, cobra una especial relevancia ahondar en algunas dimensiones de desagregación. La primera de ellas corresponde a quienes son los **proveedores principales** a través del tiempo. Para ello, en la figura 5 se puede apreciar los 10 principales proveedores del sector salud vía trato directo.

Figura 5: Evolución de los 10 principales proveedores del sector salud, vía trato directo, enero a junio de cada año , cifras en millones de pesos 2020, porcentaje corresponde a participación de cada proveedor sobre el monto total de trato directo del periodo.

2016	2017	2018	2019	2020
GADOR LIMITADA 27.735 9%	BRISTOL MYERS SQUIBB DE CHILE AGENC DE E R SQUIBB 11.608 5%	GLAXOSMITHKLINE CHILE FARMACEUTICA LIMITADA 17.071 5%	LABORATORIOS WYETH LLC 24.864 7%	ROCHE CHILE LTDA. ROCHE PHARMA 32.689 5%
BRISTOL MYERS SQUIBB DE CHILE AGENC DE E R SQUIBB 22.474 7%	INDUSTRIAS PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A 8.090 3%	BRISTOL MYERS SQUIBB DE CHILE AGENC DE E R SQUIBB 14.663 4%	MERCK SHARP & DOHME (I. A.) LLC AGENCIA EN CHILE 21.972 7%	GADOR LIMITADA 29.022 4%
MERCK SHARP & DOHME (I. A.) LLC AGENCIA EN CHILE 17.579 6%	ROCHE CHILE LTDA. ROCHE PHARMA 7.809 3%	MERCK SHARP & DOHME (I. A.) LLC AGENCIA EN CHILE 13.896 4%	SAN JOSE CONSTRUCTORA CHILE, S.A. 12.672 4%	BRISTOL MYERS SQUIBB DE CHILE AGENC DE E R SQUIBB 19.640 3%
GLAXOSMITHKLINE CHILE FARMACEUTICA LIMITADA 16.184 5%	ABBVIE PRODUCTOS FARMACEUTICOS LIMITADA 6.953 3%	HOSPITAL PARROQUIAL SAN BERNARDO 11.258 3%	NOVARTIS CHILE S A 11.528 3%	JOHNSON & JOHNSON MEDICAL 18.389 3%
PHARMASAN 10.225 3%	SHIRE CHILE SPA 6.616 3%	LABORATORIOS WYETH LLC 10.890 3%	ABBVIE PRODUCTOS FARMACEUTICOS LIMITADA 9.203 3%	PHARMASAN 14.954 2%
ROCHE CHILE LTDA. ROCHE PHARMA 7.028 2%	GADOR LIMITADA 5.044 2%	JOHNSON & JOHNSON MEDICAL 9.997 3%	SHIRE CHILE SPA 8.441 3%	MARCELO 14.501 2%
JOHNSON & JOHNSON MEDICAL 7.007 2%	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE 4.927 2%	CONSTRUCCIONES Y PROMOCIONES BALZOLA SA 9.033 3%	BRISTOL MYERS SQUIBB DE CHILE AGENC DE E R SQUIBB 8.427 3%	COMERCIAL KENDALL CHILE LTDA 14.248 2%
NOVO NORDISK FARMACEUTICA LIMITADA 6.818 2%	NOVARTIS CHILE S A 4.390 2%	GADOR LIMITADA 8.189 2%	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE 8.225 2%	LABORATORIOS RECALCINE S.A 12.159 2%
LABORATORIO CHILE S.A. 6.465 2%	MERCK SHARP & DOHME (I. A.) LLC AGENCIA EN CHILE 4.119 2%	ROCHE CHILE LTDA. ROCHE PHARMA 7.324 2%	NOVOFARMA SERVICE S A 7.876 2%	JEREZ Y MORENO LIMITADA 10.076 1%
ABBVIE PRODUCTOS FARMACEUTICOS LIMITADA 5.330 2%	MEDTRONIC CHILE SPA 4.019 2%	ABBVIE PRODUCTOS FARMACEUTICOS LIMITADA 5.784 2%	ROCHE CHILE LTDA. ROCHE PHARMA 7.322 2%	ECOLAB S.A. CASA MATRIZ 9.756 1%

Total top 10 proveedores	126.845	63.575	108.106	120.529	175.436
Total trato directo	307.960	247.616	349.771	334.830	680.717
% del monto vendido por top 10	41,2%	25,7%	30,9%	36,0%	25,8%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

En este ranking es posible identificar algunos fenómenos, como la presencia constante de algunos actores, como Bristol Myers, Gador y Roche. En este mismo sentido llama la atención la ausencia de Merck Sharp & Dohme. Esto se debe a que este año, los montos comprometidos por el medicamento Raltegravir han sido un tercio de lo que se había comprado en el mismo periodo el año pasado (enero a junio).

El principal proveedor de 2020 por trato directo, por primera vez es Roche, con un monto considerablemente más alto que en años anteriores. Esto se debe a la compra que se hizo este año de Trastuzumab (fármaco contra cáncer). En años anteriores, ha aparecido reflejado en meses posteriores a junio, y además el monto comprado no había sido de esta magnitud desde 2018 tal como se parecía en la siguiente tabla, en que se muestran las compras anuales por trato directo, en millones de pesos. Este medicamento se compra vía trato directo con la justificación de que se trata de un producto con proveedor único, medicamento con patente vigente desde 2013.

Figura 5: Compras por trato directo de Trastuzumab, anuales 2016-2019, y a junio en 2020, en millones de pesos 2020

Producto	2016	2017	2018	2019	2020
Trastuzumab	588	3.077	26.603	5.996	14.419

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

En vista de lo anterior será importante verificar a fin de año si se compra una cantidad similar en 2020 a la que se realizó en 2018 y con ello contrastar la hipótesis de que se trata de una compra interanual, ya que la orden de compra no lo explicita.

Junto con lo anterior, llama la atención que en 2020 hay 4 proveedores que no habían estado en el listado en años anteriores, estos son Marcelo (Albranding SPA), Laboratorios Recalcine, Comercial Kendall, Jerez y Moreno Ltda., y Ecolab S.A..

- Marcelo (Albranding SPA): Es uno de los principales proveedores de mascarillas durante la emergencia sanitaria, y entre sus principales transacciones están, 2.662.260 mascarillas desechables N95 a 2.100 pesos cada una, y 26.200.000 mascarillas desechables hipoalergénicas con filtro a 335 pesos cada una.
- Recalcine: cuya principal venta corresponde a mascarillas desechables N95, en total 6.000.000 de unidades a un precio unitario de 1.700 pesos
- Comercial Kendall: cuya principal compra corresponde a ventiladores mecánicos, 568 modelo PB980 por 17.800.000 pesos cada uno, 200 modelo PB560 por 4.800.000 pesos cada uno, y 64 modelo HT70 por 7.500.000 pesos cada uno.
- Jerez y Moreno: por la compra de 200 ventiladores mecánicos modelos vg-70, por 59.500 dólares cada uno.
- Ecolab: por la venta de 1.500.000 unidades de alcohol gel 62 a 70% frasco 340 a 1.000 ml. a un precio unitario de 6.000 pesos,

Finalmente vemos que, en términos de montos totales, la concentración en los 10 primeros proveedores vía trato directo, no se ha incrementado, por lo que aparentemente, no habría un problema de concentración de proveedores en esta modalidad, al menos, en el espectro de 5 años.

En el otro lado de la ecuación nos encontramos con los compradores, quienes han adquirido los distintos bienes y servicios que han sido utilizados durante esta epidemia. En la figura 6 se presenta la evolución de los 10 principales compradores del sector salud, vía trato directo.

Figura 6: Evolución de los 10 principales compradores del sector salud, vía trato directo, enero a junio de cada año, cifras en millones de pesos 2020, porcentaje corresponde a participación de cada comprador sobre el monto total de trato directo del periodo.

Fecha

2016	2017	2018	2019	2020
Central de Abastecimiento S.N.S.S. - CENABAST 139.638 45,34%	Central de Abastecimiento S.N.S.S. - CENABAST 78.564 30,50%	Central de Abastecimiento S.N.S.S. - CENABAST 130.391 37,28%	Central de Abastecimiento S.N.S.S. - CENABAST 136.923 40,89%	Central de Abastecimiento S.N.S.S. - CENABAST 219.950 32,31%
Hospital de Puerto Montt 8.613 2,80%	Hospital Dr. Felix Bulnes Cerda 14.379 5,58%	Hospital Dr. Felix Bulnes Cerda 24.597 7,03%	Servicio de Salud Atacama 12.945 3,87%	Subsecretaría de Salud Pública 91.082 13,38%
Hospital Dr. Felix Bulnes Cerda 8.016 2,60%	Hospital San Juan de Dios 10.095 3,92%	Subsecretaría de Salud Pública 14.702 4,20%	Hospital San Juan de Dios 12.865 3,84%	Hospital San Juan de Dios 15.971 2,35%
HOSPITAL BARROS LUCO TRUDEAU 7.837 2,54%	Hospital de Puerto Montt 7.707 2,99%	Servicio de Salud Araucanía Sur 13.551 3,87%	Hospital Dr. Felix Bulnes Cerda 11.232 3,35%	Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente 14.653 2,15%
Hospital San Juan de Dios 7.460 2,42%	Hospital de Urgencia Asistencia Pública 7.462 2,90%	SERVICIO DE SALUD METROPOLITANO SUR 13.392 3,83%	Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente 10.399 3,11%	Hospital Clínico dra. Eloísa Díaz Insunza 13.521 1,99%
Servicio de Salud Araucanía Sur 6.702 2,18%	HOSPITAL BARROS LUCO TRUDEAU 7.439 2,89%	Hospital San Juan de Dios 10.967 3,14%	Hospital Doctor Hernán Henríquez Aravena 7.197 2,15%	Hospital de Puerto Montt 11.769 1,73%
Hospital de Urgencia Asistencia Pública 5.800 1,88%	Subsecretaría de Salud Pública 5.574 2,16%	Hospital de Urgencia Asistencia Pública 7.350 2,10%	Hospital de Puerto Montt 7.110 2,12%	Hospital Doctor Hernán Henríquez Aravena 10.542 1,55%
Servicio de Salud Antofagasta 5.791 1,88%	Servicio de Salud Araucanía Sur 5.484 2,13%	HOSPITAL BARROS LUCO TRUDEAU 7.264 2,08%	Hospital Dr. Gustavo Fricke 6.441 1,92%	Complejo Asistencial Dr. Victor Ríos Ruíz 10.372 1,52%
Hospital Dr. GGB 4.780 1,55%	Hospital Clínico San Borja Arriarán 5.256 2,04%	Hospital de Puerto Montt 6.513 1,86%	Servicio de Salud Araucanía Sur 5.406 1,61%	Servicio de Salud Araucanía Sur 9.670 1,42%
Fondo Nacional de Salud - FONASA 4.748 1,54%	Complejo Asistencial Dr. Victor Ríos Ruíz 5.213 2,02%	Hospital Doctor Hernán Henríquez Aravena 6.099 1,74%	HOSPITAL BARROS LUCO TRUDEAU 4.697 1,40%	Hospital Dr. Gustavo Fricke 9.443 1,39%

Total top 10 compradores	199.385	147.174	234.826	215.217	406.875
Total trato directo	307.960	247.616	349.771	334.830	680.717
% del monto comprado por top 10	64,7%	59,4%	67,1%	64,3%	59,8%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

En la figura 6 se aprecia que la situación enero a junio de cada año, en general se ha mantenido, con los actores 'usuales'. Sin embargo, lo que se incrementado de manera importante son las magnitudes, mientras el año pasado el total comprado por el top 10 de los compradores, alcanzaba 215.217 millones de pesos, este año ese monto aumentó un 89%, alcanzando los 406.875 millones de pesos, esto explicado principalmente por la emergencia sanitaria.

El principal comprador al igual que los últimos 5 años ha sido la CENABAST, la cual aumentó su compras por trato directo, un 60% respecto del año anterior, alcanzando los 219.950 millones de pesos en 2020. Pese a ello, el porcentaje de compras por trato directo (según monto) de CENBAST bajó de 40,9% a 32,3%. Por un lado, el aumento del volumen de compras vía trato directo se debe principalmente a las compras de Cenabast de:

- Mascarillas: pasó de ningún trato directo en los cuatro años anteriores, a 36.690 millones de pesos en tratos directos

- Tenofovir: desde 2016 que no se registraba una compra tan alta (más de 26.000 millones), este es un medicamento que se utiliza para el tratamiento del VIH, y que se compra bajo la causal de proveedor único.
- Elosulfase alfa 5mg 5ml: tratamiento para el síndrome de morquio, que no había sido adquirido en años anteriores.
- Trastuzumab, cuya compra por un total de 14.419 millones de pesos es 5 veces lo comprado en el año completo de 2017 por esta modalidad de adquisición. Sin embargo, es sólo un 45% del total comprado en 2018. Como ya mencionado, esto se debe a que en 2018 hubo compras posteriores a Junio, y aparentemente las compras de este medicamento son bianuales.

El segundo principal comprador en materia tratos directorios (en-jun 2020) corresponde a la Subsecretaría de Salud Pública, que alcanza los 91.082 millones de pesos, es decir, un 13,4% del total comprado por Salud, vía trato directo en el mismo período. Esto es muy lógico, considerando que se trata de la principal institución a cargo de la pandemia.

Por otro lado, el único nuevo comprador en el ranking 2020, corresponde al Hospital Eloísa Díaz Insunza, ubicado en La Florida, que es una de las comunas más afectadas[6] por la pandemia.

Una tercera arista de análisis corresponde a ¿qué productos fueron los adquiridos vía trato directo? En la figura 7 se presenta la evolución de los 10 principales productos del sector salud, vía trato directo, con la finalidad de responder a esta pregunta.

En esta figura, vemos que las principales categorías de productos (nivel 4) comprados en 2020 son considerablemente distintos a años anteriores, lo que evidentemente responde a la necesidad de usar el trato directo para dar respuesta rápida a las necesidades surgidas de la emergencia sanitaria.

[6] https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/05/27/987404/Diez-comunas-mas-casos-covid19.html

Figura 7: Evolución de los 10 principales productos del sector salud, vía trato directo, enero a junio de cada año, cifras en millones de pesos 2020, porcentaje corresponde a participación de cada producto sobre el monto total de trato directo del periodo.

Fecha

2016	2017	2018	2019	2020
TENOFOVIR DISOPROXIL FUMARATO 26.748 9%	PERSONAL MÉDICO TEMPORAL 14.356 6%	PERSONAL MÉDICO TEMPORAL 27.798 8%	VACUNA ANTINEUMOCÓCICA 23.575 7%	MASCARILLAS DE AISLAMIENTO O QUIRÓFANO 63.914 9%
RITONAVIR 19.102 6%	ENZIMAS 11.845 5%	CONSULTAS DE MÉDICOS DE ATENCIÓN PRIMARIA 16.182 5%	RITONAVIR 18.062 5%	TENOFOVIR DISOPROXIL FUMARATO 26.716 4%
ENZIMAS 18.257 6%	LECHE O PRODUCTOS DE MANTEQUILLA 11.286 4%	CONSTRUCCIÓN DE OBRAS CIVILES 16.153 5%	CONSTRUCCIÓN DE OBRAS CIVILES 14.265 4%	ENZIMAS 26.463 4%
ZANAMIVIR 16.760 5%	CONSULTAS DE MÉDICOS DE ATENCIÓN PRIMARIA 9.068 4%	ENZIMAS 15.979 5%	CONSULTAS DE MÉDICOS DE ATENCIÓN PRIMARIA 13.505 4%	VENTILADORES DE CUIDADO INTENSIVO PEDIÁTRICO O DE 23.514 3%
SULFATO DE ABACAVIR 15.285 5%	ZANAMIVIR 8.478 3%	RITONAVIR 15.492 4%	ENZIMAS 13.099 4%	CIRCUITO DE RESPIRACIÓN O VENTILADOR 21.000 3%
PERSONAL MÉDICO TEMPORAL 8.946 3%	SERVICIOS MÉDICOS DE EMERGENCIA 8.143 3%	SULFATO DE ABACAVIR 13.883 4%	ADALIMUMAB 11.231 3%	DELANTALES O PECHERAS PARA EL PERSONAL SANITARIO 17.895 3%
CONSTRUCCIÓN DE OBRAS CIVILES 8.435 3%	SERVICIOS QUIRÚRGICOS 5.450 2%	ADALIMUMAB 12.096 3%	PERSONAL MÉDICO TEMPORAL 8.224 2%	TRASTUZUMAB 15.125 2%
GLOBULINAS O FACTORES ANTIHEMOFÍLICOS 8.362 3%	ADALIMUMAB 5.418 2%	SERVICIOS MÉDICOS DE EMERGENCIA 8.953 3%	PERSONAL MÉDICO 7.673 2%	ADALIMUMAB 14.059 2%
ADALIMUMAB 6.986 2%	CONSTRUCCIÓN DE OBRAS CIVILES 5.148 2%	CAPACITACIÓN A EMPLEADOS 8.847 3%	SERVICIOS QUIRÚRGICOS 6.510 2%	PERSONAL MÉDICO TEMPORAL 13.888 2%
SERVICIOS MÉDICOS DE EMERGENCIA 6.902 2%	GLOBULINAS O FACTORES ANTIHEMOFÍLICOS 4.736 2%	VACUNA ANTINEUMOCÓCICA 8.794 3%	HIDROXIUREA 5.970 2%	CONSULTAS DE MÉDICOS DE ATENCIÓN PRIMARIA 13.293 2%

Total top 10 productos	135.784	83.928	144.177	122.113	235.867
Total trato directo	307.960	247.616	349.771	334.830	680.717
% del monto comprado por top 10	44,1%	33,9%	41,2%	36,5%	34,6%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

Entre los productos que corresponden a lo descrito están:

- Mascarillas de aislamiento o quirófano: lideran el ranking 2020, y acaparan un 10% del monto transado por trato directo en el sector Salud, en los siguientes análisis profundizaremos sobre esta categoría.
- Tenofovir: como se mencionó en análisis anteriores, este ítem sufrió un alza que no se veía desde 2016.
- Ventiladores de Cuidado intensivo pediátrico: también corresponden a un ítem primordial necesario para enfrentar la pandemia, el principal proveedor de esta categoría ha sido Jeréz Moreno, ya mencionado anteriormente.
- Circuito de respiración o ventilador: otro ítem primordial necesario para enfrentar la pandemia, el principal proveedor de esta categoría ha sido Comercial Kendall, ya mencionado anteriormente.

- Delantales o pecheras para el personal sanitario: Misma situación de las mascarillas, pero en esta ocasión el proveedor con mayor venta corresponde a Lahsen y Lahsen Ltda. con 4.575 millones de pesos en ventas.

Ahondando en la principal categoría comprada presentamos la figura 8, donde se presenta tanto la evolución, como los principales proveedores de mascarillas de quirófano.

Figura 8: Mascarillas de Aislamiento o Quirófano, 2020, cifras en millones de pesos, porcentaje corresponde a participación de cada proveedor sobre el total de compras de mascarillas de aislamiento via trato directo del periodo.

	Fecha											
Producto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
MASCARILLAS DE AISLAMIENTO O QUIRÓFANO	372	17	16	24	28	34	65	14	134	9	8	63.914

Producto	RUT	Proveedor	% del monto total 2020	Monto	Cantidad de Proveedores
MASCARILLAS DE AISLAMIENTO O QUIRÓFANO	76.421.101-4	MARCELO	22,67%	14.489	1
	91.637.000-8	LABORATORIOS RECALCINE S.A	15,96%	10.200	1
	77.765.630-9	ORTOPEDIC	12,09%	7.728	1
	77.141.214-9	LIMPIEZA INDUSTRIAL CHILE SPA	5,27%	3.367	1
	91.575.000-1	SOCOFAR S A	2,78%	1.779	1
	96.542.490-3	TRECK S.A.	2,68%	1.713	1
	77.125.164-1	SERVICIOS MÉDICOS Y CLÍNICOS ULTR..	2,21%	1.411	1
	78.477.490-2	DAGOWAY TRADE LTDA	1,63%	1.044	1
	93.366.000-1	COMERCIAL LBF LIMITADA	1,28%	816	1
	96.924.310-5	RUDOLF CHILE S.A.	1,19%	759	1
	todos	Otros	32,24%	20.607	370
Total general			100,00%	63.914	380

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

Respecto de la categoría mascarillas de aislamiento o quirófano, se puede apreciar en el primer gráfico, como los efectos de la pandemia han sido enormes, alcanzando niveles de compra impensados (63.914 millones de pesos).

Lo preocupante de esta situación corresponde a la concentración de las compras, pues como se puede apreciar en la tabla, los 3 principales proveedores acumulan el 50% de las ventas totales (3 de 370 proveedores que han vendido esta categoría de productos en 2020).

Con lo anterior se genera la duda acerca de las condiciones comerciales bajo las que fueron obtenidos estos insumos ¿Se obtuvo el mejor precio posible?, como veremos en el siguiente capítulo, esto es extremadamente difícil de responder con los datos de Mercado Público.

3.3. Problemas con los datos

Una de las aristas importantes que se buscó analizar en este documento corresponde a los precios de adquisición de los productos, sin embargo, al igual que en estudios anteriores, nos encontramos con dificultades importantes, que abordaremos en los diferentes análisis de este capítulo.

En un primer acercamiento al análisis de precios se realizó analizando las compras de 2020 de la categoría más comprada en términos de monto, Mascarillas de aislamiento o quirófano. Lamentablemente, al empezar a profundizar en el detalle de cada producto inserto en esta categoría nos encontramos con problemas para poder identificar productos concretos y estandarizados.

Para esta categoría existen 1.173 registros de compras en 2020, en estos registros, existen 728 descripciones de productos distintas, por lo que es muy difícil usar este campo como agrupación de análisis, sin embargo, este campo contiene información muy valiosa, que permite analizar con mayor profundidad las compras, cosas como el tipo de mascarilla, forma, material, empaque, entre otros.

En vista de lo anterior, a través de la aplicación de técnicas de clasificación automáticas de texto (Fuzzy Wuzzy), se generaron agrupaciones artificiales basados en la similitud sintáctica.

Esto arrojó 60 categorías distintas, en la figura 9, se pueden apreciar las 15 principales en términos de monto.

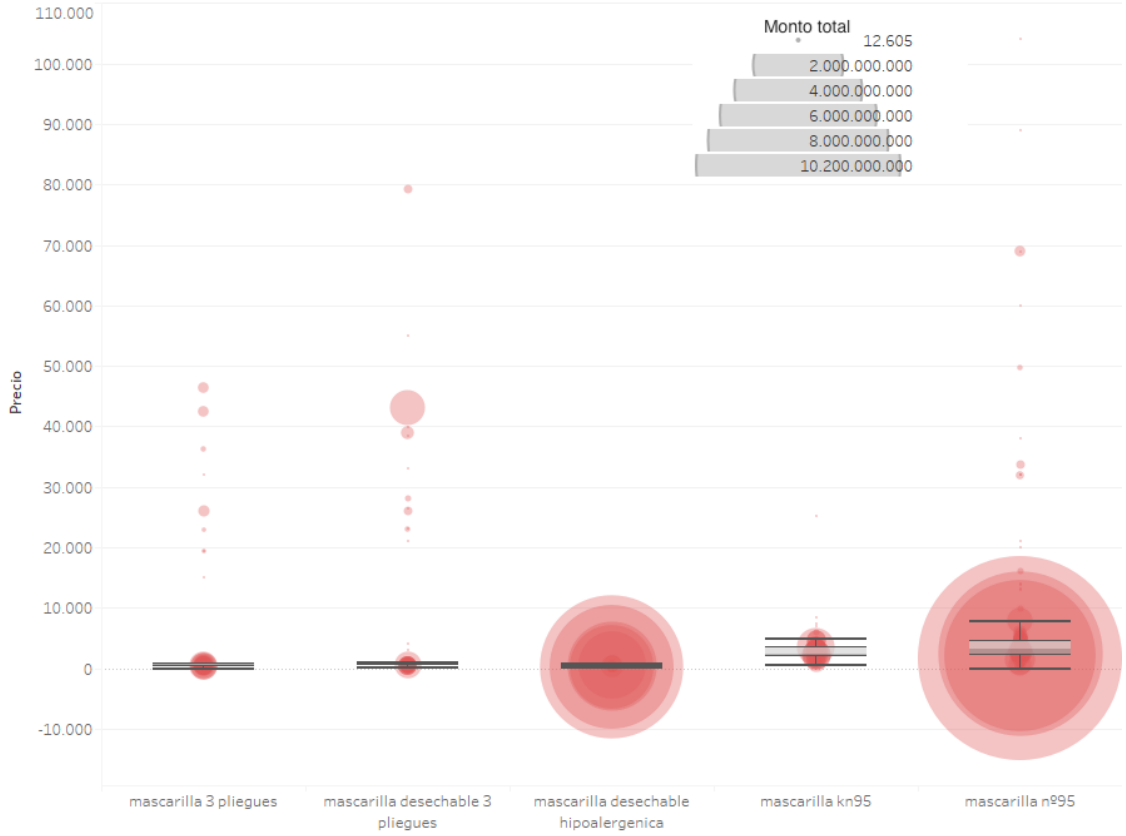
Figura 9: Categorización de descripciones de productos de la categoría mascarillas de aislamiento o quirófano, 2020, cifras en millones de pesos.

Clasifica (grupo)	
mascarilla nº95	25.975
mascarilla desechable hipoalergenica	13.798
Nulo	4.416
sin determinar	4.176
mascarilla kn95	3.248
mascarilla 3 pliegues	2.169
mascarilla desechable 3 pliegues	1.764
mascarilla 3 pliegues con elastico	988
mascarillas 3 pliegues caja x 50 unidades	916
mascarillas desechables	732
sin definir	671
mascarillas quirurgicas 3 pliegues	438
mascarilla 3 pliegues desechable	395
mascarilla quirúrgicas desechable 3 pliegues	384
mascarilla desechable con tira	354
Otros (45)	3.491
Total general	63.914

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

Dado que los datos de precio de cada una de estas categorías son de pésima calidad, pues pese a que las agrupaciones son coherentes, hay temas como la unidad, cantidad, tipo envase, etc. que no están incorporadas en la descripción, por lo que se generan distorsiones que hacen imposible poder analizar el universo completo de categorías, por lo que, en la figura 10 se hizo un análisis de precios de las 5 principales, exceptuando las categorías Nulo y sin determinar.

Figura 10: Boxplot de precios unitarios 5 principales categorías, el tamaño de los círculos representa el monto total de la transacción, cifras en pesos.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

Como se puede apreciar en la figura 10, en la que se presenta un *boxplot* por cada una de las 5 principales categorías, donde el tamaño del círculo es el monto total de la transacción, para las categorías “mascarilla n95”, “mascarilla desechable 3 pliegues” y “mascarilla 3 pliegues”, los rangos de precios son extremadamente diversos, esto se debe a que al llenar la orden de compra los funcionarios no explicitan correctamente la UNIDAD de compra, y por lo tanto, analizar esto de forma automática es prácticamente imposible, se requiere revisar una a una las OC, para determinar la unidad.

Si centramos el análisis en las mascarillas clasificadas como n95, el menor precio pagado fue 360 pesos 1077392-127-MC20, en enero de este año, mientras que el más alto es de 68.900 pesos en la OC 4335-274-SE20, sin embargo, en este rango de precios no se trata de unidades,

sino que, de cajas, en este caso 20 unidades por caja, es decir, el precio unitario es de 3.445 pesos por mascarilla, 9,6 veces lo que valían enero. El problema de esta metodología manual es que en el resto del intervalo podría haber otras unidades como cajas de 10 mascarillas, cuyo precio unitario por mascarilla sea mayor, que el ejemplo mostrado, pero serían muy difícil de pesquisar debido a la falta de estandarización del registro.

Finalmente siguiendo con el análisis de la categoría n95, las tres principales compras de esta categoría, son las siguientes OC:

Figura 11: Principales compras de mascarillas "n95"

Código OC	Descripción de Producto	Fecha envió OC	Nombre	RUT	Servicios	Cantidad	Precio en pesos	Monto en millones
621-789-SE20	MASCARILLA O RESPIRADOR DESECHABLE N95	16/06/2020 0:00	LABORATORIOS RECALCINE SA	91.637.000-8	Central de Abastecimiento S.N.S.S. - CENABAST	6.000.000	1.700	10.200
621-448-SE20	MASCARILLA DESECHABLE N95 PLEGABLE	21/04/2020 0:00	COMERCIAL Y DISTRIBUIDORA ORTOPEDIC SPA	77.765.630-9	Central de Abastecimiento S.N.S.S. - CENABAST	2.649.600	2.500	6.624
621-408-SE20	MASCARILLA DESECHABLE N95 PLEGABLE	14/04/2020 0:00	Marcelo (Albranding SPA)	76.421.101-4	Central de Abastecimiento S.N.S.S. - CENABAST	2.662.260	2.100	5.591

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

Como se puede apreciar hay diferencias importantes de precios, tanto entre las OC 2 y 3, que fueron emitidas el mismo mes, con solo una semana de diferencia, como con la OC 1 que presentó el precio más barato, hace poco más de un mes.

La intención de este análisis es mostrar lo importante de poder hacer este mismo proceso, pero de forma automática, sin tener que generar categorías artificiales, sino que basado en una clasificación propia del Mercado Público que permita hacer comparaciones de productos cuando sea aplicable, y que permita así establecer el nivel de sobreprecio entre los distintos proveedores.

3.4. Justificaciones del trato directo

Otra de las perspectivas de análisis de interés relacionada a las compras del sector salud, corresponde a la idoneidad del uso de trato directo, basado en la justificación utilizada para realizarlo.

En la figura 12 se presenta un mapa de calor en que se puede apreciar la evolución del uso de justificaciones para realizar trato directo a través del tiempo, para el sector salud. Las principales **justificaciones** son **Emergencia, Proveedor único y Confianza en el proveedor**. Históricamente, la principal razón ha sido "Proveedor único", llegando el año pasado (a junio) a acumular un 44% del total comprado por trato directo. Sin embargo, este año ha cambiado el escenario debido a la pandemia, dado que **la principal justificación ha pasado a ser "Emergencia", con un 54% del total adquirido por el sector salud vía trato directo**. Si bien la justificación "**Proveedor Único**" disminuyó su peso relativo, **según monto aumento de 11% respecto del año anterior** (a junio de cada año). Vemos con preocupación que esta tendencia al alza de esta causal no ha tenido un quiebre desde 2017.

Figura 12: Evolución de justificaciones para el uso de trato directo, enero a junio de cada año, Sector Salud, montos en millones de pesos 2020, porcentaje corresponde a participación de cada justificación sobre el monto total de trato directo del periodo.

		Fecha											
Sector	Razon	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Salud	Emergencia, urgencia o imprevisto	29.811 34,28%	43.199 35,51%	24.568 20,42%	50.798 33,97%	24.587 15,72%	26.596 15,61%	28.984 12,43%	40.463 13,14%	38.431 14,92%	50.448 14,42%	44.222 13,21%	364.694 53,58%
	Si solo existe un proveedor del bien o servicio	20.022 23,03%	30.876 25,38%	36.788 30,58%	36.901 24,68%	60.647 38,79%	41.694 24,47%	91.499 39,23%	139.606 45,33%	84.380 32,75%	120.094 34,34%	148.426 44,33%	165.453 24,31%
	Confianza y seguridad de los proveedores, derivados de su experiencia	11.069 12,73%	14.169 11,65%	24.922 20,72%	27.008 18,06%	43.446 27,79%	52.807 31,00%	69.433 29,77%	69.519 22,57%	77.230 29,98%	91.593 26,19%	68.299 20,40%	72.252 10,61%
	licitación pública previa sin ofertas, o con ofertas inadmisibles		240 0,20%	780 0,65%	1.571 1,05%	3.890 2,49%	18.114 10,63%	8.853 3,80%	14.056 4,56%	12.436 4,83%	26.231 7,50%	21.076 6,29%	16.521 2,43%
	Costo de evaluación desproporcionado, y por monto de contratación inferior a 100 ..		670 0,55%	2.174 1,81%	2.286 1,53%	3.705 2,37%	7.494 4,40%	9.504 4,07%	12.107 3,93%	13.716 5,32%	12.681 3,63%	13.499 4,03%	15.580 2,29%
	Reposición o complementación de accesorios compatibles con modelos ya a..	2.138 2,46%	2.144 1,76%	2.787 2,32%	4.818 3,22%	4.330 2,77%	6.295 3,70%	7.097 3,04%	10.741 3,49%	9.648 3,75%	10.643 3,04%	10.870 3,25%	14.661 2,15%
	Prórroga de un contrato de suministro o servicio o contratación de servicios conex..	13.831 15,91%	17.912 14,73%	15.210 12,64%	16.478 11,02%	11.000 7,04%	10.594 6,22%	10.581 4,54%	10.835 3,52%	9.764 3,79%	13.096 3,74%	13.045 3,90%	12.222 1,80%
	Bienes o servicios para proyectos de investigación docencia o extensión		78 0,06%	38 0,03%	206 0,14%	256 0,16%	679 0,40%	766 0,33%	1.084 0,35%	2.209 0,86%	10.200 2,92%	4.169 1,25%	8.669 1,27%
	Contratación con titulares de derecho de propiedad intelectual o industrial	1.091 1,25%	229 0,19%	561 0,47%	1.038 0,69%	1.309 0,84%	2.177 1,28%	2.436 1,04%	5.395 1,75%	4.256 1,65%	6.660 1,90%	6.637 1,98%	6.836 1,00%
	Servicios especializados inferiores a 1000 UTM		312 0,26%	3.306 2,75%	2.411 1,61%	587 0,38%	1.037 0,61%	1.557 0,67%	1.579 0,51%	3.192 1,24%	3.280 0,94%	2.150 0,64%	1.594 0,23%
	Adquisición igual o inferior a 10 UTM (Debe presentar 3 cotizaciones)		969 0,80%	2.879 2,39%	2.644 1,77%	1.375 0,88%	1.184 0,69%	1.231 0,53%	1.062 0,34%	895 0,35%	860 0,25%	797 0,24%	629 0,09%
	Contratación de consultorias, considerando especiales facultades del pr..	263 0,30%	235 0,19%	358 0,30%	465 0,31%	175 0,11%	245 0,14%	233 0,10%	182 0,06%	409 0,16%	353 0,10%	385 0,11%	544 0,08%
	Remanente de contrato por incumplimiento de proveedor u otras cau..	403 0,46%	428 0,35%	2.816 2,34%	154 0,10%	201 0,13%	481 0,28%	305 0,13%	621 0,20%	491 0,19%	612 0,18%	651 0,19%	416 0,06%
	Contratacion de proveedor por seguridad e integridad de las autoridades		40 0,03%	107 0,09%	46 0,03%	215 0,14%	367 0,22%	172 0,07%	74 0,02%	48 0,02%	66 0,02%	28 0,01%	177 0,03%
	Adquisiciones inferiores a 10 UTM que privilegien materias de alto impacto social								141 0,05%	77 0,03%	98 0,03%	172 0,05%	169 0,02%
	Servicios de naturaleza confidencial	65 0,08%	1.637 1,35%	20 0,02%	18 0,01%	120 0,08%	18 0,01%	34 0,01%	18 0,01%	51 0,02%	1.733 0,50%	1 0,00%	154 0,02%
	Contratación con cargo a gastos de representación	48 0,06%	25 0,02%	51 0,04%	56 0,04%	29 0,02%	51 0,03%	58 0,03%	37 0,01%	15 0,01%	32 0,01%	26 0,01%	58 0,01%
	Adquisición inferior a 3 UTM (Debe presentar 3 cotizaciones)	3.917 4,50%	2.979 2,45%	2.907 2,42%	2.493 1,67%	475 0,30%	503 0,30%	473 0,20%	395 0,13%	346 0,13%	258 0,07%	285 0,09%	51 0,01%
	Conocimiento público de licitación pudiera poner en riesgo el objeto de la contrataci..	55 0,06%	12 0,01%	9 0,01%	109 0,07%	4 0,00%	26 0,02%	36 0,02%	43 0,01%	22 0,01%	832 0,24%	89 0,03%	38 0,01%
	Adquisición de bienes a oferentes extranjeros para su utilización fuera del p..	37 0,04%	24 0,02%	7 0,01%	28 0,02%	8 0,01%	3 0,00%	12 0,00%	1 0,00%	0 0,00%	1 0,00%	4 0,00%	1 0,00%
	Servicios personales especializados menores a 1000 UTM		521 0,43%										
	Menor a 10 UTM		1.145 0,94%	2 0,00%	0 0,00%								
	Contratación de servicios conexos	4.204 4,83%	3.799 3,12%										

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

Por otro lado, resulta de interés conocer si el mismo comportamiento relatado en el párrafo anterior se presenta en los **medicamentos y productos farmacéuticos**.

En la figura 13 se presenta un mapa de calor en que se puede apreciar la evolución del uso de justificaciones para realizar compras **vía trato directo de productos farmacéuticos** a través del tiempo. Como se puede apreciar en el caso de los medicamentos**, la principal razón sigue siendo "Proveedor único"**, con una pequeña alza de 3,5% respecto al año anterior según monto. A la vez, la causal, "Proveedor único" disminuye su peso relativo, por el alza de la compra vía trato directo según causal "Emergencia", por la emergencia sanitaria.

Nuevamente vemos en los primeros lugares tanto de la figura 12 como la figura 13 la justificación "**Confianza en los proveedores**" para comprar vía trato directo productos farmaceúticos. A junio 2020, se encuentra en el tercer lugar, con 8.376 millones de pesos, que equivale a un 5% de lo comprado en productos farmacéuticos en ese periodo. A nuestro entender, esta justificación abre un **espacio de discreción que no se justifica**, y debiera ser eliminada.

Figura 13: Evolución de justificaciones para el uso de trato directo en compras de productos farmacéuticos, enero a junio de cada año, Sector Salud, montos en millones de pesos 2020, porcentaje corresponde a participación de cada justificación sobre el monto total de compras de productos farmacéuticos vía trato directo del periodo.

		Fecha											
Sector	Razon	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Salud	Si solo existe un proveedor del bien o servicio	31,99% 7.710	77,26% 16.926	72,39% 21.824	52,92% 13.278	75,99% 38.568	65,76% 27.867	76,79% 75.143	81,59% 112.580	77,21% 56.427	71,14% 89.054	82,67% 115.601	69,27% 119.923
	Emergencia, urgencia o imprevisto	60,47% 14.575	15,88% 3.479	13,00% 3.920	26,45% 6.636	11,91% 6.043	5,50% 2.332	7,08% 6.924	8,76% 12.086	4,46% 3.261	16,95% 21.223	7,86% 10.994	21,04% 36.422
	Confianza y seguridad de los proveedores, derivados de su experiencia	3,07% 741	1,93% 423	3,49% 1.053	10,72% 2.689	6,02% 3.055	15,96% 6.762	9,76% 9.548	4,51% 6.218	10,39% 7.595	5,34% 6.680	4,40% 6.153	4,84% 8.376
	Costo de evaluación desproporcionado, y por monto de contratación inferior a 100 UTM		0,02% 4	2,17% 653	1,19% 300	1,76% 893	4,47% 1.892	2,31% 2.263	2,06% 2.842	4,49% 3.281	2,44% 3.058	2,35% 3.280	1,97% 3.410
	licitación pública previa sin ofertas, o con ofertas inadmisibles		0,00% 0	0,02% 5	0,15% 37	0,68% 348	3,34% 1.416	2,76% 2.697	1,98% 2.731	1,38% 1.010	0,83% 1.042	0,84% 1.181	1,56% 2.698
	Prórroga de un contrato de suministro o servicio o contratación de servicios conexos	2,38% 575	1,86% 407	6,21% 1.873	5,55% 1.392	2,62% 1.331	3,58% 1.517	0,44% 434	0,40% 553	0,85% 623	0,74% 923	0,71% 990	0,60% 1.043
	Contratación con titulares de derecho de propiedad intelectual o industrial	0,09% 22	0,05% 11	0,10% 29	0,12% 31	0,08% 39	0,27% 114	0,21% 206	0,21% 290	0,47% 343	0,46% 579	0,59% 828	0,37% 647
	Reposición o complementación de accesorios compatibles con modelos ya adquiridos	0,03% 8	0,01% 3	0,02% 7	0,16% 41	0,06% 33	0,18% 74	0,08% 74	0,10% 140	0,06% 43	0,10% 129	0,16% 221	0,13% 220
	Remanente de contrato por incumplimiento de proveedor u otras causales, remanente que no supere las	0,70% 169	0,83% 182	0,60% 180	0,05% 12	0,09% 44	0,08% 34	0,12% 120	0,13% 186	0,14% 102	0,26% 330	0,15% 211	0,12% 213
	Adquisición igual o inferior a 10 UTM (Debe presentar 3 cotizaciones)		0,29% 65	0,93% 280	1,39% 348	0,59% 302	0,64% 272	0,34% 333	0,18% 242	0,38% 279	0,25% 312	0,17% 239	0,10% 167
	Adquisición inferior a 3 UTM (Debe presentar 3 cotizaciones)	1,19% 286	0,91% 200	0,73% 221	1,16% 292	0,13% 68	0,19% 81	0,10% 97	0,06% 77	0,14% 102	0,05% 66	0,08% 117	0,01% 10
	Adquisiciones inferiores a 10 UTM que privilegien materias de alto impacto social								0,00% 6	0,01% 4	0,01% 8	0,00% 4	0,00% 2
	Servicios especializados inferiores a 1000 UTM		0,03% 6	0,14% 42	0,04% 11	0,03% 14	0,01% 5	0,01% 5	0,01% 14	0,00% 1	0,00% 0	0,01% 8	0,00% 0
	Servicios de naturaleza confidencial	0,00% 0	0,02% 4	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 2		0,00% 3			1,38% 1.728		0,00% 0
	Servicios personales especializados menores a 1000 UTM		0,01% 2										
	Menor a 10 UTM		0,80% 176										
	Contratación de servicios conexos	0,06% 15	0,08% 17										
	Contratación de consultorias, considerando especiales facultades del proveedor		0,00% 0		0,00% 0	0,00% 0	0,00% 1	0,00% 2	0,00% 5		0,01% 11		
	Contratación con cargo a gastos de representación	0,00% 1			0,00% 0	0,00% 2		0,00% 1					
	Contratacion de proveedor por seguridad e integridad de las autoridades		0,01% 3	0,18% 54	0,05% 12	0,01% 5	0,02% 8	0,00% 0	0,01% 9	0,02% 12			
	Conocimiento público de licitación pudiera poner en riesgo el objeto de la contratación	0,00% 0		0,00% 1	0,00% 1		0,00% 0	0,00% 4	0,00% 0		0,03% 38	0,00% 0	
	Bienes o servicios para proyectos de investigación docencia o extensión				0,01% 2	0,00% 0	0,00% 1	0,00% 0		0,00% 0	0,00% 1	0,00% 0	
	Adquisición de bienes a oferentes extranjeros para su utilización fuera del pais	0,00% 0	0,01% 2	0,01% 4	0,04% 9	0,01% 3	0,01% 3						

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

Por último, resulta relevante conocer cuales categorías de productos farmacéuticos son las que han sido adquiridas por la justificación "proveedor único", como trato directo.

En la figura 14 se presenta un mapa de calor en que se puede apreciar la evolución de compras de **productos farmacéuticos usando trato directo justificado** con la justificación **"proveedor único",** enero a junio de cada año. Como se puede apreciar, la principal categoría de productos, corresponde a Tenofovir (tratamiento del VIH), cuyas compras aumentaron considerablemente, alcanzando un monto que no se había presentado desde 2016.

Figura 14: Evolución de compras de principales productos farmacéuticos usando trato directo justificado con proveedor único, enero a junio de cada año, Sector Salud, montos en millones de pesos 2020, porcentaje corresponde a participación de cada producto sobre el monto total de compras de productos farmacéuticos vía trato directo del periodo.

	Fecha											
Level4	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tenofovir disoproxil fumarato	0,00% 0		19,02% 4.151	2,72% 361	17,24% 6.649	21,63% 6.029	17,61% 13.236	18,87% 21.240	7,84% 4.426	6,33% 5.634	4,39% 5.080	22,16% 26.576
Trastuzumab	0,24% 19		0,17% 38	1,86% 247	0,85% 329	0,55% 154	0,01% 7	0,29% 328	5,18% 2.925	0,88% 780	0,27% 318	12,45% 14.932
Adalimumab	0,04% 3	0,50% 85	0,08% 17	0,23% 30	1,39% 535	2,81% 783	2,85% 2.140	6,06% 6.819	9,43% 5.322	13,57% 12.086	9,64% 11.141	8,06% 9.662
Hidroxiurea	0,10% 8	0,17% 29	0,00% 0	0,02% 3	0,08% 31	0,16% 45	0,36% 272	1,13% 1.269	3,10% 1.748	6,15% 5.480	5,15% 5.949	7,24% 8.688
Ritonavir	3,34% 257	40,53% 6.860	14,58% 3.183		6,25% 2.412	18,32% 5.107	9,86% 7.409	16,96% 19.096	7,75% 4.373	17,39% 15.487	15,58% 18.006	7,15% 8.576
Rituximab	2,18% 168	0,53% 89	0,16% 36	0,19% 25	0,12% 48	0,35% 98	0,08% 57	1,66% 1.866	4,48% 2.530	0,53% 475	2,06% 2.383	5,12% 6.140
Saquinavir												4,94% 5.921
Zanamivir		3,43% 580	16,31% 3.561	0,00% 0	8,28% 3.193		13,77% 10.351	14,48% 16.305	14,98% 8.454	7,27% 6.472	0,56% 648	4,51% 5.414
Nevirapina			0,15% 33		2,86% 1.105	2,58% 719	1,93% 1.453	2,03% 2.288	0,81% 457	4,27% 3.806		3,22% 3.861
Interferón	0,05% 4	1,15% 194	0,12% 26	9,89% 1.314	4,34% 1.672	5,32% 1.481	4,13% 3.107	2,62% 2.946	6,27% 3.537	2,53% 2.255	3,54% 4.089	2,74% 3.289

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

En segundo lugar, está Trastuzumab (tratamiento contra el cáncer), con un alza debido a que años anteriores las compras se hicieron posterior a Junio, pero también porque aparentemente se compra de manera bianual, ya que en 2018 también se compró un monto importante (26.603 millones).

En la figura 15 se presentan las compras por trato directo 2009 a 2020 de la categoría de productos ADALIMUMAB, abierto por justificación. Lo que llama la atención de esta gráfica, es que en el periodo enero junio 2020, la compra de esta categoría de productos se da principalmente por dos justificaciones: "Proveedor único" y "Emergencia". Es decir, hubo una compra que se realizó de manera no planificada, y en resumen, las compras totales entre enero y junio 2020, supera en 26% a las de enero junio 2019.

Figura 15: Evolución de compras de ADALIMUMAB usando trato directo con justificación, enero a junio de cada año, Sector Salud, montos en millones de pesos 2020, porcentaje corresponde a participación de cada justificación sobre el monto total de compras de ADALIMUMAB vía trato directo del periodo.

Sector	Razon	Producto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Salud	Si solo existe un proveedor del bien o servicio	ADALIMUMAB	4 53,64%	90 97,46%	23 77,80%	37 86,32%	548 97,12%	788 95,88%	2.176 97,89%	6.819 97,61%	5.322 98,23%	12.086 99,91%	11.141 99,21%	9.662 68,73%
	Emergencia, urgencia o imprevisto	ADALIMUMAB	1 14,10%		2 5,21%	3 6,76%	8 1,37%	2 0,26%	21 0,94%	7 0,10%	75 1,39%	4 0,03%	74 0,66%	4.322 30,74%
	Confianza y seguridad de los proveedores, derivados de su experiencia	ADALIMUMAB	2 32,26%					18 2,20%	12 0,52%		6 0,10%	7 0,06%	7 0,06%	55 0,39%
	Contratación con titulares de derecho de propiedad intelectual o industrial	ADALIMUMAB					1 0,13%	5 0,61%	6 0,29%					15 0,10%
	Costo de evaluación desproporcionado, y por monto de contratación inferior a 100 UTM	ADALIMUMAB						1 0,18%	8 0,35%	7 0,10%	14 0,26%		8 0,07%	5 0,04%
	licitación pública previa sin ofertas, o con ofertas inadmisibles	ADALIMUMAB					6 1,14%			111 1,59%				
	Reposición o complementación de accesorios compatibles con modelos ya adquiridos	ADALIMUMAB						4 0,51%			1 0,02%			
	Prórroga de un contrato de suministro o servicio o contratación de servicios conexos	ADALIMUMAB			5 16,99%		1 0,24%	3 0,35%		41 0,59%				
	Adquisición inferior a 3 UTM (Debe presentar 3 cotizaciones)	ADALIMUMAB		2 2,54%					0 0,01%	1 0,02%				
	Adquisición igual o inferior a 10 UTM (Debe presentar 3 cotizaciones)	ADALIMUMAB				3 6,92%					0 0,01%			

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

3.5. Licitaciones con único oferente

Finalmente se revisó el comportamiento relacionado a la cantidad de oferentes por licitación pública.

En la figura 15 se presenta un mapa de calor en que se puede apreciar la evolución de compras usando licitación pública entre enero y junio de cada año, separados por la cantidad de oferentes de cada una. Como se puede apreciar **la cantidad de licitaciones con mayor cantidad de adjudicaciones corresponde a aquellas en que se ha presentado un único oferente**, tanto en el sector salud como en el resto del Gobierno Central. **En el caso del sector salud, un 26% del número total de las licitaciones** en el primer semestre del 2020 presentan **solo un único oferente**, lo cual se ha sido un importante **incremento respecto al 18% que se tenía entre enero y junio 2009**. En el resto del Gobierno Central, las licitaciones con oferentes únicos en el primer semestre del 2020 alcanzó el 28% del total.

Figura 16: Evolución de licitaciones públicas por cantidad de oferentes, enero junio de cada año, cantidad de licitaciones adjudicadas.

Sector / Fecha

	Resto del Gobierno Central											Salud										
Cant_ofere..	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	6.409	6.089	6.204	5.803	5.015	4.885	4.161	3.778	3.258	3.291	2.071	7.021	5.870	5.214	5.558	5.361	5.307	4.197	3.554	2.964	2.734	2.028
2	4.981	4.934	4.802	4.576	3.478	3.426	2.938	2.837	2.352	2.266	1.512	4.655	4.230	3.907	4.033	3.515	3.488	2.805	2.491	2.113	1.796	1.193
3	3.715	3.876	3.474	3.212	2.524	2.295	2.026	1.848	1.586	1.474	1.071	3.641	3.345	3.096	3.027	2.737	2.635	2.049	1.687	1.424	1.322	832
4	2.857	2.907	2.466	2.237	1.655	1.453	1.250	1.309	954	933	722	3.180	2.763	2.531	2.351	2.098	2.005	1.547	1.254	992	785	559
5	2.150	2.141	1.666	1.462	1.187	1.044	853	869	671	658	481	2.601	2.258	2.173	1.912	1.657	1.550	1.111	1.004	725	589	414
6	1.799	1.616	1.240	1.097	892	761	556	564	448	450	362	2.337	1.903	1.852	1.556	1.465	1.319	996	744	558	471	322
7	1.286	1.219	931	736	597	524	391	406	315	307	264	1.783	1.614	1.608	1.404	1.260	1.102	798	636	451	400	245
8	970	917	671	561	488	373	304	275	173	200	178	1.629	1.497	1.441	1.270	1.032	899	693	566	387	288	214
9	781	654	570	448	347	273	184	172	144	143	152	1.340	1.253	1.181	1.103	895	766	619	463	318	267	183
10	640	540	476	347	266	189	158	122	113	117	85	1.129	1.076	1.017	922	815	722	550	409	295	260	165
11	500	406	339	315	193	116	122	107	81	72	78	1.044	1.011	931	829	706	589	482	372	308	239	153
12	406	331	281	237	155	97	81	68	65	68	54	926	876	873	751	635	508	405	327	261	212	157
13	322	281	178	192	136	68	61	55	39	43	44	803	832	786	679	515	489	349	280	237	195	123
14	256	206	177	161	97	62	53	50	32	21	22	736	637	737	589	504	379	336	254	221	169	100
15	194	194	127	114	72	58	37	33	18	23	28	651	673	654	549	442	383	315	261	225	182	92
16	171	146	109	91	64	40	32	41	18	19	27	540	558	612	545	405	316	244	196	163	122	94
17	160	121	112	77	55	30	30	29	21	19	19	462	475	540	454	408	311	227	181	138	119	83
18	119	85	84	65	42	24	19	13	22	9	9	497	462	493	452	288	277	215	148	125	135	67
19	96	81	56	37	33	28	16	23	18	10	20	362	439	443	368	254	256	177	142	117	106	63
20	90	70	70	46	29	22	17	10	14	12	8	320	367	414	370	220	222	197	137	111	106	68
21	99	68	46	26	19	10	17	2	8	10	10	300	318	325	310	213	172	162	104	114	91	52
22	69	52	53	29	12	17	16	15	3	7	3	247	233	316	269	187	165	115	103	89	58	44
23	57	41	38	25	14	16	12	7	7	2	7	213	219	228	279	175	142	120	112	82	80	47
24	58	28	25	19	5	12	10	7	5	7	2	178	189	224	204	126	129	103	87	62	49	37
25	45	26	27	26	6	7	10	10	6	4	3	160	168	190	185	133	122	96	66	62	62	27
26	39	27	22	16	8	5	5	2	1	7	1	156	156	174	182	97	105	85	43	55	41	28
27	22	8	21	9	7	6	4	2	4	3	2	125	147	174	134	90	85	76	53	47	35	24
28	25	12	21	13	5	7	7	4	4	1	3	112	133	135	144	79	83	66	58	50	27	25
29	10	23	17	14	6	4	2	1	3	3		106	122	140	129	79	67	49	43	42	28	28
30	10	14	9	11	5	3	2	3	2	3	6	77	84	118	85	74	69	53	31	29	31	16
31	6	14	12	10	1	3	3		1		2	83	86	78	94	62	54	42	29	28	24	20
32	8	23	9	4	2	1	2	2	3	3		84	106	72	64	51	51	39	35	19	34	9
33	6	5	4	11	2	4	1	2	4		3	68	74	72	52	48	55	43	16	31	19	15
34	9	8	2	4	5	1	1	1	1	1	2	67	65	60	58	48	34	33	15	24	18	12
35	8	6	4	6	1			1		4		65	49	59	55	32	30	35	24	24	12	13
36	2	7	4	4		3			1	1		44	56	34	42	39	35	37	19	12	14	13
37	3	6	5	3	3		2	3	1			49	41	47	56	36	26	18	24	19	12	11
38	4	5	2	3		3		1		1	1	44	48	26	34	17	21	41	16	13	8	6
39	5	4	7	3	1	1	2				1	27	43	29	30	22	19	19	15	14	6	7
40	3	2	3	3		1		2	1		2	27	29	32	29	15	17	13	8	13	8	3
41	2	3	1	2				1	1			21	39	14	30	17	13	17	10	16	3	5
42		1	4	1			1					20	26	31	25	11	23	24	9	7	3	5
43	2	1					2	1				18	22	21	24	15	12	13	10	6	1	9
44		3		3					2	1		15	32	24	26	15	17	9	9	9	7	3
45	4	1					2					17	18	20	20	14	17	5	7	6	6	6
46	2	1	1	2	1	2	1		1	1		16	18	12	23	15	12	8	8	5	5	2
47			1	1		2		1			1	15	18	4	15	7	17	10	7	5	3	
48		1		2								12	11	7	13	5	8	10	2	2	4	1
49												9	18	7	15	5	7	9	2	4	2	4
50		1				1						9	11	11	10	6	8	6	5	1	3	1
51 o más	4	10	5	5	6	1	1	6	5	5	2	69	94	81	89	49	44	49	38	23	26	35
Total gener..	28.404	27.215	24.376	22.069	17.434	15.878	13.392	12.683	10.406	10.199	7.258	38.110	34.812	33.268	31.447	26.994	25.182	19.717	16.114	13.046	11.217	7.663

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del datawarehouse de ChileCompra

Lamentablemente **debido al alto nivel de ruido en el campo monto adjudicado**, no fue posible establecer la misma visualización, pero usando el monto como campo de análisis.

4. Recomendaciones y Sugerencias

Recomendación 1: Frente al constante detrimento del uso de la licitación pública como herramienta de compra en pro de otros mecanismos más riesgosos como el convenio marco o el trato directo, se sugiere que desde ChileCompra se implementen **reportes que permitan diagnosticar en tiempo real comportamientos que podrían ser considerados de riesgo**. Entre ellos, destacan las compras por tratos directos de "proveedor único" o las compras por convenio marco recurrentes. Por el mayor peso del sector salud, se podrían considerar reportes específicos para este sector.

Recomendación 2: Frente al explosivo uso de trato directos -cuya relación con la pandemia es muy estrecha- se recomienda a ChileCompra hacer **marcas en las órdenes de compra** que permitan identificar claramente cuales corresponden a compras necesarias debido a la emergencia sanitaria, y a partir de ahí establecer modelos de monitoreo de precios y concentraciones de los proveedores principales.

Recomendación 3: Dado que el impacto de la emergencia sanitaria sobre la modalidades de compra ha inclinado la balanza hacia el uso de **tratos directos**, y dado que este mecanismo tiene de manera inherente riesgos de discrecionalidad e ineficiencias, se recomienda **aumentar la transparencia** de estos procesos, a través de la publicación de más información respecto de este tipo de adquisiciones, que sea procesable. Se deberán incluir datos, por ejemplo, sobre los responsables de la compra, ofertas descartadas, y aumentos del valor del contrato de forma posterior, entre otros. Asimismo, es necesario unificar el control de algunos de los principales compradores del sector salud, es decir, CENABAST, Subsecretaría de Salud Pública, Servicios de Salud y Hospitales, generando reportes analíticos y periódicos que sean publicados en un portal de control de compras de Salud, para asi reducir los incentivos de corrupción en tales compras.

Asimismo, es de extrema importancia realizar una **estandarización y mejora de la información** de **precios unitarios y cantidades**, pues sin esa información es imposible realizar adecuadamente el control de las adquisiciones, o realizar análisis comparativos e incluso de eficiencia de las compras. Otro desafío a resolver de forma urgente está en relación con la clasificación según productos y sub-productos, dado que para el caso de los fármacos, actualmente la clasificación se hace a través del catálogo ONU, el que es insuficiente para abarcar todas las categorías en su necesario detalle. En específico para medicamentos, se requiere una clasificación que sea estándar y que sea utilizada también por INAPI e ISP, con el fin de poder conocer si los medicamentos que se compran con causal "Proveedor único" efectivamente cuentan con una patente vigente, y el proveedor al que se compra, es el que tiene esa patente.

Recomendación 4: Para las compras del sector salud, es necesario incrementar o estimular la competencia entre los distintos mercados, especialmente en el caso de medicamentos y productos farmacéuticos. En esta línea, surge la necesidad de mejorar el funcionamiento y la transparencia de los comités de farmacia tal como se menciona en nuestro anterior documento "Las compras farmacéuticas del sector público"[7]:

> Una de las posibles causas de las compras a proveedores únicos (licitaciones con único oferente o tratos directo con causal "proveedor único) en el sector salud puede ser la alta especificación de medicamentos, por ejemplo, de última generación, para los cuales no existe competencia. Para la probidad de estas compras, juega un rol sumamente relevante la actual falta de transparencia del sistema que propone los medicamentos a comprar, así como la inexistencia de contrapesos sistémicos que velan por compras eficientes en el sector salud, y en específico que buscan dificultar la compra de medicamentos demasiado específicos, sin análisis transparentes y objetivas de los respectivos estudios costo-beneficio. Actualmente, el Ministerio de Salud dispone de comités técnicos para asesor en la compra de medicamentos o productos farmacéuticos. Sin embargo, la transparencia respecto de este punto es deficiente. No está claro cuántos comités hay, y cuál es la coordinación entre estos comités. **Quizás lo más estratégico será gestionar un gobierno corporativo para el conjunto de estos comités, basado en diversidad de profesionales, y trabajando bajo el principio de transparencia**. En este sentido, será recomendable que exista una especie **de Consejo General** -con funcionamiento autónomo- **que defina el estándar de transparencia con el cual trabajarían los respectivos comités técnicos**, y que además evaluaría continuamente los análisis costo-beneficio de los principales insumos farmacéuticos, así como, la inexistencia de algún interés creado, con el objetivo final de cuidar un máximo de competencia en las compras farmacéuticas, y un máximo de cobertura, a un mínimo de precio.

Además, es esencial que CENABAST sea parte importante del proceso de decisión de compras, ya que es la institución que realiza las compras más importantes, y por lo mismo, es la llamada a gestionar la información de competencia del mercado, patentes vigentes, terapias más económicas, entre otras.

Recomendación 5: Por otro lado, vuelve a surgir la necesidad **de implementar un mayor control a la aplicación de justificaciones para realizar trato directo.** Tal como se menciona en el informe de la Fiscalía Nacional Económica[8], un 58% de estas justificaciones no fueron aplicada de manera adecuada. Al mismo tiempo, vemos necesario que se establezcan controles y pruebas estandarizadas para el uso de cada una de las justificaciones para usar tratos directos. Esta estandarización debería idealmente realizarse en coordinación entre la Contraloría General y ChileCompra, y dichos procedimientos y sus resultados deberían ser publicados. En ese mismo ámbito, se recalca la recomendación de eliminar la justificación "Confianza en los proveedores",

[7] https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/20191206215649076.pdf

[8] fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/08/informe_preliminar_EM05_2020.pdf

ya que abre un enorme espacio de discrecionalidad y hace inviable cualquier tipo de control sobre la correcta aplicación de ella.

Recomendación 6:

Para un mejor control y monitoreo sobre las compras del sector salud, es extremadamente importante que Chile Compra mejore la calidad de los datos asociados a los montos, tanto de ofertas como de adjudicación, así como asociados a unidades, tipos de productos o compras posteriores que aumenten el valor adjudicado.

Por otro lado, es importante generar **normativa que sancione a quienes registren información errónea en la plataforma de Mercado Público.** Hoy, es fácil esconder transacciones, evitando la transparencia requerida para el sistema, lo que es un aspecto delicado.