



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS EN EL CENTRO
DE EDUCACIÓN Y TRABAJO CAMINO LA PÓLVORA,
PERTENECIENTE A GENDARMERÍA DE CHILE.

ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Alumna

LORETO ADRIANA QUIÑONES VÁSQUEZ

Profesor Guía

Jaime Rubina Bustamante

Valparaíso, Diciembre 2013

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios que ha hecho de mis sueños una realidad, sosteniéndome en los momentos que ni yo creía en mí...

Quiero expresar mi gratitud a mis padres que me han dado todo dentro de sus posibilidades. Su esmero, comprensión y ayuda han sido fundamentales en mi proceso de crecimiento y educación.

A mi hermana, que a pesar de la distancia física nunca ha dejado de orientarme, ni de entregarme toda su confianza. Y a mis sobrinos por recargarme de energía cada vez que los veo.

A mis amigos por su respaldo y ayuda incondicional.

A los funcionarios de Gendarmería de Chile por su cooperación en mi investigación.

Finalmente, agradecer a mi profesor guía Don Jaime Rubina, quien desde la elección del tema de investigación hasta el término de éste proceso, me brindo todo su apoyo y disponibilidad.

**SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS EN EL CENTRO
DE EDUCACIÓN Y TRABAJO CAMINO LA PÓLVORA,
PERTENECIENTE A GENDARMERÍA DE CHILE.
ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN**

ÍNDICE

RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I: MARCO INSTITUCIONAL	12
1.1. Gendarmería de Chile	12
1.1.1. Misión de Gendarmería de Chile	12
1.1.2. Historia y base legal de Gendarmería de Chile	12
1.1.3. Objetivos de Gendarmería de Chile	14
1.1.4. Productos Estratégicos de Gendarmería de Chile	15
1.1.5. Estructura Orgánica	16
1.2. Establecimientos Penitenciarios de la institución	17
1.2.1. Centros de Detención Preventiva (C.D.P)	17
1.2.2. Centros de Cumplimiento Penitenciario (C.C.P)	17
1.2.3. Centros Penitenciarios Femeninos (C.P.F)	17
1.2.4. Complejos Penitenciarios (C.P)	17
1.2.5. Centros de Educación y Trabajo (C.E.T)	18
1.3. Centros de Educación y Trabajo (C.E.T)	18
1.3.1. Historia y Base legal de los Centros de Educación y Trabajo	18
1.3.2. Objetivos de los Centros de Educación y Trabajo	19
1.3.3. Tipos de Centros de Educación y Trabajo	20
1.3.3.1. C.E.T Cerrados	20
1.3.3.2. C.E.T Semi-abiertos	20
1.3.3.3. C.E.T Abiertos	21
1.3.4. Actividades productivas de los Centros de Educación y Trabajo	21
1.3.4.1. Alimenticio	21
1.3.4.2. Industrial	21
1.3.4.3. Servicios	21
1.3.4.4. Agrícola	22
1.3.5. Estructura Orgánica	22
1.3.6. Control de los Centros de Educación y Trabajo	22
1.2. Datos generales y antecedentes del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvara	24
1.2.1. Tipo de Centro de Educación y Trabajo	24
1.2.2. Cantidad de funcionarios	24

1.2.3. Cantidad de internos que posee	24
1.2.4. Presupuesto del año 2013	24
1.2.5. Área de compras	25
1.2.5.1. Tipo de Compras	25
1.2.5.2. Cantidad de Compras	25
1.2.5.3. Presupuesto gastado	25
1.2.6. Actividades Productivas	25
CAPÍTULO II: SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE	27
2.1. ¿Qué son y cuál es la importancia de las compras públicas?	27
2.2. Reseña histórica del modelo de compras públicas	28
2.3. Surgimiento del actual sistema de compras públicas	29
2.4. Legislación y principios que inspiran los mecanismos de contratación previstos en la normativa de compras	31
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	34
3.1. Planteamiento del Problema	34
3.2. Objetivos	34
3.2.1. Objetivo General	34
3.2.2. Objetivos específicos	34
3.3. Definición del enfoque y alcance de la investigación	35
3.4. Recolección de información	35
3.5. Formato de las entrevistas	37
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE INFORMACIÓN	47
4.1. Selección de información para analizar de las entrevistas realizadas	47
4.2. Proceso de Compras del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora	57
4.2.1. Proceso Inicial	57
4.2.2. Convenio Marco	58
4.2.3. Licitación Pública	59
4.2.3.1. Licitación Pública, primera parte.	59
4.2.3.2. Licitación Pública, segunda parte.	60
4.2.3.3. Licitación Pública, tercera parte.	61
4.2.3.4. Licitación Pública, cuarta parte.	62
4.2.3.5. Licitación Pública, quinta parte.	63
4.2.3.6. Licitación Pública, sexta parte.	64
4.2.3.7. Licitación Pública, séptima parte.	64

4.2.4. Trato directo, menor a 3 UTM. _____	65
4.3. Diagnóstico general _____	66
CAPÍTULO V: PROPUESTAS DE MEJORAS _____	68
CONCLUSIONES _____	71
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	73

RESUMEN

El Centro de Educación y Trabajo, Camino La Pólvara, perteneciente a Gendarmería de Chile, es un establecimiento carcelario semi-abierto que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1° y 2° del Decreto Supremo número 36 del año 2005, correspondiente al Ministerio de Justicia, que aprueba reglamento sobre reinserción de condenados mediante la capacitación laboral y el trabajo en los establecimientos penales, contemplan un especial tipo de tratamiento de reinserción social de internos basado principalmente en la capacitación y el trabajo. Por tanto, al ser un servicio público debe ajustarse a las normas y principios de la Ley N° 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicio y su Reglamento contenido en el Decreto 250.

De acuerdo a lo planteado, el problema a abordar a través del presente trabajo de titulación está asociado al análisis de la implementación del sistema de compras públicas en el Centro de Educación y Trabajo, con el fin de proponer, si procede, modificaciones y ajustes, con la pretensión de mejorar el funcionamiento integral de la Unidad.

INTRODUCCIÓN

La Ley N° 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicio, se promulgó el 11 de julio del año 2003, siendo la intención del legislador la de “avanzar a la mayor uniformidad posible en las normas que regulen las compras del Estado, y de evitar la proliferación de regímenes de excepción que pudieran provocar problemas de falta de transparencia” (Senado, 2002). Con la ley de compras se creó la Dirección ChileCompra, que tiene por misión lograr un uso eficiente de los recursos del Estado de Chile por parte de los organismos públicos, a través de la implementación de las mejores prácticas y modernización de la cadena de abastecimiento, generando un mercado atractivo para los proveedores, con equidad en el acceso y competitividad, basado en los principios de transparencia, probidad y eficiencia. Por consiguiente, el funcionamiento de la Administración Pública requiere para su gestión el fiel cumplimiento de la Ley N° 19.886 y su respectivo reglamento, tendiente a imprimir mayores grados de transparencia en el manejo del tesoro público a nivel del Estado y de las municipalidades, porque de eso depende el abastecimiento de las instituciones públicas y por ende, la realización de sus funciones.

Es por lo anterior, que el desarrollo de la siguiente investigación tiene la finalidad de aportar en la mejora de los procesos de compras de un establecimiento en específico, se trata del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora perteneciente a Gendarmería de Chile, el cual al estar afecto a la ley de compras debe cumplir con lo estipulado en ésta al adquirir bienes y/o servicios. Por ello, se pretende mediante el presente trabajo analizar su implementación en el servicio, con el propósito de detectar debilidades y aportar propuestas que mejoren los procesos del área de compras de la Unidad.

Planteamiento del Problema

El presente estudio pretende responder a la pregunta de investigación ¿se ha implementado el sistema de compras públicas en el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvara, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Compras N° 19.886 y el Reglamento de compras Decreto 250?

Objetivos

- Objetivo General

Analizar la implementación del sistema de compras del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvara de Gendarmería de Chile, respecto del cumplimiento de la Ley de Compras N° 19.886 y del Reglamento de Compras contenido en el Decreto 250, durante el año 2013.

- Objetivos Específicos

- Describir el contenido de la Ley N° 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicio y su Reglamento contenido en el Decreto 250.
- Describir las características del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvara y su sistema de compras, año 2013.
- Analizar y diagnosticar la implementación del sistema de compras públicas en el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvara, año 2013.
- Proponer, si procede, modificaciones administrativas a la implementación del sistema de compras en el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvara para el cumplimiento de la Ley N° 19.886 y su respectivo reglamento.

Justificación del tema

La gestión eficiente de la Administración Pública requiere del fiel cumplimiento de la ley y normas dictadas para su funcionamiento. El sistema de compras públicas está regulado por la Ley N° 19.886 y su respectivo reglamento, tendiente a imprimir mayores grados de transparencia en el manejo del tesoro público a nivel del Estado y de las municipalidades, porque de eso depende el abastecimiento de las instituciones públicas y por ende, la realización de sus funciones. Lo anterior, implica enfrentar una serie de dificultades y

escollos, para lo cual no siempre las organizaciones o servicios están preparados, lo que hace necesario verificar en terreno que aquello suceda, siendo de normal ocurrencia lo contrario, fundamentalmente debido a que el área de fiscalización interna del Estado no da abasto para lograr la normalización de los procesos o procedimientos asociados.

Por medio del presente estudio, se busca tener un mayor conocimiento acerca del funcionamiento del área de compras que tiene el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora, a fin de aplicar, si procede, mecanismos que mejoren la implementación del sistema de compras.

Definición del enfoque y alcance de la investigación

El enfoque de esta investigación es de tipo cualitativo, puesto que se basa en métodos de recolección de datos sin medición numérica, como las descripciones y las observaciones. Por lo regular, las preguntas e hipótesis surgen como parte del proceso de investigación y éste es flexible, y se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste en "reconstruir" la realidad, tal y como la observan los actores de un sistema social previamente definido.

En términos generales, los estudios cualitativos involucran la recolección de datos utilizando técnicas que no pretenden medir ni asociar las mediciones con números, tales como observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, inspección de historias de vida, análisis semánticos y de discursos cotidianos, interacción con grupos o comunidades, e introspección (Hernández, Fernández, & Baptista, Metodología de la Investigación, 2003).

En cuanto al alcance de la investigación, se trata de un estudio descriptivo, ya que su propósito es describir situaciones y eventos (Hernández, Fernández, & Baptista, 2003).

El primer capítulo, tiene por finalidad describir el servicio público que se estudiará, partiendo con Gendarmería de Chile, institución a la que pertenece el establecimiento que será objeto de investigación, conociendo su historia, objetivos, sub-divisiones, entre otras características, finalizando con el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora, unidad dependiente de la Dirección Regional de Gendarmería Valparaíso.

El segundo capítulo, tiene como propósito describir el sistema de compras públicas en Chile, señalando su importancia, reseña histórica y tránsito desde el sistema antiguo al actual, dando a conocer la normativa vigente.

El tercer capítulo, se desarrolla el marco metodológico, determinando el planteamiento del problema, el objetivo general y objetivos específicos. Se precisa la definición del enfoque y alcance de la investigación, forma y tipo de recolección de información, explicando el formato del instrumento utilizado, correspondiente a las entrevistas realizadas.

El cuarto capítulo, se confecciona un cuadro donde se muestra la información seleccionada de las entrevistas realizadas a la encargada de compras del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora y al encargado de logística regional de Gendarmería de Chile Valparaíso, con la cual se realiza una interpretación y análisis. Luego, se presenta un flujograma del proceso de compras públicas del establecimiento estudiado, específicamente de los mecanismos de compras que más utilizan.

Lo anteriormente señalado, es utilizado para el desarrollo de un diagnóstico de la implementación aplicada en el servicio.

El quinto capítulo y último, tras el análisis de la información que se realizó en el capítulo anterior, se plantean propuestas de mejoras que van dirigidas a perfeccionar la implementación del sistema de compras públicas en el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora.

CAPÍTULO I: MARCO INSTITUCIONAL

1.1. Gendarmería de Chile

1.1.1. Misión de Gendarmería de Chile

Gendarmería de Chile es un Servicio Público dependiente del Ministerio de Justicia, cuya misión es “Contribuir a una sociedad más segura, garantizando el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las condenas que los Tribunales determinen, proporcionando a los afectados un trato digno, acorde a su calidad de persona humana y desarrollando programas de reinserción social que tiendan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual” (Gendarmería de Chile, 2012).

1.1.2. Historia y base legal de Gendarmería de Chile

Gendarmería de Chile es la institución penitenciaria de Chile encargada del orden, seguridad, cumplimiento de condenas en las prisiones y el resguardo de los Tribunales de Justicia. Creada el 30 de noviembre de 1929, su lema es "Deus Patria Lex" (Dios, Patria y Ley) y también “Labor Omnia Vincit” (En el trabajo vencemos). Ambas expresiones del latín también se emplean como lema. Su símbolo es un castillo, y su actual nombre deriva del nombre francés que significa gente de armas.

Originalmente se le llamó Cuerpo de Gendarmería de Prisiones, Regimiento de Gendarme de prisiones y después se le denominó Servicio de prisiones, y es dependiente del Ministerio de Justicia. Para ello, se organiza como una institución jerarquizada, uniformada, disciplinada, obediente y armada.

Sus orígenes se remontan al siglo XVI, desde el origen de las prisiones en Chile, cuando el Ejército hacía las labores militares, policiales y penitenciarias, antes de crear ramas autónomas.

La institución se empieza a formalizar desde 1843, cuando bajo la presidencia del General Manuel Bulnes se crea la Penitenciaría de Santiago, uno de los hitos más significativos de la historia carcelaria, primera prisión profesional creada usando la idea del panóptico¹. En

¹ Dicho de un edificio: Construido de modo que toda su parte interior se pueda ver desde un solo punto. (visto en <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=pan%F3ptico> el 14.11.2013)

1871 se crea como grupo especial separado del Ejército, la Guardia Especial encargada de la custodia de los presos. En 1892, bajo el Gobierno del Almirante Jorge Montt, se dictó el Reglamento para las Guardias Especiales de las Prisiones de Chile que entre otras funciones, las hacía responsables del mantenimiento del orden interno y de la vigilancia exterior de la prisión, además le correspondía también la ejecución de la pena de muerte, también se incorporó la conducción de los reos a los tribunales y su traslado de uno a otro establecimiento penal dentro del departamento. La Guardia Especial se mantuvo vigente hasta 1911, fecha en que, bajo el gobierno de Ramón Barros Luco, se promulga el Decreto N° 214 con el cual se crea el Cuerpo de Gendarmería de Prisiones; entidad exclusivamente destinada al Servicio de Prisiones, la conducción de éstos entre establecimientos carcelarios, y la custodia de los detenidos en las audiencias de los tribunales y juzgados. El 30 de noviembre de 1921 bajo la Ley N° 3.815, se crea y se organiza jurídicamente el Cuerpo de Gendarmería de Prisiones, la inmensa mayoría de los primeros vigilantes de prisiones o gendarmes, si se le prefiere llamar así, eran militares pertenecientes al Ejército, por lo que el uniforme se asemejaba hasta el punto en que en algunas ocasiones era igual o por lo menos parecido. El 28 de agosto de 1928, por el Decreto N° 1650, se da origen a la Escuela de Gendarmería de Prisiones de esta forma la institución se especializa y logra entrenar a los Oficiales y a los Suboficiales de forma separada. El 11 de abril de 1929 se fusionan junto con las fuerzas policiales del país, el Cuerpo de Carabineros, pasándose a denominar Carabineros de Prisiones, después el 30 de noviembre de este mismo año 1929 se le denomina al área penitenciaria Servicio de Prisiones como institución en lo legalmente establecido del resultado de la unificación del Cuerpo de Gendarmería. El 26 de agosto de 1931 ambas instituciones, el Servicio de Prisiones y Carabineros, se separan y cada una se dedica especialmente al área que le compete, dividiendo sus atribuciones tanto en lo penitenciario como en lo policial respectivamente. El 1 de abril de 1944 posteriormente, y producto de una mayor comprensión de la importancia de la labor de selección y preparación del personal penitenciario, por Decreto N° 3.620, se crea la Escuela Penitenciaria de Chile, pero en 1954 según el Decreto N° 775, la Escuela pasa a denominarse Escuela Técnica de los Servicios de Vigilancia de Prisiones.

Producido el quiebre institucional del 11 de septiembre de 1973, el 6 de enero de 1975 bajo el gobierno del General Augusto Pinochet Ugarte, el Servicio de Prisiones cambia su nombre al actual, Gendarmería de Chile, por lo cual la Escuela Técnica cambia también de nombre por el de Escuela de Gendarmería de Chile del General Manuel Bulnes Prieto,

de acuerdo con el Decreto N° 842. Sumando esto a una serie de cambios que van desde la implementación de un nuevo uniforme hasta incluso una ley orgánica que define ciertos aspectos institucionales. El uniforme en aquel entonces era casi igual al del Ejército, constaba de blusa gris, pantalón gris, gorra gris y corbata gris para diferenciarse del Ejército que no usa corbata. El diseño actual del uniforme institucional el denominado verde boldo está inspirado en uniformes alemanes de la Segunda Guerra Mundial. Desde la dictación de la ley orgánica respectiva en 1979, se convierten en la institución encargada de las prisiones de Chile junto a otros cambios introducidos.

El 16 de diciembre de 1997 se crea la Academia Superior de Estudios Penitenciarios que entre otras materias pretende formar por excelencia oficiales penitenciarios profesionales mejor preparados para entregar sus conocimientos y destrezas en lo referente a la abnegada labor penitenciaria que deben realizar día a día en las cárceles del país.

Si bien es cierto, Gendarmería es una institución jerarquizada, uniformada, disciplinada, obediente y armada, tiene la particularidad de que sus funcionarios tienen derecho a huelga y poseer dirigentes, ya que durante el gobierno de Patricio Aylwin Azócar se implementaron políticas de sindicalización en varias instituciones, incluyendo ésta, además está el hecho de depender del Ministerio de Justicia, esta institución es considerada para efectos jerárquicos como cualquier rama más de la nación, eso sí está la diferencia de que cumple un servicio público al país (Asociación Nacional de Suboficiales y Gendarmes, 2013).

1.1.3. Objetivos de Gendarmería de Chile

- Garantizar el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las condenas que los Tribunales determinen, previniendo conductas y situaciones que pongan en riesgo el cumplimiento de este objetivo.
- Proporcionar una atención y un trato digno a la población puesta bajo la custodia del Servicio, reconociendo y respetando los derechos inalienables de las personas, entregando un conjunto de condiciones básicas de vida que faciliten el ejercicio de los derechos no restringidos por la reclusión.
- Fomentar conductas, habilidades, destrezas y capacidades que incrementen las probabilidades de reinserción social de la población penal, involucrando en este proceso a sus familias, instituciones, empresas y comunidad en general.
(Gendarmería de Chile)

1.1.4. Productos Estratégicos de Gendarmería de Chile

- **Vigilancia**

Acción ejercida por la Administración Penitenciaria que implica la observación activa, atenta y personalizada de la conducta de las personas puestas a su disposición, en cualquier condición, con el fin de prevenir toda acción que pueda atentar contra el deber institucional de hacerlas cumplir con la pena impuesta; de ponerlas oportunamente a disposición de los tribunales cuando éstos lo soliciten. En el caso de la población penal con medidas alternativas a la reclusión o con beneficios intrapenitenciarios, la vigilancia adquiere el carácter de control del cumplimiento de las medidas restrictivas de libertad.

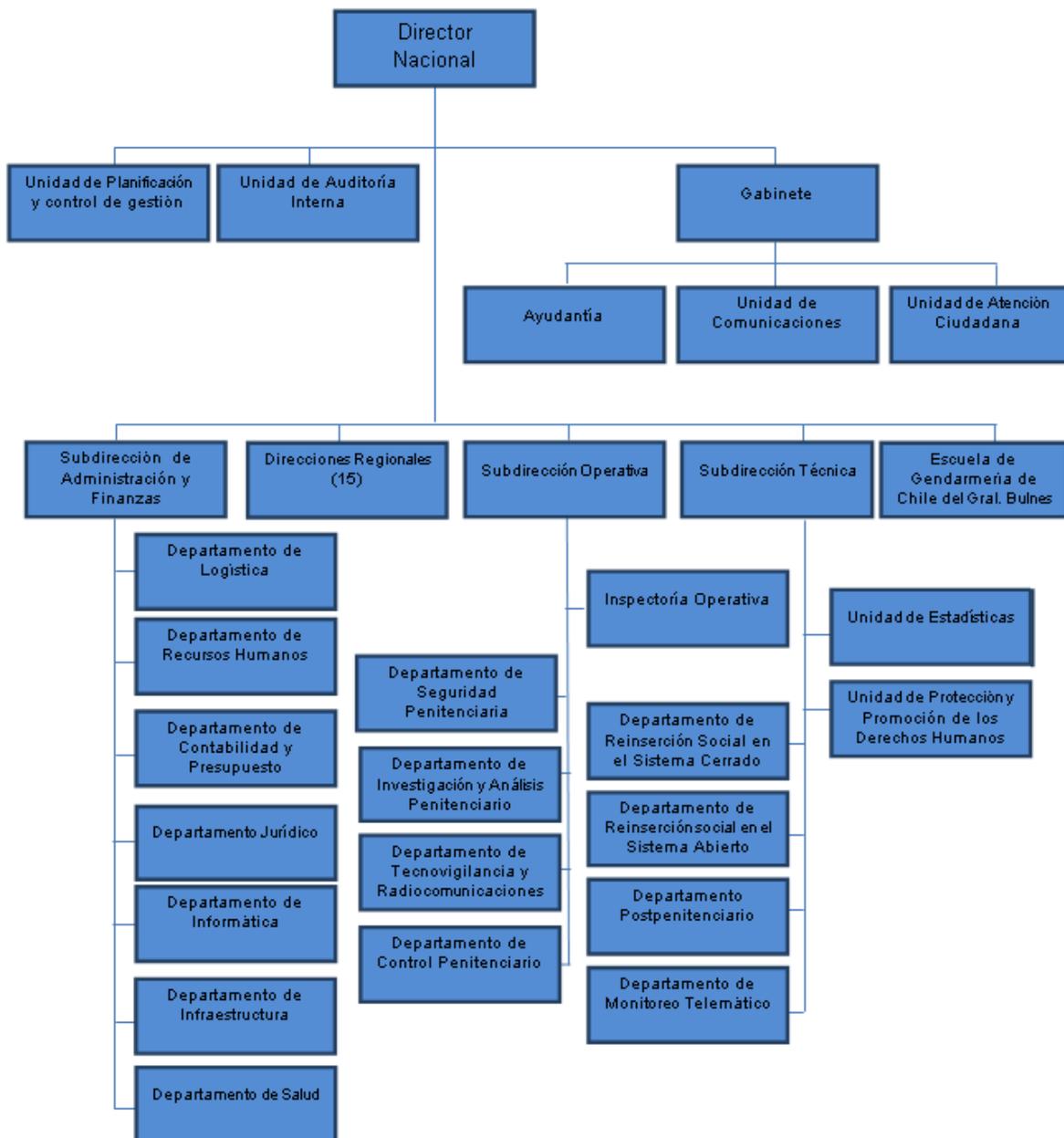
- **Atención**

Acción, a través de la cual el Servicio, directamente o a través de terceros, proporciona a las personas reclusas, un conjunto de condiciones básicas en materia de: infraestructura, higiene ambiental, alimentación, vestuario personal y ropa de cama, aseo personal, atención de salud, facilidades de comunicación, atención espiritual, acceso a la educación, al trabajo, a la cultura, a la información, al deporte y recreación, de las que ha sido privada como consecuencia de la reclusión, de manera de aminorar el deterioro físico y psicológico de ella, evitar causar daños innecesarios y facilitar el ejercicio de los derechos no restringidos por la reclusión. Desde la perspectiva ciudadana, se entiende por atención la entrega de información en los plazos legales, así como la entrega de las respuestas de las solicitudes de información bajo las leyes 19.880 y 20.285 de acceso a la información pública.

- **Asistencia**

Acción a través de la cual el Servicio, directamente o través de terceros, estimula el desarrollo de condiciones individuales de las personas condenadas durante el período de permanencia en el sistema penitenciario, de manera de lograr la modificación de conductas y motivaciones que inciden en la génesis de los actos delictivos y en la preparación del individuo para su incorporación activa en el medio libre. (Gendarmería de Chile)

1.1.5. Estructura Orgánica²



²Creación propia, se basa www.gendarmeria.gob.cl/organigrama_nuevo/nuevo_organigrama.html

1.2. Establecimientos Penitenciarios de la institución

Se denominan genéricamente establecimientos penitenciarios, los recintos donde deban permanecer custodiadas las personas privadas de libertad en razón de detención y mientras están puestas a disposición del Tribunal pertinente; las personas sometidas a prisión preventiva y las personas condenadas al cumplimiento de penas privativas de libertad.

Corresponden también a esta denominación las dependencias destinadas al seguimiento, asistencia y control de los condenados que, por un beneficio legal o reglamentario, se encuentren en el medio libre.

1.2.1. Centros de Detención Preventiva (C.D.P): Son establecimientos destinados a la atención de detenidos y sujetos a prisión preventiva.

1.2.2. Centros de Cumplimiento Penitenciario (C.C.P): Son establecimientos destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad, los que podrán tener los siguientes regímenes: cerrado, semi-abierto y abierto.

1.2.3. Centros Penitenciarios Femeninos (C.P.F): Son establecimientos destinados a la atención de mujeres, y en ellos existirán dependencias que contarán con espacios y condiciones adecuadas para el cuidado y tratamiento pre y post-natal, así como para la atención de hijos y lactantes de las internas. En aquellos lugares en que no existan estos Centros, las internas permanecerán en dependencias separadas del resto de la población penal, sin perjuicio de que se incorporen a actividades conjuntas con la población penal masculina.

1.2.4. Complejos Penitenciarios (C.P): Son aquellos en que los establecimientos penitenciarios coexisten en un mismo perímetro y aplican un régimen interno y tratamiento diferenciado a los reclusos, con el apoyo de servicios únicos centralizados de seguridad, administración, salud, reinserción social, laboral y de registro y movimiento de la población penal.

1.2.5. Centros de Educación y Trabajo (C.E.T): Son centros de cumplimiento penitenciario que contemplan un determinado tipo de tratamiento de reinserción social³.

1.3. Centros de Educación y Trabajo (C.E.T)

1.3.1. Historia y Base legal de los Centros de Educación y Trabajo

El Informe final del Programa de Centros de Educación y Trabajo semi-abiertos señala que a partir de 1977 las antiguas colonias penales se conceptualizaron como Centros de Educación y Trabajo, rigiéndose primero por el Decreto Supremo N° 42 del Ministerio de Justicia, de 1977, que reglamenta la rehabilitación de reclusos mediante la enseñanza técnico-profesional y el trabajo en los establecimientos penales, con el objeto de facilitar la rehabilitación de las personas reclusas en dichos establecimientos; y posteriormente por el Decreto Supremo N° 1.595, de 1981, que reglamenta la rehabilitación de recursos mediante la enseñanza técnico-profesional y el trabajo en los establecimientos penales, derogando el Decreto anteriormente mencionado. De todas las colonias que existieron, sólo Concepción, Vilcún, Talca y Vicuña se constituyeron definitivamente como CET. Sólo a partir de 1995, como parte y efecto de la Nueva Política Penitenciaria, generada e implementada a partir de 1992 por el Ministerio de Justicia, se señala expresamente el desarrollo, consolidación y crecimiento del sistema semi-abierto, como objetivo y línea de acción para el sistema penitenciario. Influyó también el proceso propio de modernización y desarrollo técnico de Gendarmería de Chile a partir de 1991, en el cual se había definido el sistema semi-abierto como intermedio entre la reclusión cerrada y el tratamiento en el medio libre, configurándose así con claridad desde entonces los tres subsistemas penitenciarios actuales: cerrado, abierto y semi-abierto.

Se hizo necesario, entonces, conceptualizar y formalizar oficialmente el sistema semi-abierto como programa nacional, definiendo sus objetivos, organización, dependencia, características, líneas de acción, normativas especiales, e implementar un sistema administrativo interno para la asignación de recursos, registros, controles, rendiciones de cuenta, asignación de personal y supervisión técnica.

Este proceso se desarrolló entre 1994 y 1995, permitiendo establecer a 1996 como el año de inicio del Programa bajo este nuevo enfoque y conceptualización.

³<http://www.gendarmeria.gob.cl/establecimientos.jsp> (visto el 14.11.2013)

Una muestra y efecto claro de esta nueva etapa de desarrollo y expansión del sistema es el hecho de que hasta 1996 existían sólo 6 CET, cuatro de ellos ex colonias penales, en tanto a partir de ese año se crearon 15 nuevos CET. En el mismo sentido, en 1996 se implementó con rango de Meta Ministerial el desarrollo del Sistema Semi-abierto, definido como programa nacional, en el propósito de propugnar su reforzamiento y crecimiento como alternativa recomendable para el tratamiento y reinserción social de personas condenadas.

El Decreto N° 36 del año 2005, que Aprueba Reglamento Sobre Reinserción de Condenados Mediante la Capacitación Laboral y el Trabajo de los Establecimientos Penales, Deroga el Decreto Supremo N° 1595 de 1981 del Ministerio de Justicia; y la Resolución N° 2.804 de 2006, es la que Aprueba el Manual de Funcionamiento de los Centros de Educación y Trabajo.⁴

1.3.2. Objetivos de los Centros de Educación y Trabajo

- Proporcionar capacitación, formación y/o especialización sistemática en técnicas fundamentales u oficios, a las personas condenadas, mediante metodologías teórico-prácticas. El CET procurará que se acrediten las competencias laborales adquiridas por sus beneficiarios, mediante la certificación otorgada por instituciones reconocidas por los Ministerios de Educación y Trabajo.
- Ejecutar programas de intervención y formación psicosocial para los condenados a medidas alternativas a las penas privativas de libertad.
- Promover y apoyar la formación educativa. Los CET podrán coordinar con los organismos educativos que correspondan, de acuerdo con la legislación vigente, los planes y programas de estudios técnicos o científico humanistas en todos sus niveles diseñados por el ministerio de educación, si los requerimientos para completar la capacitación de los condenados así lo exigiera. Para tal efecto, los CET estarán facultados para financiar con recursos propios, un sistema de becas para que los condenados beneficiarios puedan completar sus estudios en todos los niveles.
- Proporcionar trabajo regular y remunerado, acorde con la realidad regional.

⁴ Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile, Informe final Programa Centros de Educación y Trabajo semi-abiertos, 2005.

- Comercializar los productos de su giro y prestar servicios remunerados a particulares.
- Orientar y colaborar en el proceso de colocación laboral de los internos en el medio libre.⁵

1.3.3. Tipos de Centros de Educación y Trabajo

Toda persona que ha sido privada de libertad a partir de una condena emanada de los Tribunales de Justicia, queda marginada de la sociedad por un tiempo y, en algún momento, deberá volver a integrarse a ella. Durante el período que dura la sanción impuesta por los tribunales, Gendarmería de Chile implementa un modelo de intervención y apoyo al penado que busca desarrollar habilidades y aptitudes cognitivas, psicosociales, relacionales y laborales que faciliten el proceso de Reinserción Social. Es en el eje vinculado al trabajo donde cobra una importancia sustantiva la colaboración y participación de la sociedad, especialmente el empresariado, debido a la naturaleza de sus actividades.

Los tipos de Centros de Educación y Trabajo (C.E.T) pueden ser: cerrados, semi-abiertos o abiertos, diferenciándose por su población objetivo y régimen de reclusión.

1.3.3.1. C.E.T Cerrados

Son secciones de tratamiento, que se desarrollan al interior de un establecimiento penitenciario tradicional, en la que los internos trabajan y cumplen su condena en un lugar segmentado especialmente para estos fines.

1.3.3.2. C.E.T Semi-abiertos

Son establecimientos penitenciarios autónomos e independientes, que cuentan con normas de seguridad y vigilancia aminoradas, disponiendo de un régimen basado en la autoconfianza y disciplina de los propios penados.

⁵http://www.gendarmeria.gob.cl/cet_new/interior_quienes.html(visto el 14.11.2013)

1.3.3.3. C.E.T Abiertos

Son secciones de tratamiento dependientes de un Centro de Reinserción Social (CRS), cuyo objetivo principal es la reinserción social de los condenados por penas alternativas a la reclusión.

1.3.4. Actividades productivas de los Centros de Educación y Trabajo

Las personas privadas de libertad que son seleccionadas para formar parte de los CET, provienen del sistema cerrado, deben poseer la calidad procesal de condenados, tener cumplido dos tercios del tiempo mínimo para optar a beneficios intrapenitenciarios, mostrar disposición al trabajo, motivacional cambio, muy buena o buena conducta, evidenciando previamente una evolución positiva en su proceso de reinserción social. Las actividades productivas disponibles para los internos son las siguientes:

1.3.4.1. Alimenticio

- Panadería y Pastelería
- Banquetería
- Elaboración de cecinas, quesos y mermeladas.

1.3.4.2. Industrial

- Estructuras Metálicas
- Mecánica automotriz
- Vibro comprimido de cemento
- Confección de vestuario

1.3.4.3. Servicios

- Imprenta
- Lavandería
- Mueblería
- Reciclaje

1.3.4.4. Agrícola

- Apícola
- Ganadera
- Agrícola⁶

1.3.5. Estructura Orgánica

En la medida de sus posibilidades, la estructura orgánica y funcional de cada Centro comprenderá unidades de administración y contabilidad, producción, comercialización, capacitación e intervención.⁷

1.3.6. Control de los Centros de Educación y Trabajo

Los Jefes de los Centros de Educación y Trabajo serán responsables administrativamente por la gestión de todas las obligaciones que mantenga el Establecimiento y serán supervisados permanentemente en su ejercicio por el Director Regional respectivo. El que ejercerá una supervisión directa sobre ellos o a través del Jefe de Establecimiento, Jefe Administrativo o Jefe Técnico Regional correspondiente.

Para el cumplimiento de estas obligaciones, el Director Regional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- Proponer al Director Nacional de Gendarmería en consideración a los informes técnicos y demás antecedentes pertinentes, la creación, modificación o supresión de estos Centros.
- Controlar regularmente el cumplimiento de los programas de formación, instrucción y capacitación en el área educativa.
- Controlar regularmente la ejecución presupuestaria anual, asignar el personal y los recursos institucionales necesarios para el buen funcionamiento del Centro.
- Aprobar el Plan Anual de uso de recursos provenientes de la actividad productiva de los CET, administrando estos fondos, como asimismo, los recursos presupuestarios

⁶http://www.gendarmeria.gob.cl/cet_new/interior_quienes.html (visto el 14.11.2013)

⁷ Decreto 943 que aprueba reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario, año 2011, pág. 14-15.

asignados a la Región, de conformidad a las normas legales y reglamentarias sobre la materia.

- Fiscalizar el funcionamiento productivo, comercial y administrativo contable, y dentro de este último un especial control de las remuneraciones de los condenados.
- Aprobar los contratos de ventas de productos o servicios que se elaboren o presten en los Centros sujetos a su dependencia cuando su valor sea superior a las 500 UTM.
- Aprobar y firmar los contratos de compra para la adquisición de materias primas, servicios o implementos para su giro, de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Ley de Compras Públicas y su Reglamento, y a las instrucciones que determine la Dirección Nacional sobre este aspecto.
- Aprobar y firmar los Convenios de Capacitación y Empleo para la instalación de empresas privadas en el Centro, que previamente hayan sido propuestos por el Jefe del Centro.
- Calificar la justificación expuesta por el empresario ante el Jefe de Establecimiento. En caso contrario, aprobar la terminación del respectivo convenio.
- Aprobar y firmar Convenios de capacitación, de acuerdo con los planes y programas existentes con instituciones públicas o privadas.
- Presentar anualmente a la Subdirección Técnica del Servicio o cuando les fuere solicitado, un informe cualitativo y de administración contable, al cual se adjuntarán los balances de cada Centro de su dependencia.
- Controlar periódicamente el Registro de trabajo.
- Distribuir y reinvertir los ingresos de los CET bajo su dependencia conforme a lo establecido en el artículo 87 del Reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario.(Decreto 943 que aprueba reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario, 2011)

1.2. Datos generales y antecedentes del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvara

1.2.1. Tipo de Centro de Educación y Trabajo

El CET Camino La Pólvara es de tipo semi-abierto, es decir, un establecimiento penitenciario autónomo e independiente, que cuenta con normas de seguridad y vigilancia aminoradas, disponiendo de un régimen basado en la autoconfianza y disciplina de los propios penados.

1.2.2. Cantidad de funcionarios

El CET Camino La Pólvara hasta el 31 de Diciembre del año 2013, contaba con 22 funcionarios, 11 hombres y 11 mujeres. De los cuales 2 pertenecen a Planta I (de Oficiales Penitenciarios), 10 a Planta II (de Suboficiales y Gendarmes) y 10 a Planta III (de Directivos, profesionales, técnicos y administrativos no uniformados).

1.2.3. Cantidad de internos que posee

El CET Camino La Pólvara hasta el 31 de Diciembre del año 2013, tenía a su cargo a 69 internos, 8 mujeres y 61 hombres.

1.2.4. Presupuesto del año 2013

El presupuesto del CET se obtiene de programas (presupuesto asignado) e ingresos propios de las ventas de los productos y servicios de sus talleres.

De la cuenta presupuestaria están los programas: Conozca a su hijo, Arteducador navidad y Laboral. En cuanto a la cuenta extra presupuestaria están los llamados: potenciamiento CET y CET base, los cuales sumados equivalen aproximadamente a \$146.210.318 mensual, y se gastan principalmente en jornales, mantención y reparación, alimentos y bebidas, textiles y vestuario, lubricantes, servicios básicos, materiales uso y consumo, máquinas y equipos, servicios generales, servicios financieros, servicios técnicos profesionales, entre otros.

Los Ingresos propios de las ventas de los productos y servicios de los talleres son aproximadamente \$399.989.553 al año, y se gasta en pago a honorarios e incentivos a internos. El 13,6% de los ingresos generados por venta es un excedente, es decir de cada 100 pesos de venta, 13 pesos constituyen excedentes para gastos.

1.2.5. Área de compras

1.2.5.1. Tipo de Compras

Las compras contempladas en el artículo 1 de la Ley de Compras N° 19.886, es decir, los contratos que celebre la Administración del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, se ajustarán a las normas y principios del presente cuerpo legal y de su reglamentación. Supletoriamente, se les aplicarán las normas de Derecho Público y, en defecto de aquéllas, las normas del Derecho Privado.

Los productos que se adquieren son para abastecer los talleres, siendo el taller de panadería en el que más se invierte, puesto que gastan \$120.000.000 en harina y \$60.000.000 en bases de pan pre mezcla al año.

1.2.5.2. Cantidad de Compras

La cantidad de compras promedio que realiza el CET Camino La Pólvara es de 34 mensuales, es decir, aproximadamente 408 al año.

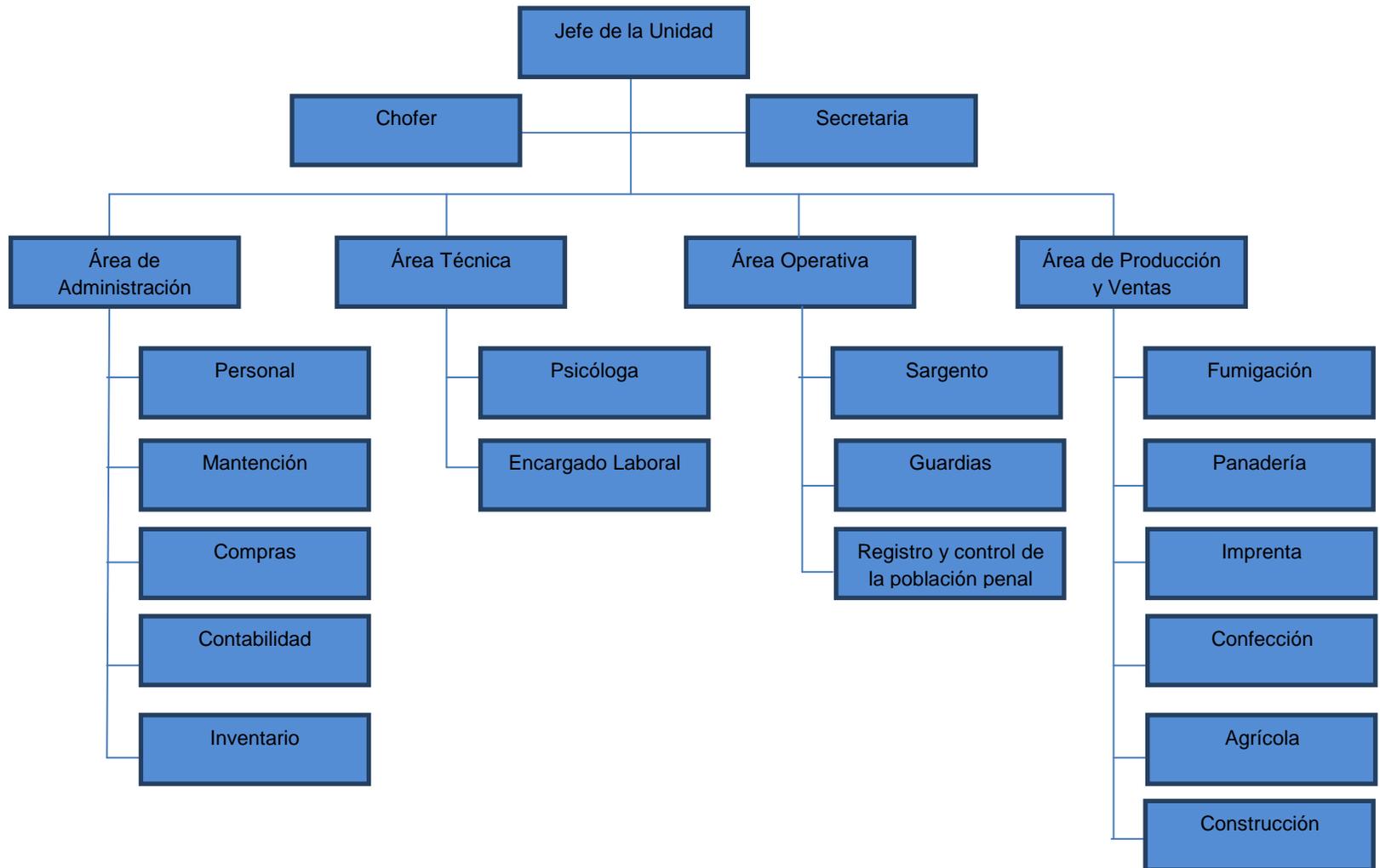
1.2.5.3. Presupuesto gastado

El presupuesto que se gastó en compras en el CET Camino La Pólvara durante el año 2013 fue de \$ 236.171.147.

1.2.6. Actividades Productivas

El CET Camino La Pólvara hasta el 31 de Diciembre del año 2013, impartía los talleres de: fumigación, imprenta, panadería, confección, construcción y agrícola.

1.2.7. Organigrama del servicio⁸



⁸ Elaboración propia, en base al documento entregado por el Jefe de Administración y Finanzas del CET Camino La Pólvara en la entrevista que se le realizó.

CAPÍTULO II: SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE

2.1. ¿Qué son y cuál es la importancia de las compras públicas?

La compra de bienes y servicios por los organismos oficiales para sus propios fines es un elemento esencial del funcionamiento de los Estados, ya que asegura los recursos que permiten a los gobiernos llevar a cabo su labor y tiene por ende repercusiones de primer orden para las principales partes interesadas de la sociedad.(Organización Mundial del Comercio)

La importancia de las compras públicas se debe a que Inciden en el gasto público, como señala Alberto Ibarra, éste trata de la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, representado por el gobierno, emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Así mismo el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país, pues por medio de este el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. Así, el gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente.(Ibarra, 2009)

Lo anteriormente señalado, es uno de los roles que los gobiernos adoptan al participar en los mercados. En tal calidad, los gobiernos son uno de los más grandes actores presentes en los mercados. De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sus contrataciones de bienes y servicios representan siempre un alto porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de una nación (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2007)⁹ . Es por esto, la importancia de que los procesos de compras sean eficientes, de calidad y transparentes, a fin de prevenir el fraude y la corrupción.

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), La colusión y la corrupción en la contratación pública, 2007. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/35/19/46235884.pdf

2.2. Reseña histórica del modelo de compras públicas

Entre 1927 y 2003 el servicio público encargado de las compras y suministros del Estado era la Dirección de Aprovevisionamiento del Estado (DAE), creada por el decreto con fuerza de ley número 2.925 del 30 de Diciembre de 1927.

Según el decreto con fuerza de ley número 353 del 5 de abril de 1960 que aprueba el texto de la Ley Orgánica de la Dirección de Aprovevisionamiento del Estado, dependía del Ministerio de Hacienda, teniendo a su cargo la adquisición, almacenamiento y distribución de todos los bienes muebles consistentes en materiales, maquinarias y demás elementos necesarios para la Administración Pública, incluidas las Fuerzas Armadas. Como también, del material de oficina y demás bienes muebles destinados al funcionamiento de las instituciones semifiscales, cualquiera que sea el origen de los fondos con que se efectúen estas operaciones. Como también, la enajenación de los bienes muebles fiscales y de toda especie o material que habiendo pasado a ser del dominio del fisco, a cualquier título, sea excluido de los servicios.¹⁰

Los servicios del sector público, sin perjuicio de las adquisiciones que se pagaban estrictamente al contado, debían efectuarlas a través de la Dirección de Aprovevisionamiento del Estado. La cual, comunicaba a los servicios las adquisiciones efectuadas, las condiciones en que fueron pactadas, las fechas de entrega y el calendario de pagos para los efectos de los fondos que debían poner a su disposición, para proceder a realizar los pagos a proveedores en los plazos estipulados. Por ende, el término adquisiciones señalado anteriormente, debe entenderse referido a las adquisiciones, impresiones y otras, determinadas en la ley orgánica de la Dirección de Aprovevisionamiento del Estado (Contraloría General de la República, 1997)¹¹.

El funcionamiento de éste sistema de contratación de bienes y servicios era de relativa normalidad, no obstante se constató una serie de falencias que debían abordarse porque representaban un deterioro en términos de pérdida de ganancias y competencia en el mercado. Entre estas, se señalaba los limitados canales de información a distintos agentes interesados en las necesidades, procesos y resultados de contratación y

¹⁰ Decreto con fuerza de ley número 353 del 5 de abril de 1960
Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5496>

¹¹ Contraloría General de la República, Recopilación de reglamentos comprende el periodo entre los meses de marzo a diciembre de 1977, año 1997, Editorial oficial.

licitación, situación que limitaba el acceso a este mercado y su eficiencia. Como también altos costos en administración, prolongado tiempo de formalización y concertación de los procesos de compras, y a la vez la poca transparencia en los procesos en cuanto a la elección del proveedor, entre otras. (Ministerio de Hacienda, 2002)¹².

2.3. Surgimiento del actual sistema de compras públicas

La reforma integral del sistema de compras y contrataciones públicas tiene su origen, según el Mensaje del Presidente de la República, en los estudios realizados a contar de 1995 por la Comisión Nacional de Ética Pública que evaluó, entre otros temas, la reglamentación vigente en materia de contratos y licitaciones del Estado, con el propósito de formular perfeccionamientos y reformas destinados a garantizar la transparencia de tales procedimientos. En dicha instancia, se llegó a la conclusión que, en nuestro ordenamiento jurídico existiría una gran dispersión y disparidad normativa en la materia, lo que habría conducido a una desigual y confusa reglamentación, en aspectos tales como: volúmenes de gasto para determinar los mecanismos de contratación, sistemas de registro de contratistas o de precalificación y mecanismos de control.¹³

Por su parte, en 1996, el Consejo de Auditoría Interna de la Presidencia de la República examinó el régimen de contratos y licitaciones en el sector público, evacuando un informe consolidado en que recomendaba "la creación de un marco legal común para la Administración del Estado respecto a contratos y licitaciones, que admita su adaptabilidad por la vía reglamentaria para acoger la diversidad de los diferentes servicios". Se sugirió, asimismo, establecer que el régimen de licitación pública fuera la regla general en materia de contrataciones, "para asegurar la transparencia en el uso de los recursos públicos, sustentando las contrataciones en principios básicos de ética pública que promuevan y favorezcan la transparencia y publicidad, la libre concurrencia y competencia de oferentes, la sujeción estricta a las bases establecidas para cada procedimiento, de parte de todos los involucrados y la igualdad de trato para todos los participantes". También, se postulaba la definición de criterios objetivos y generales para determinar la procedencia

¹² Ministerio de Hacienda, Programa ChileCompra, 2002.

¹³ Historia de la Ley N° 19.886, Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, 30 de julio, 2003 Biblioteca Congreso Nacional de Chile, Pág. 76-77.

de la licitación pública, la licitación privada o el trato directo, y la creación de un mecanismo para hacer públicas las personas con quienes contrata la administración, mediante un registro informativo de fácil acceso, administrado y controlado por una institución competente y autónoma, pública o privada. Se insistió, por último, en la importancia de implementar un sistema de adjudicación electrónica de propuestas del Estado.¹⁴

En 1997, el mismo Consejo de Auditoría abordó el régimen de contratación y uso de las consultorías externas, dando origen a una serie de recomendaciones en orden a optimizarlo en un sentido similar al ya señalado. Todos los antecedentes anteriores se volcaron en los lineamientos del Plan Estratégico 1997-2000 del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, dentro de las acciones de "Transparencia y Probidad de la Gestión Pública". Este Comité, en enero de 1998, sancionó un Programa de Reforma al Sistema de Compras y Contrataciones que, entre las iniciativas, contemplaba la creación de una normativa marco de compras y contrataciones del sector público y reglamentos por Servicios.¹⁵

Por otra parte, el mejor mecanismo para prevenir la ocurrencia de prácticas que pugnen con el principio de probidad en materia de licitaciones, es precisamente dar amplia transparencia a los procesos de contratación, de manera que cualquier ciudadano pueda conocerlos. En este punto, Internet puede prestar una valiosa ayuda.¹⁶

Es innegable que el sector público continúa y continuará siendo el sector más importante de muchas economías, constituyendo el mayor comprador de bienes, obras y servicios de casi todos los países y, probablemente, el cliente más importante del sector privado. De acuerdo a cálculos realizados por la Organización Mundial de Comercio (OMC), si se excluyen los bienes relativos al área de defensa, se estima que los gobiernos gastan entre el 10 y 15 por ciento del PIB de sus respectivos países, lo que en América Latina significó

¹⁴ Historia de la Ley N° 19.886, Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, 30 de julio, 2003 Biblioteca Congreso Nacional de Chile, Pág. 46.

¹⁵ ibid. pp. 46.

¹⁶ Mensaje N° 9-34 del. Presidente de la República con el que inicia un proyecto de Ley de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, Santiago, 1999, página 5

gastos, en el año 1996, de entre 131 y 197 mil millones de dólares (Banco Interamericano de desarrollo, 2000).¹⁷

En la mayoría de los países latinoamericanos, las primeras leyes que regularon las compras del sector público tendieron a proteger a la industria nacional. A su vez, la competencia entre empresas nacionales por los negocios del Estado aumentaba a la par del crecimiento del gasto público dedicado a la adquisición de bienes y servicios. En este sentido, la mayoría de las leyes de adquisiciones de principios del siglo XX reconocían el principio de igualdad para acceder a los contratos del sector público, pero lo limitaban a los participantes nacionales. En este contexto es que el actual Gobierno ha emprendido un proceso de reforma integral del sistema de compras y contrataciones públicas.¹⁸

2.4. Legislación y principios que inspiran los mecanismos de contratación previstos en la normativa de compras

La Ley de Compras N° 19.886 entro en vigencia el día 23 de agosto del año 2003, y consiste en regular el mercado de las compras públicas, preserva la igualdad de competencia y no discriminación, crea la institucionalidad necesaria para velar por la transparencia y la eficiencia en las compras y contrataciones públicas.

Los organismos que se rigen por ésta ley son el Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Intendencias, Gobernaciones, Municipios y Fuerzas Armadas.

La Ley creó tres entidades para cumplir con sus características de eficiencia, transparencia y ahorro, tales son la Dirección de Compras y Contratación Pública, Sistema Electrónico de Compras Públicas, y el Tribunal de Contratación Pública.

El Reglamento de la Ley N° 19.886 se publicó el 24 de Septiembre del año 2004, y rige para los servicios públicos y municipios de todo el país. Se caracteriza por ser extenso y detallado, se explican claramente las normas de procedimiento y transparencia indicados en la Ley de Compras. Como por ejemplo, los mecanismos de compras, Convenios Marco

¹⁷ Corcha Gastón, Banco Interamericano de desarrollo, el sistema de información de compras y contrataciones públicas del Gobierno de Chile, 2000, página 3.

¹⁸ Mensaje del Presidente de la República al Honorable Presidente de la Cámara de Diputados, Octubre 27 de 1999, Santiago.

(compra contra catálogo electrónico obligatoria para Organismos Públicos salvo que se encuentren condiciones más ventajosas), Licitación Pública (como regla general y obligatoria para las adquisiciones iguales o mayores a 1000 UTM), Licitación Privada (previa resolución fundada, excepciones establecidas) y Trato Directo (tiene carácter excepcional). Como también, los requisitos y procedimientos respecto del Contrato de Suministro y Servicio, como las garantías, cesión y subcontratación, factoring, modificaciones y término anticipado (Ministerio de Hacienda)¹⁹.

En cuanto a los principios que inspiran los mecanismos de contratación previstos en la Ley de Compras 19.886, se encuentran los siguientes:

- **Transparencia:** La cual se nota en la prohibición de la ley de fragmentar contrataciones, en obligar a utilizar el sistema de información, publicidad del registro de contratistas. Como también en la necesidad de fundamentar ciertos actos administrativos en el proceso de licitación, por ejemplo la adjudicación del contrato, resolución que declara inadmisibles las ofertas o desierta la licitación, resolución que cita a licitación privada o a trato directo y una resolución que modifica o pone término anticipado al contrato.
- **Economía y eficiencia:** se ve reflejada en las garantías, no deben desincentivar la participación, en las bases de licitación deben propender a alcanzar la combinación más ventajosa y no pueden atender solo al precio, también se debe propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en las contrataciones, y se seleccionará la oferta más conveniente, por lo que el adjudicatario es el que haga la propuesta más ventajosa. Y cuando las ofertas no resulten convenientes a sus intereses, será licitación desierta.
- **Sujeción a las Bases:** Es decir, los procedimientos de licitación se realizarán con estricta sujeción, de los participantes y de la entidad licitante, a las bases administrativas y técnicas que la regulen.

¹⁹ Ministerio de Hacienda, Ley de Compras Públicas y Reglamento. Disponible en: http://www.chileproveedores.cl/chprovdsn/Portals/0/Documentos/Normativas/Ley_reglamento%20actualizado.pdf

- Igualdad y Libre concurrencia: Este principio se representa en que las bases no pueden establecer diferencias arbitrarias entre los proponentes, en que pueden contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, en las licitaciones públicas cualquier persona podrá presentar ofertas, también por la acción ante Tribunal por toda persona natural o jurídico que tenga un interés actualmente comprometido, por el libre acceso al Registro de contratistas, sin perjuicio de inhabilidades del Reglamento y porque se debe solicitar a todos los oferentes la misma garantía, no pudiendo establecer diferencias entre oferentes.
- Probidad: Se prohíbe suscribir contratos cuando los directivos de la entidad tengan vínculos de parentesco con personas (cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive). (Ministerio de Justicia, 2004)

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

3.1. Planteamiento del Problema

El presente estudio pretende responder a la pregunta de investigación ¿se ha implementado el sistema de compras públicas en el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Compras 19.886 y el Reglamento de compras Decreto 250?

3.2. Objetivos

3.2.1. Objetivo General

Analizar la implementación del sistema de compras del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora de Gendarmería de Chile, respecto del cumplimiento de la Ley de Compras 19.886 y del Reglamento Compras contenido en el Decreto 250, durante el año 2013.

3.2.2. Objetivos específicos

- Describir el contenido de la Ley 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicio y su Reglamento contenido en el Decreto 250.
- Describir las características del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora y su sistema de compras implementado en el año 2013.
- Analizar y diagnosticar el Proceso implementación del sistema de compras públicas en el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora.
- Proponer, si procede, modificaciones administrativas a los procedimientos de compra en el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora para el cumplimiento de la Ley 19.886 y su respectivo reglamento.

3.3. Definición del enfoque y alcance de la investigación

El enfoque de esta investigación es de tipo cualitativo, puesto que se basa en métodos de recolección de datos sin medición numérica, como las descripciones y las observaciones. Por lo regular, las preguntas e hipótesis surgen como parte del proceso de investigación y éste es flexible, y se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste en "reconstruir" la realidad, tal y como la observan los actores de un sistema social previamente definido.

En términos generales, los estudios cualitativos involucran la recolección de datos utilizando técnicas que no pretenden medir ni asociar las mediciones con números, tales como observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, inspección de historias de vida, análisis semántico y de discursos cotidianos, interacción con grupos o comunidades, e introspección.(Hernández, Fernández, & Baptista, Metodología de la Investigación, 2003)

En cuanto al alcance de la investigación, se trata de un estudio descriptivo, ya que su propósito es describir situaciones y eventos.(Hernández, Fernández, & Baptista, 2003)

3.4. Recolección de información

A fin de obtener la información que se requiere para el análisis de la implementación del Sistema de Compras Públicas en el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora, perteneciente a Gendarmería de Chile, de acuerdo a la Ley 19.886 y su Reglamento de compras decreto 250, se realizará lo siguiente:

- Revisión de la Ley de Compras N° 19.886.
- Revisión del Reglamento de Compras Decreto 250.
- Revisión de Manual de Procedimientos de Adquisiciones de Gendarmería de Chile, año 2013.
- Visita a terreno: Se coordinó una visita con la encargada de compras del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora, para ver especialmente el proceso de compras que realizan, a fin de confeccionar un flujograma que contenga toda la información.

- Entrevista: Se hará uso de este instrumento de recolección de información, puesto que es uno de los principales enfoques en la recogida de datos en la investigación cualitativa. Conocemos una variedad de formas de hacer entrevistas con objetivos y principios diferentes. Al mismo tiempo, la entrevista se presenta con varias ventajas, prácticas y problemas diversos comunes a todas las opciones de su realización. Una vez que la entrevista se ha realizado, le siguen varios pasos: las formas específicas de documentar lo que ha ocurrido en la entrevista individual llevan a necesidades y reglas para la transcripción. Los datos obtenidos demandan formas específicas de realización del análisis cualitativo. La realización de entrevistas trae consigo necesidades específicas de aumentar la calidad de la entrevista en general y su validez en particular, y finalmente de informar de lo que se dijo y cómo se analizó (Steinar, 2011).

La información que se obtendrá de las entrevistas realizadas a los funcionarios de Gendarmería de Chile se distribuirá de la siguiente manera:

- La información obtenida de la entrevista realizada al Jefe de Administración y Finanzas se utilizará para los datos generales y antecedentes del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora.
- Las entrevistas realizadas a 2 funcionarios de Gendarmería de Chile, los cuales son la encargada de compras del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora y el Encargado de Logística de la Dirección Regional Valparaíso de Gendarmería de Chile, permitirá obtener información amplia para el estudio por el grado de dependencia que tiene el establecimiento con la Dirección.

Es preciso reconocer la importancia del aporte en la recolección de información para el desarrollo de este trabajo de titulación de la funcionaria Encargada de Compras del CET Camino La Pólvora y del Encargado de Logística Regional Valparaíso, los cuales se encuentran dotados de conocimiento para desarrollar las acciones necesarias para el mejoramiento de la gestión, en cuanto a sus procesos e implementación de la normativa de compras públicas.

3.5. Formato de las entrevistas:

❖ ENTREVISTA N° 1: Jefe de Administración y Finanzas CET Camino La Pólvara

1. P: ¿Qué tipo de Centro de Educación y Trabajo es el CET Camino La Pólvara?

R: “El CET es semi-abierto”.

2. P: ¿Cuántos funcionarios tenía el CET Camino La Pólvara hasta el 31 de Diciembre del año 2013?

R: “22 funcionarios, 11 hombres y 11 mujeres. Existen las plantas I, II y III; la planta I es de oficiales penitenciarios, la II de suboficiales y gendarmes y la III de directivos, profesionales, técnicos y administrativos. De nuestros funcionarios 2 pertenecen a la I, 10 a la II y 10 a la III”.

3. P: ¿Cuántos internos tenía el CET Camino La Pólvara hasta el 31 de Diciembre del año 2013?

R: “69 internos, 8 mujeres y 61 hombres”.

4. P: ¿Cuál fue el presupuesto del CET Camino La Pólvara en el año 2013?

R: “De la cuenta presupuestaria están los programas: Conozca a su hijo, Arte- educador navidad y Laboral.

La cuenta extra presupuestaria están los potenciamiento CET y CET base, que equivalen a \$146.210.318 aproximadamente mensual, esos millones se gastan principalmente en jornales, mantención y reparación, alimentos y bebidas, textiles y vestuario, lubricantes, servicios básicos, materiales uso y consumo, máquinas y equipos, servicios generales, servicios financieros, servicios técnicos profesionales, entre otros.

Los Ingresos propios de las ventas de los productos y servicios de los talleres son \$399.989.553, y se gasta en pago a honorarios e incentivos a internos. El 13,6% de los ingresos generados por venta es un excedente, es decir de cada 100 pesos de venta, 13 pesos constituyen excedentes para gastos”.

5. P: ¿Cuáles son las actividades productivas con las que contaba el CET Camino La Pólvora hasta el 31 de Diciembre del año 2013?

R: “Tenemos talleres de: fumigación, imprenta, panadería, confección, construcción y agrícola”.

6. P: ¿Cuál es el organigrama del CET Camino La Pólvora?

R: El jefe de administración y finanzas del CET Camino La Pólvora facilitó en papel el organigrama para la confección de éste en el presente trabajo de titulación, puesto que no se encuentra disponible en la página web de Gendarmería de Chile.

7. P: En cuanto al área de compras, ¿Qué tipo de productos se compran o qué tipo de servicios se contratan?, ¿Cuál es la cantidad de compras que realizó el CET Camino La Pólvora en el año 2013? Y ¿Cuánto del presupuesto se gastó en compras?

R: “Todo lo que necesitan los talleres y áreas, por ejemplo en el taller de panadería se gastan más de \$120.000.000 en harina y en bases de pan pre mezcla \$60.000.000 al año. Compramos en promedio 34 compras mensuales, es decir 408 compras al año, en cuanto al presupuesto que gastamos en compras durante el año pasado fue de \$236.171.147”.

❖ ENTREVISTA N° 2 : Encargada de compras CET Camino La Pólvora

1. P: ¿Cuánto tiempo lleva usted vinculada al CET Camino La Pólvora y cómo llegó a estar vinculada con el área de compras públicas?

R: “Por designación y llevo 5 meses”.

2. P: ¿Cómo fue su aprendizaje sobre las compras públicas?

R: “Años atrás vi Convenio marco cuando trabajaba en Casablanca en el área de compras.

Ya estando en el CET, durante el primer mes comencé con una capacitación en Santiago, duró aproximadamente 2 días. La cual era exclusivamente para la prueba de acreditación que debía rendir en Octubre, y además durante el mismo mes obtuve capacitaciones esporádicas en la Dirección Regional con el Sub-Oficial Encargado de Logística, específicamente de licitaciones y trato directo.”

3. P: ¿Se encuentra certificada por la Dirección de ChileCompra?, si es el caso ¿Cuál es su perfil?, en caso contrario ¿con la cuenta de quien accede al portal de mercado público?

R: “Me encuentro acreditada con el 100%, perfil Supervisor.”

4. P: ¿Cuáles son las funciones que realiza? ¿Están regidas por el Manual de Procedimientos de Adquisiciones de Gendarmería de Chile?

R: “A todos los requisitos de compras aprobados por el Jefe del CET de las áreas y talleres debo darles curso. “

5. P: ¿Cuál es el tipo de compras que realiza?

R: “Todas, es decir, convenio marco, licitaciones públicas, licitaciones privadas y trato directo.”

6. P: ¿En el CET Camino La Pólvara se cumple a cabalidad lo señalado en el Manual de Procedimientos de Adquisiciones de Gendarmería de Chile? En caso de que no cumplan a cabalidad lo señalado en el Manual, ¿A qué se debe a que no se ajusten al Manual y en que perjudica tal hecho?

R: “Desde que me vinculé al CET, en agosto, me encontré con compras irregulares, porque no había una persona que se encargara exclusivamente. Hay muchas compras que debieran ser licitadas para cumplir con el proceso correcto o muchas compras que se han hecho por trato directo y no están con el respaldo necesario. Entonces a medida que ha pasado el tiempo se ha intentado ordenar las compras públicas, si bien actualmente está más ordenado, aún hay procedimientos que no se ajustan al manual, pero es solo un tema de tiempo.

Pero en general, mis funciones si se encuentran regidas por el manual de procedimientos de adquisiciones de gendarmería de Chile.”

7. P: ¿Qué procedimientos utiliza el CET Camino La Pólvara para llevar a cabo el proceso de compras?

R: “Existen distintas formas de comprar:

- *Convenio Marco: Llega requerimiento al jefe de unidad para la aprobación, luego se destina al jefe administrativo para ver la forma de compra y presupuesto y luego llega al área de compras junto a un formulario de requerimiento para darle curso a la compra, se revisa si está en el portal, y si esta se compra por convenio marco.*

- *Licitación Pública: Cuando el producto o servicio no se encuentra en el portal, se deben preparar las bases administrativas, donde se señalan los antecedentes del servicio, en cuanto a los responsables del proceso licitatorio y lo que solicita. Por ejemplo, las condiciones de compras, especificación de todo lo que se necesita detalladamente en el requerimiento, entre otras cosas. Lo cual se envía a la Dirección regional, junto al requerimiento y formulario que lo entrega el jefe administrativo, la contadora entrega el documento de disponibilidad presupuestaria, y yo (la encargada de compras) debo entregar un documento donde se acredite que revisé convenio marco y no esta lo*

requerido. Estos documentos junto a un oficio, firmado por el jefe de unidad, se envía a la Dirección Regional, donde el encargado de logística revisa las bases y les da visto bueno para que se vayan donde el encargado jurídico, revise y lo pasen para que el Director Regional firme, y desde ahí escanean el documento y me lo envían (a la encargada de compras) por correspondencia o por correo y con eso puedo publicar la licitación en el portal de ChileCompra. Donde tengo que especificar lo que se necesita y dependiendo del monto de la licitación, ejemplo si se habla de menos de 4 millones son 5 días que debe estar publicada, si son entre 4 y 40 millones deben estar publicadas 10 días y más de 40 millones son 20 días mínimo. Finalmente cuando se cierra la licitación se comienza con el proceso de evaluación donde se reúne el Jefe de Unidad, Jefe Administrativo y yo (encargada de Compras), se evalúa si se presentaron todos los antecedentes administrativos, luego se hace la evaluación económica, la comisión firma el acta de evaluación y el acta de apertura que indica cuando yo (la Encargada de Compras) revisé las ofertas, si acepté todas o rechacé alguna, y más una propuesta de resolución y todo eso se envía a la Dirección Regional esperando que devuelvan la resolución firmada para poder adjudicar.

En caso contrario, de que no se presenten oferentes, y se pase a licitación privada, quedando esta última también desierta se puede proceder a un Trato Directo.

- Trato directo (Compras mayores a 3 UTM):

Cuando no está en convenio marco el producto o servicio, ni se consiguió por licitación, se recurre a trato directo. Se envía a la Dirección regional, donde el Director Regional deberá autorizar la compra, esperar que me devuelva (a la encargada de compras) la resolución firmada, que me es enviada por correspondencia o por correo, recién ahí se da curso a la compra.

- Compras menores a 3 UTM: Cuando no está en convenio marco el producto o servicio, el costo de licitar es muy alto, entonces ahí se recurre a comprar por trato directo, y hay que tener 3 cotizaciones, hacer cuadros comparativos y esas compras van solamente con autorización del jefe de unidad, no requieren pasar por la Dirección Regional. Y esto se puede hacer en dos días, en vez de licitar el producto donde son 5 días mínimo que debe estar publicado en el portal, mas todo el proceso de preparar las bases, que el director regional autorice, después evaluar y adjudicar, tarda aproximadamente dos semanas, es por esto que se prefiere la modalidad de trato directo”.

- 8. P: ¿El CET cumple con todo lo estipulado en la Ley de Compras y su respectivo reglamento?, si no es el caso ¿en qué falla y que se podría hacer para solucionarlo?, ¿propone usted alguna modificación administrativa para el cumplimiento de la normativa?**

R: “Cuando me vinculé al CET habían varias compras que no se estaban haciendo conforme a la Ley, pero ahora solo es un tema de tiempo para regularizar todo. De momento se está dando prioridad a las compras más grandes para suministro en todo el año, que necesitan licitarse.

Específicamente se estaba fallando en la compra de las bolsas para panadería, se estaba comprando como en una especie de trato directo irregular y se compraban millones en bolsas. El año pasado se hizo una licitación para las bolsas que duro desde octubre hasta diciembre, así que en el mes de enero del 2014 se publicó la licitación para el suministro de bolsas hasta fin de año.”

- 9. P: ¿El desarrollo del actual proceso de compras del CET es satisfactorio para las demás áreas del organismo?, si no es el caso ¿a qué se debe tal insatisfacción del servicio y como se puede lograr una mejor coordinación entre el área de compras con las demás áreas?**

R: “No creo que los encargados de las demás áreas y talleres encuentren satisfactorio el servicio del área de compras. Puesto que ellos realizan sus requerimientos y el jefe de unidad lo autoriza casi de inmediato, se detiene en el área donde se encuentra el jefe administrativo, donde se evalúa como se va a comprar y cuál es el presupuesto, y desde ahí se deriva al área de compras. En el área de compras se detiene mientras se le da curso a otros requerimientos, ya sea porque fueron pedidos antes o porque tienen carácter de urgente.

- *Momentáneamente lo único que se puede hacer es que el encargado de cada área o taller tenga consciencia de la demora del proceso y hagan todos sus requerimientos con el tiempo suficiente para poder darles curso oportunamente, pero es complicado por la cantidad de volúmenes de compras que gestionan.”*

- 10. ¿Han recibido reclamos de parte de proveedores?, si es el caso ¿De qué tipo y que acciones han tomado?**

R: “No se han recibido reclamos”

- 11. ¿Qué medidas cree usted que debe tomar el CET Camino La Pólvoa para tener un proceso de compras más eficiente y ceñido a la normativa de adquisiciones?**

R: “Primero cada área debería planificar toda su actividad, o por lo menos tener consciencia de todo lo que va a requerir durante el año. A fin de que el área de compras se pueda organizar, y enfocarse cada mes en sacar los procesos destinados a cada uno.

Es necesario hacer un plan de compras en el CET, de lo contrario se estará haciendo el trabajo repetitivas veces en vez de hacerlo una vez. Pero siempre estarán saliendo

cosas que no se pueden planificar porque los talleres de imprenta y confección trabajan con pedidos.

Segundo, que haya una persona más en compras, si bien no es una unidad muy grande, el flujo de compras existente es mucho, no es como trabajar en una cárcel normal, donde solo se requiere comprar para la alimentación y útiles de aseo. En el CET existen talleres que constantemente están requiriendo materiales, como lo son el taller de panadería, imprenta, confección, mantención y fumigación. Con una persona más se pondrán dividir las funciones, o especificarse cada una en una forma de compra, consiguiéndose con esta acción mejorar los tiempos.”

12. P: ¿Cuál es la limitación que tiene el CET Camino La Pólvora con respecto a la Dirección Regional?

R: “El director regional es quien autoriza la mayoría de las compras que el CET debe realizar, por ejemplo si hay un trato directo sobre 3 UTM debe ir con resolución fundada y las licitaciones también. El CET solamente tiene autonomía para comprar por trato directo inferior a 3 UTM o por convenio marco.”

❖ ENTREVISTA Nº 3: Encargado de Logística de la Dirección Regional de Valparaíso

1. P: ¿Cuál es su cargo en la Dirección Regional de Valparaíso?

R: “Mi cargo es Sub-oficial de Gendarmería, y mi función desde el 2005 es encargado regional de logística”

2. P: ¿Sabe cuándo comenzó el CET Camino La Pólvora a comprar de acuerdo a la ley de compras?

R. “Alrededor del 2005, quizá no tal cual como lo dice la ley pero ya iba camino a ceñirse. Entonces se debe reconocer que se ha avanzado bastante, al tener dos funcionarios acreditados y que sepan de compras públicas. Tienen conocimiento de los procesos, entonces se tiene el recurso humano e informático, no se puede entender por qué no se aplican al 100% los procesos de acuerdo a la ley. La idea del 2014 es que todo el presupuesto pase por la Dirección Regional, hasta lo más ínfimo, pero también debieran informarse”.

3. P: ¿Cómo considera la gestión realizada en el CET Camino La Pólvora con respecto a las compras públicas?

R: “En general ha ido mejorando la gestión. Hay que partir de la base de que existe una alta rotación de encargada de compras, entonces uno puede haber ido, como se ordena en la dirección regional, a enseñar a la encargada de compras y esa persona a los dos meses ya está pidiendo traslado por razones de cualquier índole. Entonces uno puede decir que se está actuando mal, pero hay alguna explicación del porqué no se sigue una formación o una línea, de que uno le enseña algo a una

persona y esta persona desee perdurar en el cargo. A pesar de todo se han ido mejorando los procesos, se han regularizado procesos históricos que nunca pasaron por la plataforma de mercado público, todo se estaba realizando bajo la modalidad antigua, trato directo con cotizaciones que además no correspondían. Lo que también aporta al mejoramiento de la gestión es el hecho que la Encargada de Compras y el Jefe de Administración y Finanzas se encuentren acreditados por la Dirección de ChileCompra. Los cuales tienen la voluntad y conocimientos para mejorar los procesos.

Desde el año 2000 - 2001 que el CET Camino La Pólvora es reconocido por la producción de pan, hasta el año 2012 todas las adquisiciones no pasaban por licitaciones públicas y menos por convenio marco, y yo eso lo planteé a varias jefaturas pero hizo eco en la actual. En el año 2013 puntualmente en febrero marzo abril, nos reunimos con esta gente y logramos sacar el proceso adelante, es decir, logramos regularizar más de 120 millones de pesos, que es lo que implica toda esta transacción, que tiene que ver con la harina, bases para hacer el pan, más otros insumos y se logró al fin este gran proceso, se hicieron las bases respectivas, se publicó y adjudicó, se hizo un contrato, todo como esta normado. Hoy día este proceso ya lo ampliamos por los meses de enero y febrero año 2014, mientras se trabaja en paralelo creando las bases para licitar desde marzo a diciembre, con eso se ha avanzado bastante. Como lo son también otras adquisiciones, por ejemplo las bolsas. Y también se quiere avanzar en el tema de fumigación, tanto la contratación del servicio que ellos prestan, como también la licitación de los productos que ellos necesitan para trabajar durante todo el año. Se ha intentado avanzar con los otros talleres de imprenta y confección, pero ha sido más complicado porque hay muchos proveedores únicos o los proveedores que son mejores en precio y calidad no desean participar en licitaciones públicas y menos inscribirse ChileProveedores.”

4. P: ¿El CET Camino La Pólvora puede tener el doble rol, es decir, como comprador y proveedor?

R: “El CET puede tener las dos figuras, como comprador y proveedor, pero con diferentes RUT, incluso el CET de Valparaíso y de Putaendo tienen las dos figuras. Pueden participar en licitaciones, menos de las de Gendarmería, por la poca transparencia que existiría.”

5. P: De acuerdo a la información que posee, ¿El CET Camino La Pólvora cumple con lo señalado en la Ley de Compras y su respectivo Reglamento?

R: “Se ha ido de menos a más, en primera instancia se estaba cumpliendo poco o a medias, pero actualmente se está cumpliendo con la normativa en la mayoría de sus procesos.”

6. P: ¿El CET Camino La Pólvara debe guiarse por el Manual de Procedimientos de Adquisiciones de Gendarmería de Chile?, si es así ¿cumple con lo estipulado en el manual?

R: “Hay un manual vigente que lo confecciono logística nacional, que es del año 2013, y dice que quienes deben utilizarlo son todas las unidades penales y especiales de Chile sin excepción, por ende el CET si debe hacer uso de él. A lo mejor puede ser que no se haya socializado bien este manual con el CET, pero al ver los procesos como lo están haciendo se puede decir que si lo realizan como lo dice el manual. También se podría ajustar el manual al CET, pero eso es una gran tarea. El manual de procedimiento lo que dice es como hacer procesos pero muy general, y el trabajo de la Dirección Regional es aterrizar ese manual a las realidades de cada CET sin salirse del margen. Entonces ya se está trabajando en esto con el CET, se partió como marcha blanca en la Dirección Regional y que ya están terminando, porque por ejemplo el manual puede decir un proceso de 10 pasos, pero en la práctica ese proceso sin salirse de los márgenes legales se puede hacer en 3 pasos, ajustando el manual a las realidades de las unidades”.

7. P: ¿Usted sabe si se han recibido reclamos de parte de proveedores debido a alguna mala gestión del CET Camino La Pólvara?, si es el caso ¿De qué tipo y que acciones han llevado a cabo?

R: “Los reclamos en general de los CET no han sido por la plataforma de Mercado público, sino más bien de forma externa por no pago de facturas, pero algo que tenga que ver con la confección de bases de licitación o dudas de cómo se llevó un proceso no se han recibido. Pero específicamente el CET Camino La Pólvara no ha recibido reclamos, por lo que se puede deducir que se han ido llevando bien los procesos”.

8. P: ¿Qué medidas cree usted que debe tomar el CET Camino La Pólvara para tener un proceso de compras más eficiente y ceñido a la normativa de adquisiciones?

R: “Sería bueno una planificación de las compras, de hecho ahora en enero o febrero llega a la regional desde Santiago una planilla, en la cual se debe anotar un consolidado de todas las compras que se realizaran durante todo el año 2014 y eso se baja a cada CET, entonces si uno lo baja al CET Camino La Pólvara ellos deberían informar por ejemplo que comprar cada mes, ellos mismos deberían definir sus plazos, sus requerimientos para que ese mismo cliente que pide por ejemplo un lápiz no espere un mes por el lápiz. Debiera en lo correcto existir un plan de compras, es legal que cada unidad penal tenga uno y debiera evaluarse cada plan de compra. El CET Camino La Pólvara debe tener su plan de compra e informar sobre él, planificar sus compras y con eso se podrían tener compras más eficientes, y obtener licitaciones con mejores precios, condiciones, entre otras.

El plan de compras debe ser autorizado por el Jefe del CET, porque desde ahí sale una propuesta trabajada con toda la parte administrativa conforme a todos los requerimientos de sus clientes internos, es decir todos los talleres. Luego debe ser

enviado a la Dirección Regional, la cual debe fiscalizar que se cumplan las fechas programadas.”

9. P: ¿Sabe quién capacito al personal que trabaja actualmente en compras?

R: “En capacitaciones formales existe solamente ChileCompra, y capacitaciones informales que se hacen en la Dirección Regional”.

10. P: ¿Cuál es el grado de dependencia que tiene el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora con la Dirección Regional de Valparaíso?

R: “De acuerdo al último reglamento 943 de los CET, habla de que la administración de los CET, hay una jefatura pero la supervisión directa tanto administrativa como técnicamente pasa por la dirección regional, y a la vez es delegada por los jefes administrativos técnicos y por los jefes administrativos de esta dirección regional en todas sus materias. Y en la parte que a él le compete ayudar es en la parte administrativa, con lo que tenga relación con compras, inventario, y de vehículos. Puntualmente en compras, existe hoy en día una encargada de compras en el CET titular con clave activa, un supervisor con clave activa, ellos son los que realizan todos los requerimientos de compras. La encargada se llama Karen Olivares, tiene el mismo perfil que el Jefe de Administración y Finanzas, Sergio Cofre, de supervisor. Tienen su clave activa, y Sergio Cofre es quien supervisa a Karen y aprueba las compras.

En cuanto al grado de dependencia, todo proceso licitatorio o hacer un trato directo debe estar autorizado o aprobado por la autoridad competente, en este caso recae en el Director Regional, eso aún no ha sido delegado a los centros de costos, por ende ahí hay un grado de dependencia y que deben remitir toda la información completa y oportuna, para nosotros poder revisarla y pasarlo a jurídico para que ellos realicen los actos administrativos correspondientes y con esta información ellos pueden publicar, resolver las licitaciones, adjudicarlas o haciendo tratos directos. Entonces la única libertad que tienen es Convenio Marco y compras menores a 3 UTM.”

11. P: Con respecto a lo anterior, ¿sabe qué limitaciones administrativas y legales tiene el CET Camino La Pólvora para desarrollar su proceso de compras?

R: “Una limitación es que los Jefes de Unidad de los CET no tengan la facultad de poder firmar, a fin de dar curso a un proceso de licitatorio menor a 100 UTM, de alrededor de cuatro millones de pesos o hay procesos de compras de un millón o quinientos mil pesos que igual pasan por la dirección regional, y eso genera todo un tema de tiempo que hay que estar esperando que se resuelvan esos actos administrativos.

Y es muy difícil que esta situación cambie, en jornadas de los encargados de logística se ha planteado esa inquietud, pero a la fecha no se ha resuelto y lo veo poco factible porque encuentran bueno que las cosas pasen por la Dirección Regional para poder controlar.

Lo que se debe hacer es colocar más personal en la Dirección Regional, actualmente contamos con 3 abogados, 3 encargados de compras y 1 encargado de logística, pero me refiero a que hay más gente para poder minimizar los tiempos. Antiguamente un proceso podía tardar una semana y hoy ese mismo proceso se puede terminar hasta en dos días. Incluso, algunos procesos los envían en la mañana y en el transcurso de la tarde ya se están devolviendo. Lo cual, es bueno y hasta el momento es lo único que se puede hacer”

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE INFORMACIÓN

4.1. Selección de información para analizar de las entrevistas realizadas

La Información que se muestra a continuación es una selección de las entrevistas realizadas a la encargada de compras del CET Camino La Pólvora y al encargado de Logística Regional Valparaíso de Gendarmería de Chile, para posteriormente analizarla.

Categoría	Sub-categoría	Funcionario que responde
1- Información Laboral	Aprendizaje sobre las compras públicas y su acreditación en ChileCompra	- Encargada de Compras del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora
	Funciones que realiza y tipo de compra que realiza	
2- Información sobre las compras públicas en el CET Camino La Pólvora	Procedimiento de compras del CET	- Encargada de Compras del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora.
	Satisfacción de las demás áreas del CET por el servicio del área de compras	
	Manual de Procedimientos de Adquisiciones de Gendarmería de Chile	- Encargada de Compras del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora. - Encargado de Logística Regional
	Cumplimiento con lo estipulado en la Ley de compras y su respectivo Reglamento	
Reclamos de parte de proveedores		
Información sobre la dependencia del CET Camino La Pólvora con la Dirección Regional de Gendarmería Valparaíso	Limitaciones en las compras públicas del CET	- Encargada de Compras del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora. - Encargado de Logística Regional.

- **Categoría 1: Información Laboral**

Sub-Categoría: Aprendizaje sobre las compras públicas y Acreditación de la Dirección de ChileCompra.

- Encargada de Compras:

“Años atrás vi Convenio marco cuando trabajaba en Casablanca en el área de compras. Ya estando en el CET, durante el primer mes comencé con una capacitación en Santiago, duró aproximadamente 2 días. La cual era exclusivamente para la prueba de acreditación que debía rendir en Octubre, y además durante el mismo mes obtuve capacitaciones esporádicas en la Dirección Regional con el Sub-Oficial Encargado de Logística, específicamente de licitaciones y trato directo.”

“Me encuentro acreditada con el 100%, perfil Supervisor.”

Análisis:

El que se cuente con una encargada de compras con experiencia y acreditada, más aún con el 100%, es importante para cualquier servicio. Puesto que un funcionario con ese nivel de conocimiento aporta al cumplimiento y mejoramiento del proceso de compras e implementación del sistema de compras en el establecimiento.

Sub-Categoría: Funciones y Tipo de compras que realiza

- Encargada de Compras:

“A todos los requisitos de compras aprobados por el Jefe del CET de las áreas y talleres debo darles curso. “

“Todas, es decir, convenio marco, licitaciones públicas, licitaciones privadas y trato directo.”

Análisis:

La encargada de compras cuenta con un conocimiento integral sobre las compras públicas, puesto que al ser la única funcionaria en esa área se debe encargar de dar curso a todos los requerimientos aprobados por el jefe de unidad, por los mecanismos de compras que correspondan. Pero, para cualquier unidad de compras contar con un solo funcionario es una limitante cuando el flujo de compras es elevado, porque por ejemplo, realizar compras por convenio marco y a la vez estar pendiente de procesos licitatorios y cumplimiento de sus fechas tiende a ser difícil de llevar. Lo cual, se

respalda por lo mencionado por la misma encargada de compras cuando señala en la entrevista que si bien el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvara no es una unidad muy grande, el flujo de compras existente es mucho, que no es como trabajar en una cárcel normal, donde solo se requiere comprar para la alimentación y útiles de aseo. En el CET Camino La Pólvara existen talleres que constantemente están requiriendo materiales, como lo son el taller de panadería, imprenta, confección, mantención y fumigación.

▪ **Categoría 2: Información sobre las compras públicas en el CET Camino La Pólvara**

Sub-Categoría: Procedimiento de compras del CET Camino La Pólvara

- **Encargada de compras**

“Existen distintas formas de comprar:

- *Convenio Marco: Llega requerimiento al jefe de unidad para la aprobación, luego se destina al jefe administrativo para ver la forma de compra y presupuesto y luego llega al área de compras junto a un formulario de requerimiento para darle curso a la compra, se revisa si está en el portal, y si esta se compra por convenio marco.*

- *Licitación Pública: Cuando el producto o servicio no se encuentra en el portal, se deben preparar las bases administrativas, donde se señalan los antecedentes del servicio, en cuanto a los responsables del proceso licitatorio y lo que solicita. Por ejemplo, las condiciones de compras, especificación de todo lo que se necesita detalladamente en el requerimiento, entre otras cosas. Lo cual se envía a la Dirección regional, junto al requerimiento y formulario que lo entrega el jefe administrativo, la contadora entrega el documento de disponibilidad presupuestaria, y yo (la encargada de compras) debo entregar un documento donde se acredite que revisé convenio marco y no esta lo requerido. Estos documentos junto a un oficio, firmado por el jefe de unidad, se envía a la Dirección Regional, donde el encargado de logística revisa las bases y les da visto bueno para que se vayan donde el encargado jurídico, revise y lo pasen para que el Director Regional firme, y desde ahí escanean el documento y me lo envían (a la encargada de compras) por correspondencia o por correo y con eso puedo publicar la licitación en el portal de ChileCompra. Donde tengo que especificar lo que se necesita y dependiendo del monto de la licitación, ejemplo si se habla de menos de 4 millones son 5 días que debe estar publicada, si son entre 4 y 40 millones deben estar publicadas 10 días y más de 40 millones son 20 días mínimo. Finalmente cuando se cierra la licitación se comienza con el proceso de evaluación donde se reúne el Jefe de Unidad, Jefe Administrativo y yo (encargada de Compras), se evalúa si se presentaron todos los antecedentes administrativos, luego se hace la evaluación económica, la comisión firma el acta de evaluación y el acta de apertura que indica cuando yo (la Encargada de Compras) revisé las ofertas, si acepté todas o rechacé alguna, y más*

una propuesta de resolución y todo eso se envía a la Dirección Regional esperando que devuelvan la resolución firmada para poder adjudicar.

En caso contrario, de que no se presenten oferentes, y se pase a licitación privada, quedando esta última también desierta se puede proceder a un Trato Directo.

- *Trato directo (Compras mayores a 3 UTM):*

Cuando no está en convenio marco el producto o servicio, ni se consiguió por licitación, se recurre a trato directo. Se envía a la Dirección regional, donde el Director Regional deberá autorizar la compra, esperar que me devuelva (a la encargada de compras) la resolución firmada, que me es enviada por correspondencia o por correo, recién ahí se da curso a la compra.

- *Compras menores a 3 UTM:*

Cuando no está en convenio marco el producto o servicio, el costo de licitar es muy alto, entonces ahí se recurre a comprar por trato directo, y hay que tener 3 cotizaciones, hacer cuadros comparativos y esas compras van solamente con autorización del jefe de unidad, no requieren pasar por la Dirección Regional. Y esto se puede hacer en dos días, en vez de licitar el producto donde son 5 días mínimo que debe estar publicado en el portal, mas todo el proceso de preparar las bases, que el director regional autorice, después evaluar y adjudicar, tarda aproximadamente dos semanas, es por esto que se prefiere la modalidad de trato directo.”

Análisis:

El artículo 7 del Reglamento de compras, señala los procesos de compras y contrataciones, diciendo que las adquisiciones de bienes o contrataciones de servicios serán efectuadas por las entidades a través de los Convenios Marco, Licitación Pública, Licitación Privada, Trato o Contratación Directa, de conformidad a la Ley de Compras y su Reglamento.

Por tanto, el CET Camino La Pólvora ha logrado regularizar la mayoría de sus procesos de compras, y lo que ha ayudado, según argumentación del Encargado de Logística, es tener a dos funcionarios que conozcan sobre la normativa y que además se encuentren acreditados, como lo son la encargada de compras y el jefe de administración y finanzas del establecimiento. Este hecho es relevante para la implementación del sistema de compras, porque están conscientes de lo que tienen que hacer y de lo que no. Existe claridad al comenzar el proceso de compras, en cuanto a la jerarquía de cada mecanismo de compra, entendiéndose su jerarquía en el siguiente orden: Convenio Marco, Licitación Pública, Licitación Privada y Trato Directo. Por lo que resultaría contradictorio que se saltaran el orden señalado en la Ley de Compras.

Sub-Categoría: Satisfacción de las demás áreas del CET por el servicio del área de compras.

- Encargada de Compras:

“No creo que los encargados de las demás áreas y talleres encuentren satisfactorio el servicio del área de compras. Puesto que ellos realizan sus requerimientos y el jefe de unidad lo autoriza casi de inmediato, se detiene en el área donde se encuentra el jefe administrativo, donde se evalúa como se va a comprar y cuál es el presupuesto, y desde ahí se deriva al área de compras. En el área de compras se detiene mientras se le da curso a otros requerimientos, ya sea porque fueron pedidos antes o porque tienen carácter de urgente.

Momentáneamente lo único que se puede hacer es que el encargado de cada área o taller tenga consciencia de la demora del proceso y hagan todos sus requerimientos con el tiempo suficiente para poder darles curso oportunamente, pero es complicado por la cantidad de volúmenes de compras que gestionan.”

Análisis:

Evidentemente se está pasando a llevar el artículo 98 del reglamento, el cual habla sobre que cada Entidad deberá elaborar y evaluar un Plan Anual de Compras que contendrá una lista de bienes y/o servicios que se contratarán durante cada mes del año, con indicación de su especificación, número y valor estimado, la naturaleza del proceso por el cual se adquirirán o contratarán dichos bienes y servicios y la fecha aproximada en la que se publicará el llamado a participar.

Sub-Categoría: Manual de Procedimientos de Adquisiciones de Gendarmería de Chile año 2013

- Encargada de Compras:

“Desde que me vinculé al CET, en agosto, me encontré con compras irregulares, porque no había una persona que se encargara exclusivamente. Hay muchas compras que debieran ser licitadas para cumplir con el proceso correcto o muchas compras que se han hecho por trato directo y no están con el respaldo necesario. Entonces a medida que ha pasado el tiempo se ha intentado ordenar las compras públicas, si bien actualmente está más ordenado, aún hay procedimientos que no se ajustan al manual, pero es solo un tema de tiempo.

Pero en general, mis funciones si se encuentran regidas por el manual de procedimientos de adquisiciones de gendarmería de Chile.”

- Encargado de Logística Regional:

“Hay un manual vigente que lo confecciono logística nacional, que es del año 2013, y dice que quienes deben utilizarlo son todas las unidades penales y especiales de Chile sin excepción, por ende el CET si debe hacer uso de él. A lo mejor puede ser que no se haya socializado bien este manual con el CET, pero al ver los procesos como lo están haciendo se puede decir que si lo realizan como lo dice el manual.

También se podría ajustar el manual al CET, pero eso es una gran tarea. El manual de procedimiento lo que dice es como hacer procesos pero muy general, y el trabajo de la Dirección Regional es aterrizar ese manual a las realidades de cada CET sin salirse del margen. Entonces ya se está trabajando en esto con el CET, se partió como marcha blanca en la Dirección Regional y que ya están terminando, porque por ejemplo el manual puede decir un proceso de 10 pasos, pero en la práctica ese proceso sin salirse de los márgenes legales se puede hacer en 3 pasos, ajustando el manual a las realidades de las unidades.”

Análisis:

Todos los organismos del Gobierno Central, Servicios de Salud, Municipios y Fuerzas Armadas y de Orden, afectos a la Ley N° 19.886 de compras públicas y a su reglamento, deben elaborar un manual de Procedimientos de Adquisiciones, y publicarlo en el sistema de compras públicas. Lo cual se respalda en el artículo 4° del Decreto 250 que aprueba el reglamento de la Ley de compras N° 19.886, que señala que el Manual de Procedimientos de Adquisiciones deberá referirse a lo menos, a las siguientes materias: Planificación de Compras, Selección de Procedimientos de Compra, Formulación de Bases y Términos de Referencia, Criterios y Mecanismos de Evaluación, Gestión de Contratos y de Proveedores, Recepción de Bienes y Servicios, Procedimientos de Pago, Política de Inventarios, uso del sistema www.chilecompra.cl, autorizaciones que se requieran para las distintas etapas del Proceso de Compras, y Organigrama de la Entidad y de las Áreas que intervienen en los mismos, con sus respectivos niveles y flujos. Además, este manual deberá contemplar un procedimiento para la custodia, mantención y vigencia de las garantías, indicando los funcionarios encargados de dichas funciones y la forma y oportunidad para informar al Jefe del Servicio el cumplimiento del procedimiento establecido, sin perjuicio de la responsabilidad de éste.

Dicho Manual deberá publicarse en el sistema de Información y formará parte de los antecedentes que regulan los procesos de compra del organismo que lo elabora.

Gendarmería de Chile corresponde a los organismos del Gobierno Central, por ende elaboraron su Manual, siendo el último el del año 2013. El cual, fue confeccionado por logística nacional, y quienes deben utilizarlo son todas las unidades penales y especiales de Chile, sin excepción, por ende el CET Camino La Pólvora si debe hacer uso de él, pero el problema es que no se ha adaptado a la realidad del establecimiento de forma oficial, más bien ellos han tenido que ir adaptando sus procesos sin salirse del manual.

Sub-Categoría: Cumplimiento con lo estipulado en la Ley de compras y su respectivo Reglamento

- Encargada de Compras:

“Cuando me vinculé al CET habían varias compras que no se estaban haciendo conforme a la Ley, pero ahora solo es un tema de tiempo para regularizar todo. De momento se está dando prioridad a las compras más grandes para suministro en todo el año, que necesitan licitarse.

Específicamente se estaba fallando en la compra de las bolsas para panadería, se estaba comprando como en una especie de trato directo irregular y se compraban millones en bolsas. El año pasado se hizo una licitación para las bolsas que duro desde octubre hasta diciembre, así que en el mes de enero del 2014 se publicó la licitación para el suministro de bolsas hasta fin de año.”

- Encargado de Logística Regional:

“En general ha ido mejorando la gestión. Hay que partir de la base de que existe una alta rotación de encargada de compras, entonces uno puede haber ido, como se ordena en la dirección regional, a enseñar a la encargada de compras y esa persona a los dos meses ya está pidiendo traslado por razones de cualquier índole. Entonces uno puede decir que se está actuando mal, pero hay alguna explicación del porqué no se sigue una formación o una línea, de que uno le enseña algo a una persona y esta persona desee perdurar en el cargo. A pesar de todo se han ido mejorando los procesos, se han regularizado procesos históricos que nunca pasaron por la plataforma de mercado público, todo se estaba realizando bajo la modalidad antigua, trato directo con cotizaciones que además no correspondían. Lo que también aporta al mejoramiento de la gestión es el hecho que la encargada de compras y el Jefe de Administración y Finanzas se encuentren acreditados por la Dirección de ChileCompra. Los cuales tienen la voluntad y conocimientos para mejorar los procesos.

Desde el año 2000 - 2001 que el CET Camino La Pólvora es reconocido por la producción de pan, hasta el año 2012 todas las adquisiciones no pasaban por licitaciones públicas y menos por convenio marco, y yo eso lo planteé a varias jefaturas pero hizo eco en la actual. En el año 2013 puntualmente en Febrero-Marzo-Abril, nos reunimos con esta gente y logramos sacar el proceso adelante, es decir, logramos regularizar más de 120 millones de pesos, que es lo que implica toda esta transacción, que tiene que ver con la harina, bases para hacer el pan, más otros insumos y se logró al fin este gran proceso, se hicieron las bases respectivas, se publicó y adjudico, se hizo un contrato, todo como esta normado. Hoy día este proceso ya lo ampliamos por los meses de enero y febrero año 2014, mientras se trabaja en paralelo creando las bases para licitar desde marzo a diciembre, con eso se ha avanzado bastante. Como lo son también otras adquisiciones, por ejemplo las bolsas. Y también se quiere avanzar en el tema de fumigación, tanto la contratación del servicio que ellos prestan, como también la licitación de los productos que ellos necesitan para trabajar durante todo el año. Se ha intentado avanzar con los

otros talleres de imprenta y confección, pero ha sido más complicado porque hay muchos proveedores únicos o los proveedores que son mejores en precio y calidad no desean participar en licitaciones públicas y menos inscribirse ChileProveedores.”

Análisis:

En la Unidad han ido ajustándose a la normativa de compras, principalmente por cumplir con el artículo 5° Bis del Reglamento de Compras que señala que los usuarios de las entidades licitantes deberán contar con las competencias técnicas suficientes para operar en el Sistema de Información²⁰, de acuerdo a lo establecido en las Políticas y Condiciones de Uso del Sistema de Información y Contratación electrónica.

Tales competencias técnicas estarán referidas a los distintos perfiles de usuarios y comprenderán materias relacionadas con gestión de abastecimiento, uso del portal, aplicación de la normativa y conceptos de ética y probidad en los procesos de compra, entre otros. Esto se debe a que la encargada de Compras y el Jefe de Administración y Finanzas se encuentren acreditados con perfil supervisor.

También, se ha avanzado en lo referente al artículo 7 de la Ley de Compras que dice que la administración no podrá fragmentar sus contrataciones con el propósito de variar el procedimiento de contratación. El hecho de licitar las bolsas para la panadería y los insumos que se necesitan para hacer el pan es un gran avance, puesto que antes se compraba mensualmente. Como bien señala el Encargado de Logística Regional, la panadería es el motor del CET Camino La Pólvora, su taller más importante y el que le deja más dinero, y por eso la urgencia de regularizar sus compras. Pero por darle prioridad a esas compras se ha dejado de lado a otros talleres, como lo son el de confección e imprenta, los cuales tienen varios proveedores únicos, por lo que no se puede realizar una compra por convenio marco o licitación pública, puesto que según el artículo 10 del Reglamento de Compras número 4 señala que si sólo existe un proveedor del bien o servicio se procede a licitación privada o trato directo, con carácter de excepcional. Pero si no tienen consciencia de lo que necesitan por un tiempo prolongado puede caer en el artículo 7 de la ley, ya mencionado.

Sub-Categoría: Reclamos de parte de proveedores

- Encargada de Compras:

“No se han recibido reclamos”

²⁰ Sistema de Información: Sistemas de Información de compras y contratación pública y de otros medios para la compra y contratación electrónica de las Entidades, administrada y licitada por la Dirección de Compras y compuestos por software, hardware e infraestructura electrónica, de comunicaciones y soporte que permite efectuar los Procesos de Compras.

Disponible en: Manual de Procedimientos de Adquisiciones de Gendarmería de Chile, página 8, año 2013

- **Encargado de Logística Regional:**

“Los reclamos en general de los CET no han sido por la plataforma de Mercado público, sino más bien de forma externa por no pago de facturas, pero algo que tenga que ver con la confección de bases de licitación o dudas de cómo se llevó un proceso no se han recibido. Pero específicamente el CET Camino La Pólvara no ha recibido reclamos, por lo que se puede deducir que se han ido llevando bien los procesos.”

Análisis:

El hecho de que no se hayan recibido reclamos es muy bueno para el CET Camino La Pólvara, porque se puede decir que sus procesos de compras están siendo correctos, y/o también por la dependencia existente con la Dirección Regional como organismo controlador, evite caer en faltas a la normativa.

- **Categoría 3: Información sobre la dependencia del CET Camino La Pólvara con la Dirección Regional de Gendarmería Valparaíso**

Sub-Categoría: Limitaciones en las compras públicas del CET

- **Encargada de Compras:**

“El Director Regional es quien autoriza la mayoría de las compras que el CET debe realizar, por ejemplo si hay un trato directo sobre 3 UTM debe ir con resolución fundada y las licitaciones también. El CET solamente tiene autonomía para comprar por trato directo inferior a 3 UTM o por convenio marco.”

- **Encargado de Logística Regional:**

“De acuerdo al último reglamento 943 de los CET, habla de que en la administración de los CET, hay una jefatura pero la supervisión directa tanto administrativa como técnicamente pasa por la dirección regional, y a la vez es delegada por los jefes administrativos técnicos y por los jefes administrativos de esta dirección regional en todas sus materias. Y en la parte que a mí (encargado de logística) me compete ayudar es en la parte administrativa, con lo que tenga relación con compras, inventario, y vehículos. Puntualmente en compras, existe hoy en día una encargada de compras en el CET titular con clave activa, un supervisor con clave activa, ellos son los que realizan todos los requerimientos de compras. La encargada tiene el mismo perfil que el Jefe de Administración y Finanzas, el de supervisor. Tienen su clave activa, y el Jefe de Administración y Finanzas es quien supervisa a la encargada de compras y aprueba las compras.

En cuanto al grado de dependencia, todo proceso licitatorio o al hacer un trato directo debe estar autorizado o aprobado por la autoridad competente. En este caso, recae en el

Director Regional, eso aún no ha sido delegado a los CET, por ende ahí hay un grado de dependencia y que deben remitir toda la información completa y oportuna, para nosotros poder revisarla y pasarlo a jurídico para que ellos realicen los actos administrativos correspondientes y con esta información ellos pueden publicar, resolver las licitaciones, adjudicarlas o haciendo tratos directos. Entonces la única libertad que tienen es convenio marco y compras menores a 3 UTM.”

“Una limitación es que los Jefes de Unidad de los CET no tengan la facultad de poder firmar, a fin de dar curso a un proceso licitatorio menor a 100 UTM, de alrededor de cuatro millones de pesos o hay procesos de compras de un millón o quinientos mil pesos que igual pasan por la dirección regional, y eso genera todo un tema de tiempo que hay que estar esperando que se resuelvan esos actos administrativos.

Y es muy difícil que esta situación cambie, en jornadas de los encargados de logística se ha planteado esa inquietud, pero a la fecha no se ha resuelto y lo veo poco factible porque encuentran bueno que las cosas pasen por la Dirección Regional para poder controlar.”

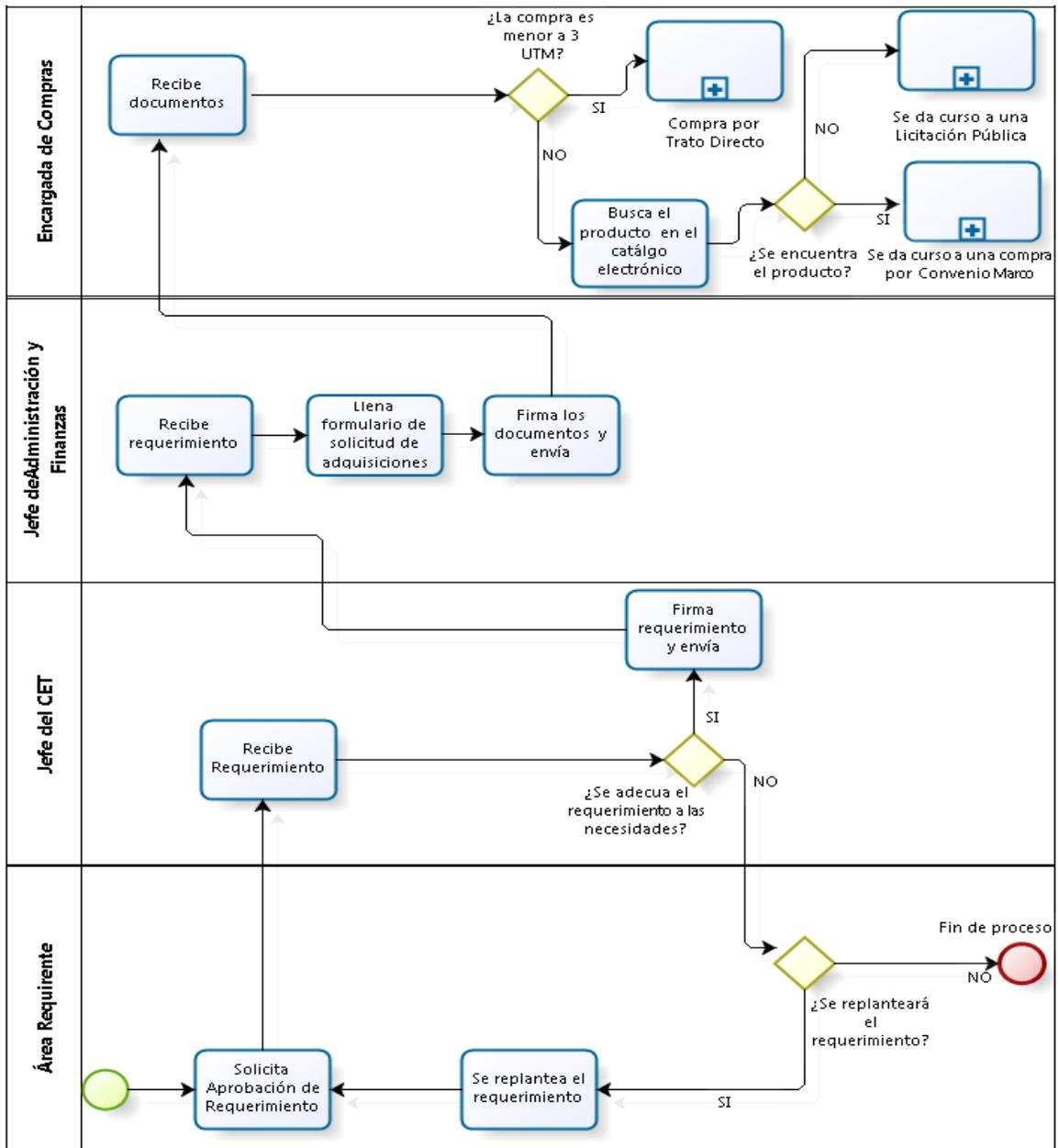
Análisis:

El CET debe cumplir con lo estipulado en el Decreto 943 que aprueba reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario, en el cual se habla de la existencia de la dependencia que tiene el CET con la Dirección Regional, donde el Director Regional controla regularmente la ejecución presupuestaria anual, asigna al personal y los recursos institucionales necesarios para el buen funcionamiento del CET, como también el de aprobar el Plan Anual de uso de recursos provenientes de la actividad productiva de los CET, administrando estos fondos, aprobar y firmar los contratos de compra para la adquisición de materias primas, servicios o implementos para su giro, de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Ley de Compras Públicas y su Reglamento, y a las instrucciones que determine la Dirección Nacional sobre este aspecto, entre otras. Y como dice el Encargado de Logística Regional, es muy difícil que esta situación cambie porque encuentran bueno que las cosas pasen por la Dirección Regional para poder controlar, lo cual se refleja en el hecho que no existan reclamos de parte de proveedores por la gestión que realiza el CET Camino La Pólvera.

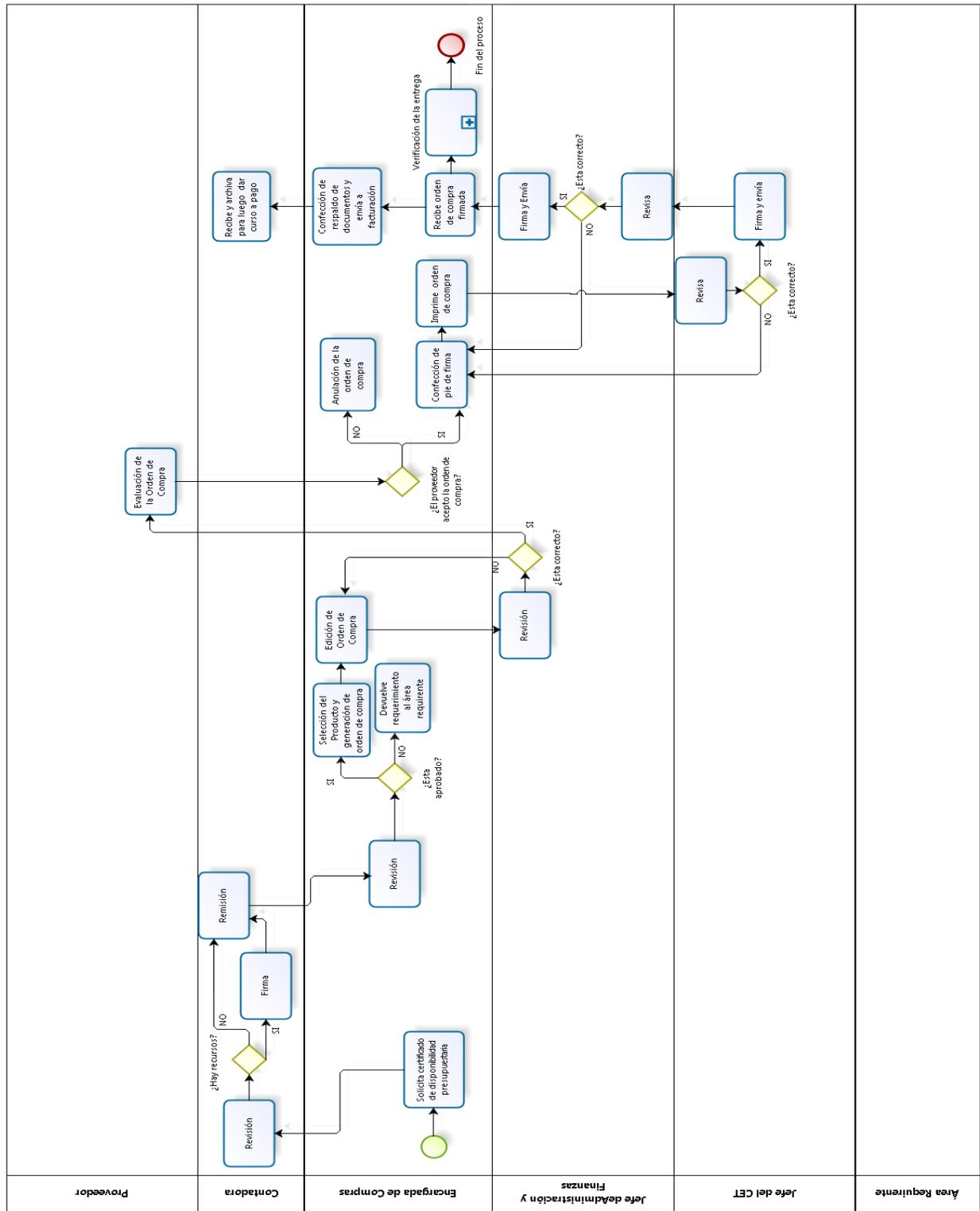
4.2. Proceso de Compras del Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvara

Los flujos de compras que se presentan a continuación, pertenecen a los 3 mecanismos de compras más utilizados del CET Camino La Pólvara, es decir, Convenio Marco, Licitación Pública y Trato Directo menor a 3 UTM.

4.2.1. Proceso Inicial

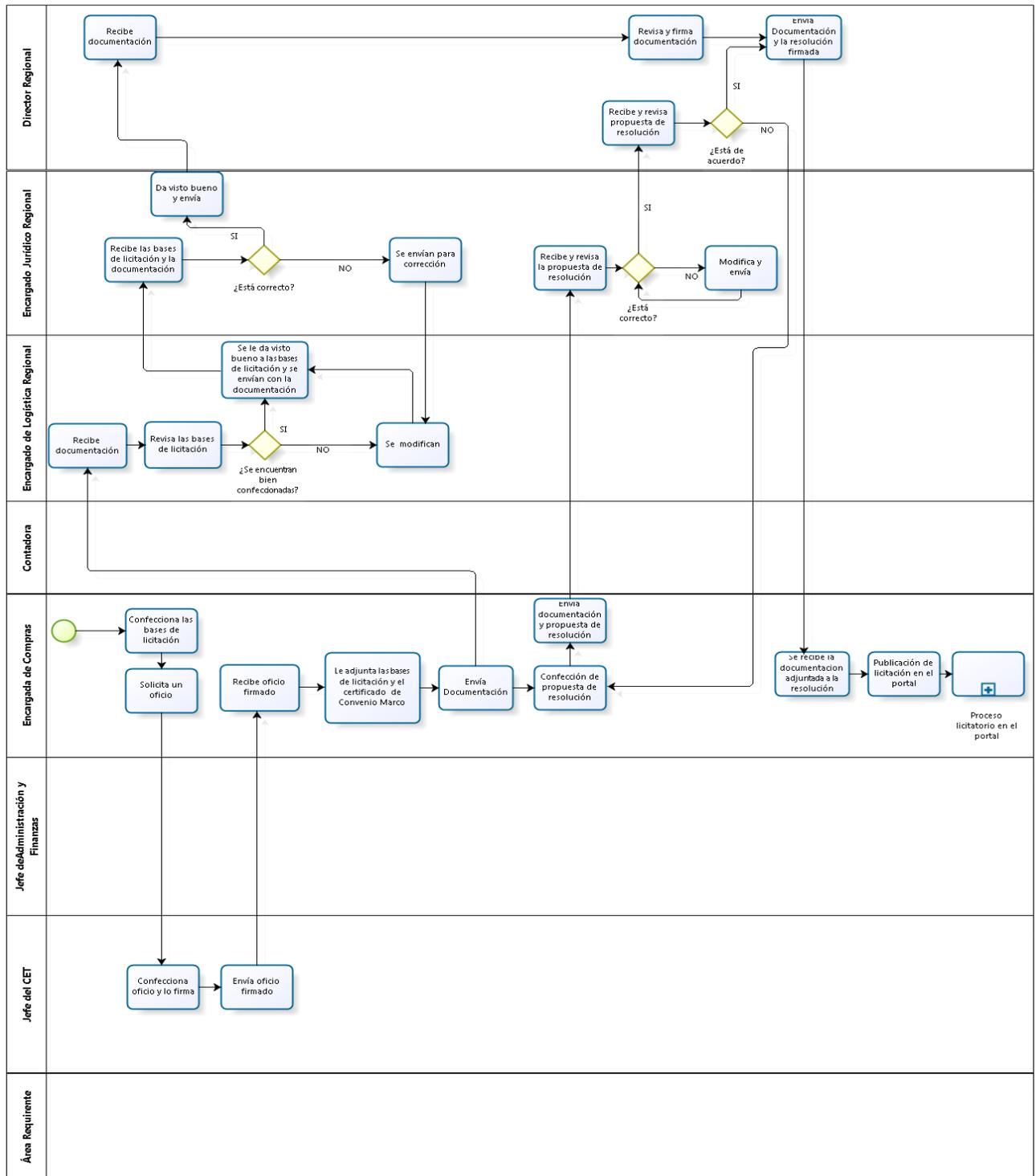


4.2.2. Convenio Marco

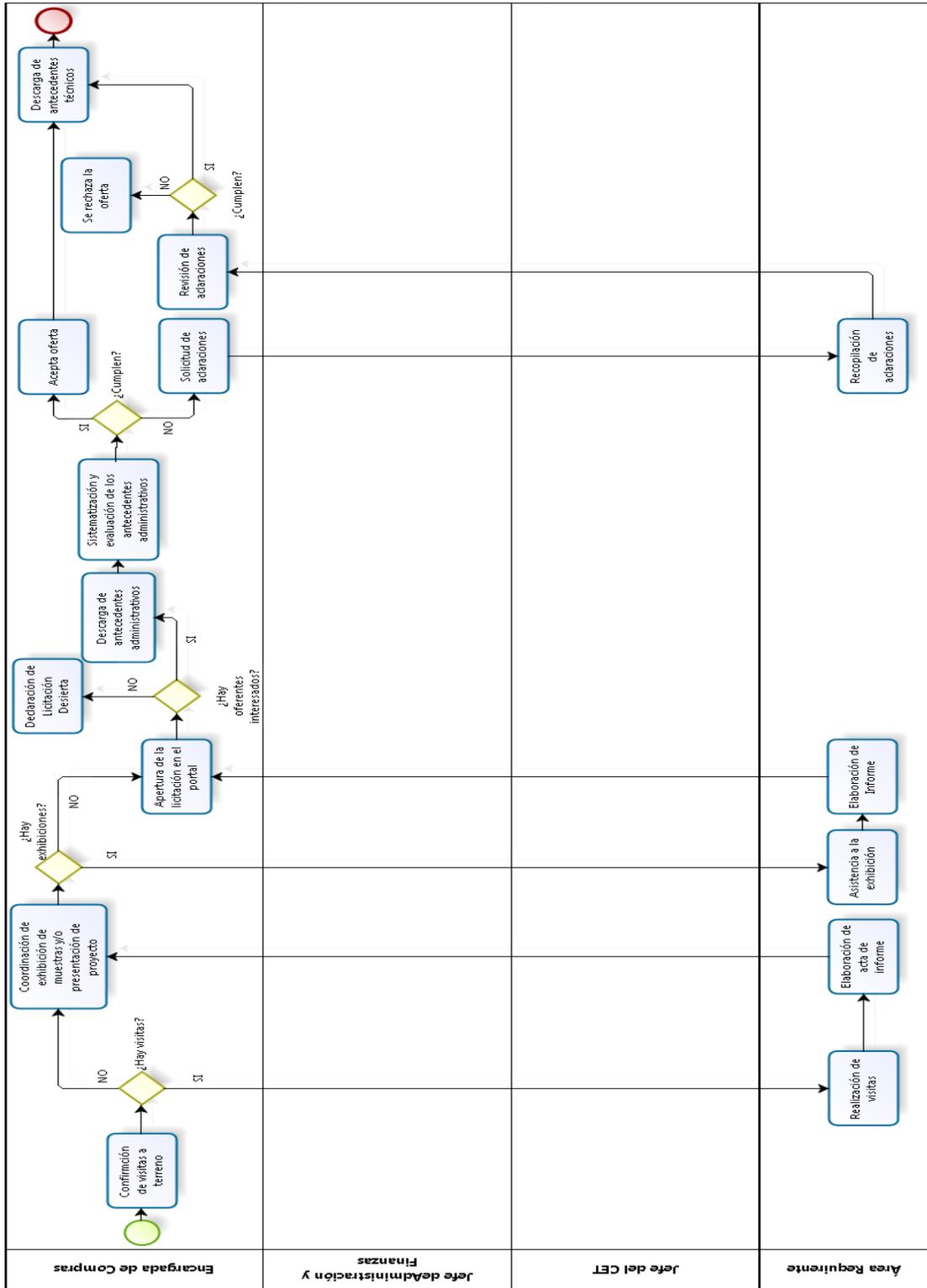


4.2.3. Licitación Pública

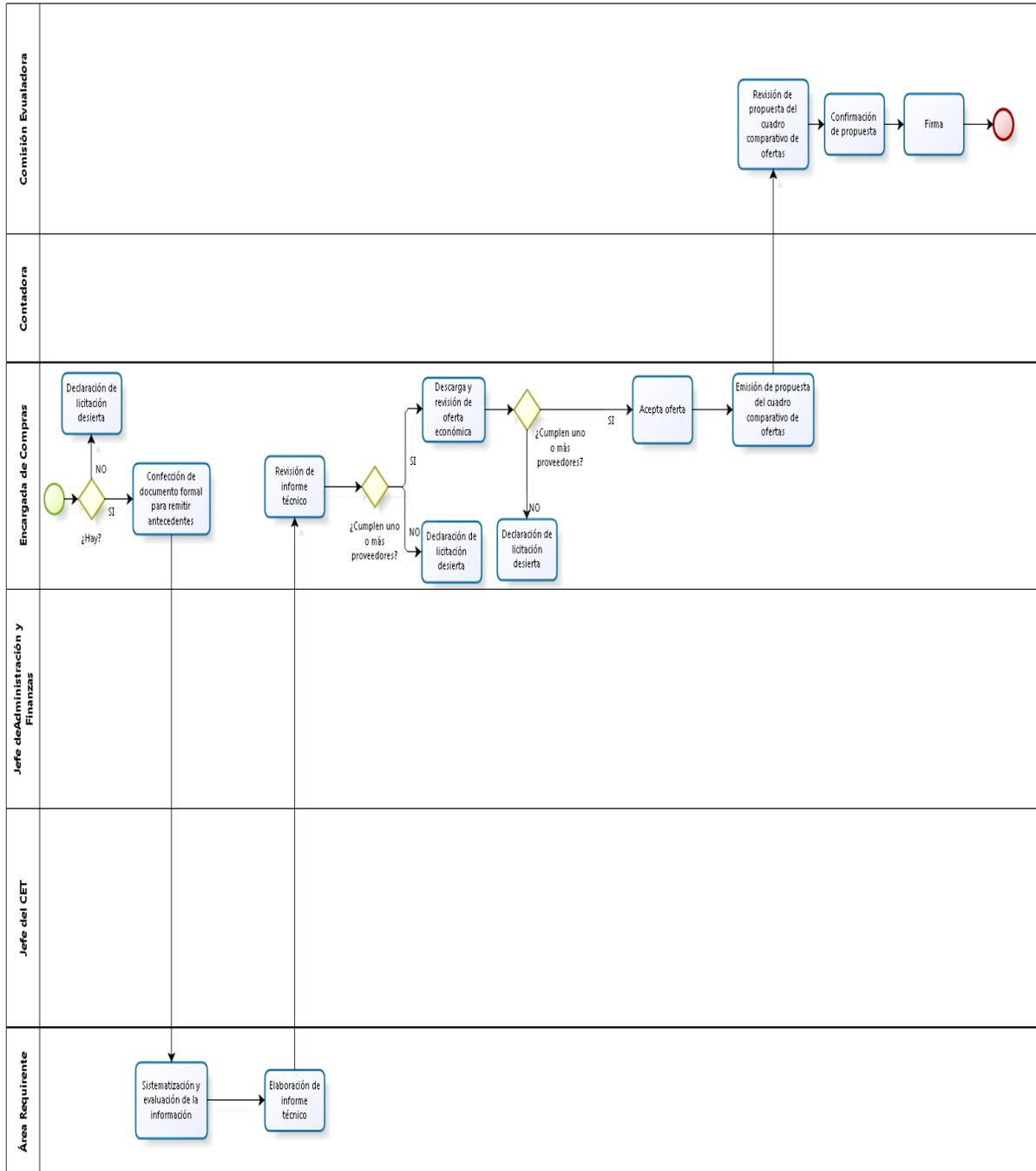
4.2.3.1. Licitación Pública, primera parte.



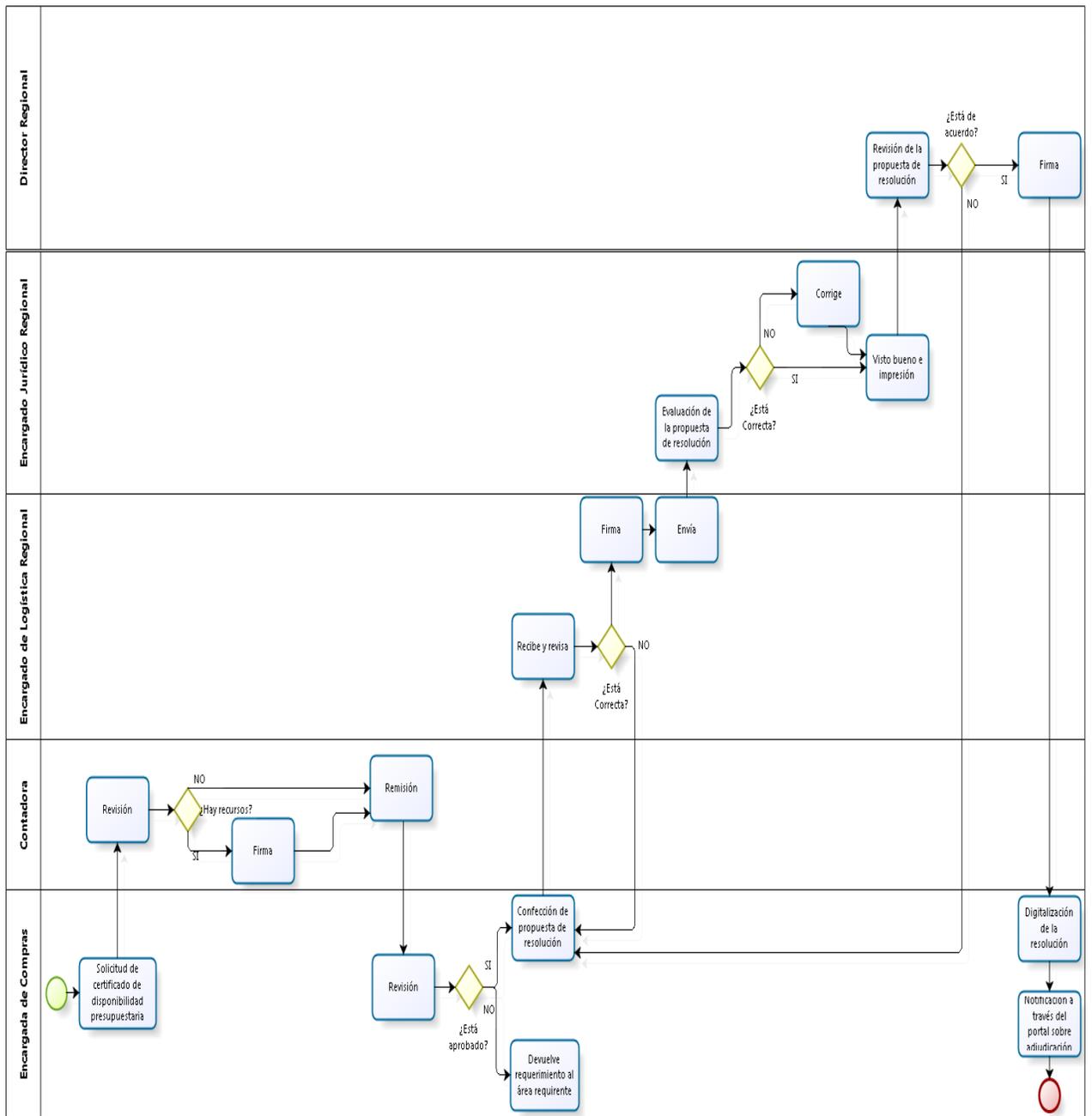
4.2.3.2. Licitación Pública, segunda parte.



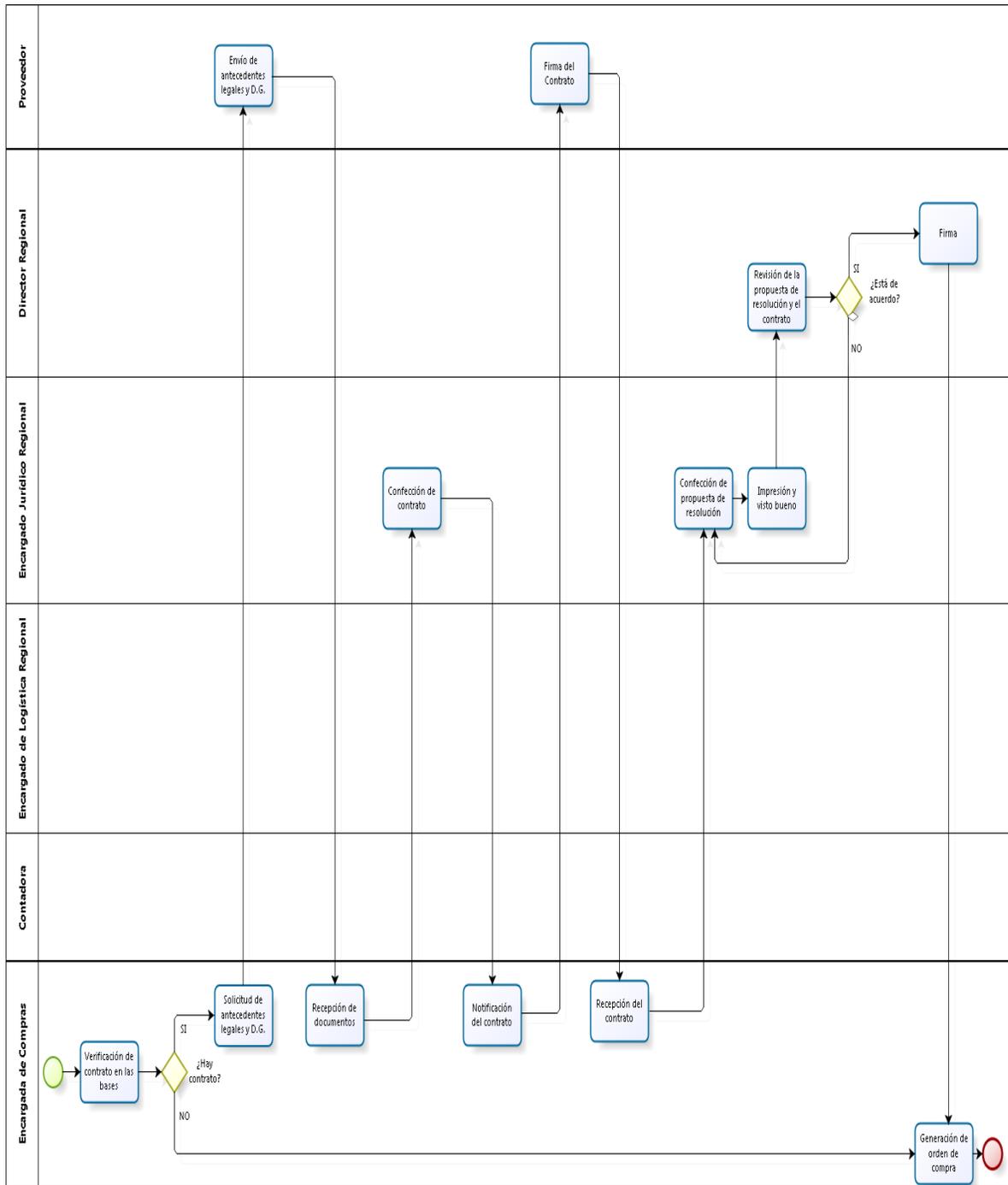
4.2.3.3. Licitación Pública, tercera parte.



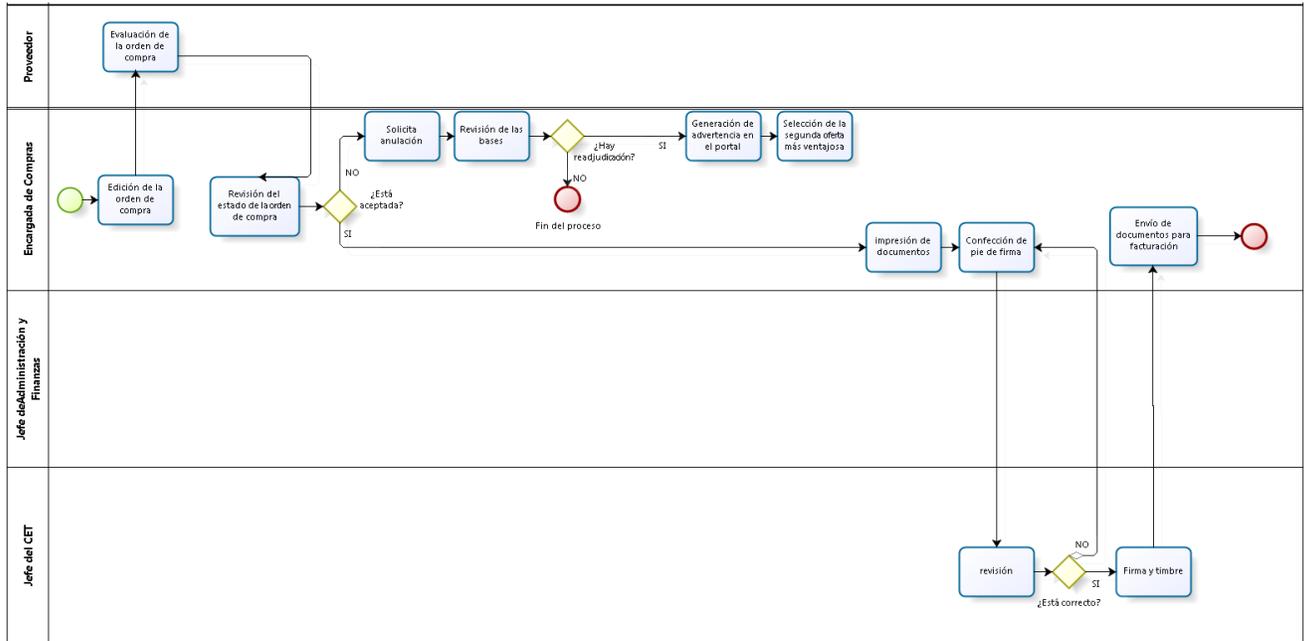
4.2.3.4. Licitación Pública, cuarta parte.



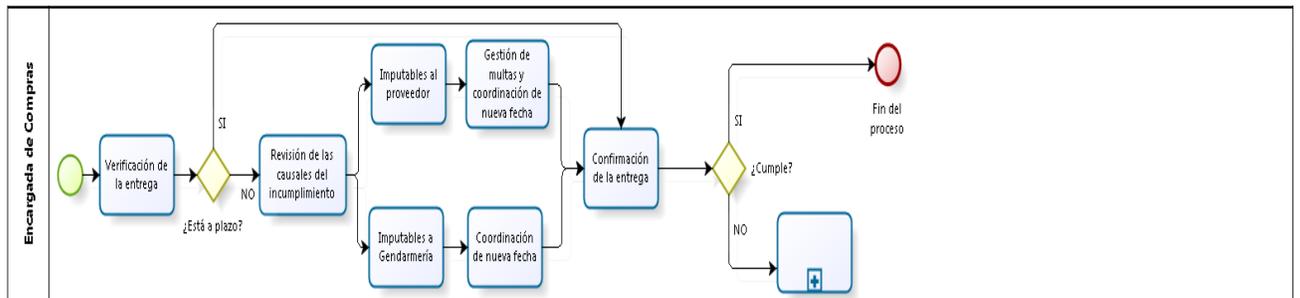
4.2.3.5. Licitación Pública, quinta parte.



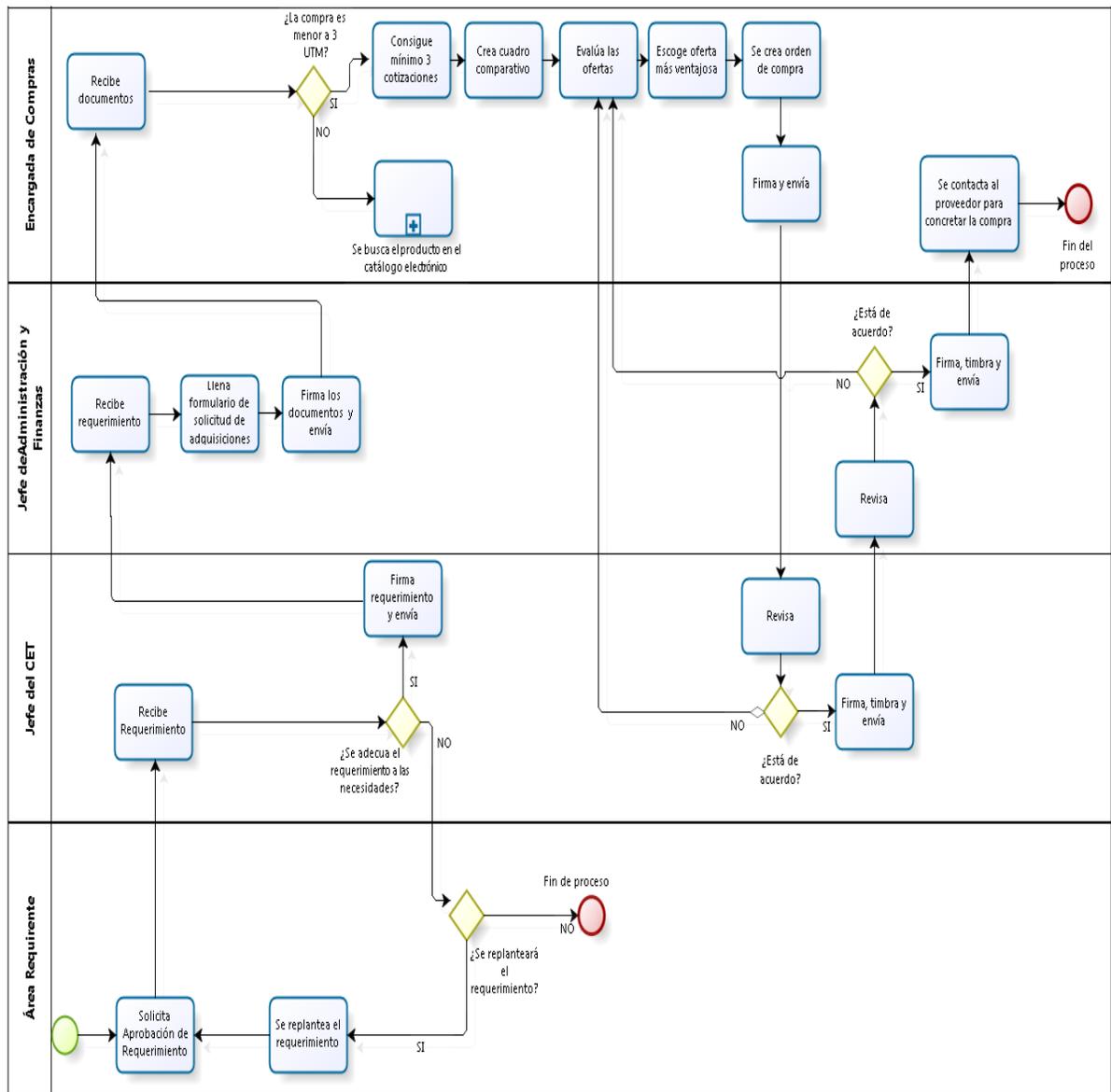
4.2.3.6. Licitación Pública, sexta parte.



4.2.3.7. Licitación Pública, séptima parte.



4.2.4. Trato directo, menor a 3 UTM.



4.3. Diagnóstico general

A partir de la información obtenida a través del instrumento aplicado (entrevistas) y de la visita a terreno, donde se obtuvo datos específicamente del proceso de compras del establecimiento, se puede establecer el siguiente diagnóstico general por medio de una matriz FODA:

Fortalezas	Debilidades
<p>F1: Contar con dos funcionarios acreditados por la Dirección Nacional de ChileCompra con perfil Supervisor (La Encargada de Compras y el Jefe de Administración y Finanzas).</p> <p>F2: La encargada de compras tiene experiencia en compras públicas.</p> <p>F3: Dependencia con la Dirección Regional de Gendarmería de Chile, puesto que existe un mecanismo de control y evita errores.</p> <p>F4: Las personas encargadas del proceso de compras tienen la voluntad de aprender más y mejorar la implementación del sistema de compras.</p> <p>F5: La encargada de compras del CET cuenta con modelos de bases de licitación creados por la Dirección Regional de Gendarmería de Chile, los cuales selecciona dependiendo el tipo de compra, con lo cual disminuye de esta manera los tiempos.</p> <p>F6: La encargada de compras del CET envía al Director Regional de Gendarmería de Chile una propuesta de resolución para las licitaciones y tratos directos. El director solo revisa, da número y firma, acortando</p>	<p>D1: El Manual de procedimientos de adquisiciones de Gendarmería de Chile no se encuentra adecuado a la realidad del CET.</p> <p>D2: No cuentan con una planificación de sus compras</p> <p>D3: Insuficientes encargados de compras</p> <p>D4: Los talleres del CET, como imprenta y confección, trabajan a pedido, por ende aunque exista un plan anual de compras siempre existirán requerimientos que respondan a pedidos específicos, los cuales no se pueden planificar.</p> <p>D5: Alta rotación de encargados de compras</p> <p>D6: Tardanza en el proceso de compras cuando se trata de licitar o realizar un trato directo sobre 3 UTM.</p>

<p>el tiempo de respuesta de parte de la Dirección Regional.</p> <p>F8: Conocimiento del Manual de procedimientos de adquisiciones de Gendarmería de Chile.</p> <p>F9: A pesar de no tener un Manual de procedimiento de adquisiciones adecuado a la realidad del CET Camino La Pólvara, han podido adaptar su proceso de compras al Manual Nacional.</p>	
Oportunidades	Amenazas
<p>O1: Los mecanismos de compras tanto trato directo menor a 3 UTM como convenio marco de la normativa de compras, permiten al CET comprar solo con la firma del Jefe de Unidad, a comparación de los otros tipos de compras que requieren firma del Director Regional de Gendarmería de Chile.</p> <p>O2: La normativa, Ley 19.886 y su respectivo reglamento Decreto 250, porque da los lineamientos.</p>	<p>A1: Los talleres de imprenta y confección tienen muchos proveedores únicos o los proveedores que son mejores en precio y calidad no desean participar en licitaciones públicas y menos inscribirse en ChileProveedores.</p> <p>A2: Los jefes de unidad de los CET no tienen facultad de dar curso a una licitación o trato directo sobre 3 UTM con sólo su firma.</p> <p>A3: Clientes de los talleres de imprenta y confección encargan pedidos de productos con poco tiempo de anticipación y/o reciben pedidos de grandes volúmenes de compras, lo cual desestabiliza al área de compras.</p>

CAPÍTULO V: PROPUESTAS DE MEJORAS

- Las personas encargadas del proceso de compras tienen la voluntad de aprender más y de mejorar la implementación del sistema de compras, por ende, a pesar de encontrarse acreditadas deberían seguir reforzando su aprendizaje mediante la normativa, Ley N° 19.886 y su respectivo reglamento Decreto 250, porque ésta da los lineamientos a sus acciones diarias. Por ende es necesario solicitar a la Dirección Regional, que aparte de las clases para acreditar a sus funcionarios, realice reuniones periódicas para tratar dudas sobre la normativa, con el objeto de que sus funcionarios, tanto de la Dirección regional como de las unidades que dependen de ésta, puedan dominar de mejor forma lo que deben realizar.
- Los jefes de unidad de los CET no están facultados para dar curso a una licitación o trato directo sobre 3 UTM con sólo su firma. Debido a la dependencia, regida en el Reglamento 943, con la Dirección Regional, no se puede aspirar a otorgarles esa facultad a los jefes de unidad de los CET, ya que los procesos de compras que se tramitan por la Dirección Regional son tomados como un método de control, a fin de evitar errores. Por lo que es necesario una mejor coordinación del CET Camino La Pólvora con su organismo central, para mejorar los tiempos de espera, entre que se envía un documento para su aprobación y su retorno. Ya se han ido realizando acciones para disminuir los tiempos, por ejemplo, la encargada de compra tiene modelos de bases de licitación de tipos de productos o servicios, los cuales fueron confeccionados por la Dirección Regional para facilitar la gestión de las unidades y a la vez ahorrar tiempo. También, la encargada de compras del CET Camino La Pólvora confecciona una propuesta de resolución fundada, con el objetivo de que el Director Regional solo revise y firme. Con todo esto se ha avanzado bastante, considerando que la Dirección Regional está a cargo de todas las unidades de la Región y cuenta con poco personal. Como CET no se puede realizar otra cosa, pero si se desea una solución concreta se debería dotar a la Dirección Regional de más personal, para atender de mejor forma a todas las unidades que dependen de ella, es decir, todas las unidades penales y de tratamiento especial de la Región. Además, se hace necesario exigir a cada unidad contar con una planificación anual de sus compras, para que la Dirección

Regional tenga conocimiento del flujo de trabajo que tendrá para cada mes, lo que facilitará su propia planificación y organización.

- El CET no cuenta con una planificación de sus compras, y la Ley señala, en su artículo 99 del Reglamento²¹, que cada entidad deberá elaborar un Plan Anual de Compras. Los procesos de compras y contratación deberán formularse de conformidad y en la oportunidad determinada en el plan anual de compras elaborado por cada entidad licitante, previa consulta de la respectiva disponibilidad presupuestaria, a menos que circunstancias no previstas al momento de la elaboración del plan anual de compras hagan necesario dejar de cumplirlo o se haya efectuado una modificación al mismo. Por lo anterior, el CET Camino La Pólvora debería considerar seriamente la formulación de este Plan Anual de Compras, luego de haber realizado reuniones tanto con las unidades del servicio como con los encargados de los talleres, ya que en base a una coordinación entre éstos se podrá realizar un listado con todos los requerimientos de los productos o servicios, con sus respectivos detalles y fechas en que deben ser utilizados. Si bien, el mismo artículo 99 del Reglamento de Compras señala que bajo ninguna circunstancia el plan anual de compras obliga a las Entidades o a la Dirección a efectuar los procesos de compras en conformidad a él, sería relevante su cumplimiento, debido a la cantidad de materiales e insumos que se necesitan en sus talleres, como también para la oficina y limpieza. Pero, si me centro en los talleres de confección e imprenta, éstos si se organizan en las compras que necesitan al año y dan a conocer sus requerimientos con tiempo, se pueden realizar licitaciones obteniendo de esta forma mejores precios y/o condiciones para sus productos o servicios. Lo cual, también tiende a ser llamativo para los proveedores que se encuentran desinteresados en participar en licitaciones públicas, ya que les convendría económicamente participar en licitaciones anuales, por el volumen de materiales que se compran en éstos talleres.

²¹ Reglamento de compras públicas, Decreto 250.

- Independiente de que se realice el Plan Anual de Compras, los talleres de imprenta y confección trabajan con pedidos, por ende hay cosas que no se pueden planificar, y como bien lo mencionó la encargada de compras en la entrevista, sus clientes encargan pedidos de productos con poco tiempo de anticipación y/o reciben pedidos de grandes volúmenes de compras, lo cual desestabiliza al área de adquisiciones. Para solucionar esta situación, se propone incorporar al área de compras a una persona más, que cuente con el conocimiento adecuado para la responsabilidad que ésta área tiene. Es decir, que al contar con dos personas en el área de adquisiciones se podrá dividir el trabajo, o cada una enfocarse en tipos de mecanismos de compras. De esta forma, habrá más eficiencia en los procesos, y por ende, una mejor satisfacción del servicio por parte de los funcionarios del CET Camino La Pólvara.
- En cuanto al Manual de Procedimientos de Gendarmería de Chile, la Dirección Regional de Valparaíso debería trabajar con el CET Camino La Pólvara en un adecuamiento de los procesos de dicho manual a la realidad del establecimiento, porque si bien, los procesos de compras del CET Camino La Pólvara funcionan bien, éstos no se encuentran respaldados por un documento o manual que haga hincapié en el cumplimiento del Manual emanado de la dirección nacional de la institución de Gendarmería
- En cuanto a la alta rotación de encargados de compras en el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvara, es necesario que se vinculen a esta área funcionarios que postulen al cargo, y se note un interés por ocupar tal puesto, en vez de que sea una designación arbitraria. Puesto que, el área de compras es una pieza clave importante en la unidad en cuanto a que les otorga a las demás áreas y talleres lo esencial para sus funcionamientos.

CONCLUSIONES

La correcta implementación del sistema de compras públicas es un desafío para cualquier servicio público, debido a que hay que adecuar la realidad del servicio²² a lo que señala la Ley N° 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicio y su Reglamento contenido en el Decreto 250.

Pasar de la simple contratación vía Trato Directo, como antes se realizaba, a normar sus procesos a cuatro mecanismos de compras claramente jerarquizados en el artículo 7 del Reglamento de Compras, siendo éstos Convenio Marco, Licitación Pública, Licitación Privada y Trato Directo, y como bien se señala en su artículo 54 del mismo, la obligación que tienen las entidades públicas, regidas por esta normativa²³, a utilizar el sistema de información²⁴ y los otros medios de contratación electrónica, es decir, las entidades deberán desarrollar todos sus Procesos de Compras utilizando solamente el Sistema de Información de la Dirección²⁵, incluyendo todos los actos, documentos y resoluciones relacionados directa o indirectamente con los Procesos de Compras, existiendo también exclusiones del sistema, según artículo 53²⁶ del mismo Reglamento, y otro tipo de exigencias.

²² Entiéndase realidad del servicio como las características que posee, como su presupuesto, las áreas que lo conforman, tipo de bienes o servicios que debe adquirir para el cumplimiento de sus funciones, entre otros.

²³ Artículo 1 de la Ley N° 19.886: “Para los efectos de esta ley, se entenderán por Administración del Estado los órganos y servicios indicados en el artículo 1° de la ley N° 18.575, salvo las empresas públicas creadas por ley y demás casos que señale la ley”.

²⁴ Sistema de Información: Sistemas de Información de compras y contratación pública y de otros medios para la compra y contratación electrónica de las Entidades, administrada y licitada por la Dirección de Compras y compuestos por software, hardware e infraestructura electrónica, de comunicaciones y soporte que permite efectuar los Procesos de Compras.

Disponible en: Manual de Procedimientos de Adquisiciones de Gendarmería de Chile, página 8, año 2013.

²⁵ La Dirección de ChileCompra es la institución que administra el Sistema de Compras Públicas de Chile www.chilecompra.cl y la plataforma de licitaciones del Estado www.mercadopublico.cl. Disponible en:

http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=307

²⁶ Artículo 53 del Reglamento de Compras “Exclusión del sistema, podrán efectuarse fuera del Sistema de Información”: las contrataciones de bienes y servicios cuyos montos sean inferiores a 3 UTM; las contrataciones directas, inferiores a 100 UTM, con cargo a los recursos destinados a operaciones menores (caja chica), siempre que el monto total de dichos recursos haya sido aprobado por resolución fundada y se ajuste a las instrucciones presupuestarias correspondientes; las contrataciones que se financien con gastos de representación, en conformidad a la Ley de Presupuestos respectiva y a sus instrucciones presupuestarias.

De acuerdo a lo anterior, es menester conocer la realidad del Servicio Público que se quiere estudiar, es por esto que se realizó un diagnóstico con la finalidad de descubrir sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, a fin de proponer mejoras que aporten al Servicio información que pueden aplicar, para la correcta implementación del Sistema de Compras Públicas.

El Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora, lleva poco más de diez años implementando la normativa y tan solo un año adecuándola a la realidad del establecimiento, quedando un gran camino por recorrer y retos que enfrentar, primeramente ordenando y planificando sus compras, realizando un acomodamiento del Manual de Procedimientos de Adquisiciones nacional, a la realidad administrativa del Servicio, mejorando y optimizando de esta forma los tiempos de proceso y disminuyendo los de espera.

Un Establecimiento de reinserción social, con las características que éste posee, debiera contar con todos los materiales y servicios para cumplir con su misión, generar dinero y otorgar trabajo a sus internos. Debido a esto, es necesario que el CET Camino La Pólvora regularice la implementación del Sistema de Compras Públicas, mejorando sus procesos y dotando de una funcionaria más en el área de adquisiciones, a fin de cumplir con sus requerimientos conforme a la normativa.

Es ineludible mejorar la implementación del Sistema de Compras Públicas en el Centro de Educación y Trabajo Camino La Pólvora, puesto que Gendarmería de Chile en la página 3 de su Manual de Procedimientos de Adquisiciones año 2013, señala que lo elaboró con el propósito de formalizar e introducir buenas prácticas en los diferentes procesos de compra que lleva a cabo la institución, planificando sus compras y mejorando sus procesos asociados, lo que, como señala el Encargado de Logística Regional, es un trabajo de años y que cada día va mejorando, y es cosa de tiempo para que se implemente de igual forma en las unidades dependientes de cada Dirección Regional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Nacional de Suboficiales y Gendarmenes. (s.f.). Recuperado el 03 de 12 de 2013, de <http://www.ansog.cl/index.php/documentos/37-ansog-historico/53-breve-historia-institucional-ansog>.*
- Asociación Nacional de Suboficiales y Gendarmenes. (s.f.). Recuperado el 3 de 12 de 2013, de <http://www.ansog.cl/index.php/documentos/37-ansog-historico/53-breve-historia-institucional-ansog>*
- Asociación Nacional de Suboficiales y Gendarmes. (2013). Ansog. Recuperado el 14 de Noviembre de 2013, de <http://www.ansog.cl/index.php/documentos/37-ansog-historico/53-breve-historia-institucional-ansog>*
- Balance de gestión integral, M. G. (2012).*
- Banco Interamericano de desarrollo. (2000). El sistema de información de compras y contrataciones públicas del Gobierno de Chile. Corcha, Gastón.*
- Chile, G. d. (2012). Balance de Gestión Integral.*
- Contraloría General de la República. (Marzo a Diciembre de 1997). Recopilación de reglamentos comprende el periodo entre los meses de marzo a diciembre de 1977. Sección de publicaciones. Oficial.*
- Decreto 943 que aprueba reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario. (2011). 17.*
- Gendarmería de Chile. (2012). Balance de Gestión Integral. Ministerio de Justicia.*
- Gendarmería de Chile. (s.f.). Gendarmeria.gob. Recuperado el 14 de 11 de 2013, de http://www.gendarmeria.gob.cl/quienes_somos.jsp*
- Gendarmería de Chile. (s.f.). Gendarmeria.gob. Recuperado el 14 de 11 de 2013, de http://www.gendarmeria.gob.cl/quienes_somos.jsp*
- Hernández, Fernández, & Baptista. (2003). Metodología de la Investigación. Ciudad de México, D.F.: McGraw-Hill.*
- Hernández, Fernández, & Baptista. (2003). Metodología de la Investigación. Ciudad de México, D.F., México: McGraw-Hill.*
- Ibarra, A. (2009). Introducción a las finanzas públicas. Cartagena de Indias, Colombia.*
- Ministerio de Hacienda. (2002). Programa ChileCompra. Dirección de aprovisionamiento del Estado.*
- Ministerio de Hacienda. (s.f.). Ley de Compras Públicas y Reglamento.*

Ministerio de Justicia. (2004). Principios que inspiran los mecanismos de contratación previstos en la ley n° 19.886 y reglamento: Dto. 250/04 Jurisprudencia.

Ministerio de Justicia, G. d. (2012). Balance de Gestión Integral.

Organización Mundial del Comercio. (s.f.). Recuperado el 17 de 12 de 2013, de http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2007). La colusión y la corrupción en la contratación pública. Recuperado el 17 de 12 de 2013, de www.oecd.org/dataoecd/35/19/46235884.pdf

Senado, C. d. (2002). Informe, Discusión General.

Steinar, K. (2011). Las entrevistas en Investigación Cualitativa. Morata.

❖ Sitios web consultados

www.ansog.cl

www.bcn.cl

www.chileproveedores.cl

www.chilecompra.cl

www.dipres.gob.cl

www.datos.gob.cl

www.educoas.org

www.gendarmeria.gob.cl

www.gendarmeria.gob.cl/cet_new/home.jsp

www.leychile.cl

www.mercadopublico.cl

www.oecd.org

www.rae.es