

Reforma al sistema de compras militares.

Comentarios al proyecto de ley Boletín 13.563-02

Claudio Fuentes S.

Universidad Diego Portales.

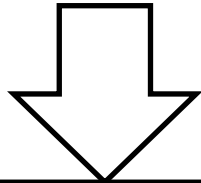
21 de Julio, 2020

Presentación

- 1. Aspectos institucionales claves al establecer sistema de compras de armas.
- 2. Modelos de sistemas de compras comparados.
- 3. Análisis de proyecto de ley
- 4. Recomendaciones.

1. Aspectos claves a resolver

Definición de Necesidades



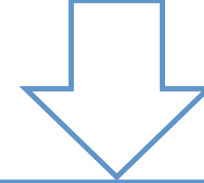
- Definir requerimiento
- Especificaciones
- Opciones y costos
- Expertise técnico

Gestión De Compras



- Desarrollo estrategia de compras
- Proceso de solicitudes
- Vínculo con proveedores
- Licitación
- Contratos

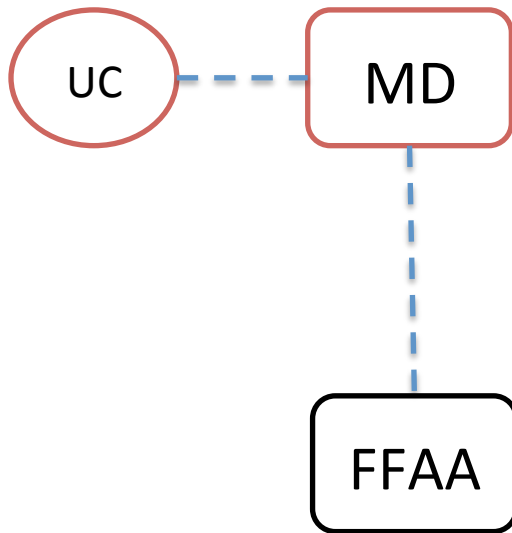
Control y Rendición De cuentas



- Verificación procesos
- Auditorías
- Control político-estratégico

2. Modelos de sistemas de compras

Organización independiente

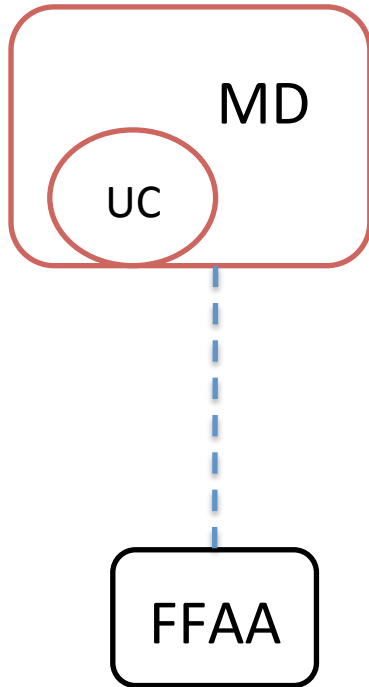


- **Organización independiente**
- Casos: Suecia, Suiza, Sudáfrica
- Suecia. Organo autónomo (FMV, Swedish Defence Material Administration), se relaciona con MD, posee un directorio, y staff profesional (3000 empleados)
- Suiza, Armasuisse, autónomo, se relaciona directamente con MD
- Sudáfrica. Autónomo y privado. Se relaciona y rinde cuenta ante MD
- (Auger 2014)

MD: Ministerio de Defensa
UC: Unidad de Compra

2. Modelos de sistemas de compras

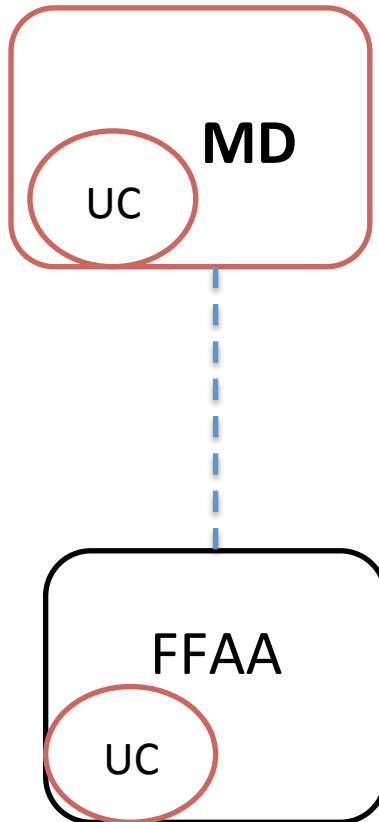
Organización centralizada de Gobierno



- **Organización Centralizada de Gobierno**
- Casos: GB, Australia, Francia, India
- Opera dentro de MD, con propio presupuesto, independiente de FFAA,
- GB; Defence Equipmente and Support (DE&S) (2007), dependiente de Ministerio de Defensa. 12 mil funcionarios.
- Au: Defence Materiel Organisation (DMO), (2005) parte del MD, tiene status autónomo, Ve compras, y apoyo en ciclo de vida, 7000 funcionarios.
- Francia. Direction Générale de l'Armement, depende de MD, concentra compras y ventas de industria local.
- (Auger 2014)

2. Modelos de sistemas de compras

Organización mixta

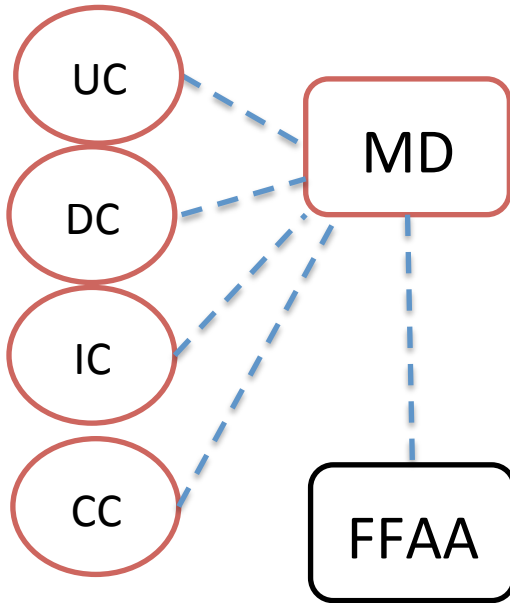


- **Organización mixta MD / ramas**
- Casos: USA, México, Nigeria
- Cada rama encargada de compras con supervisión de MD y con entes

- USA. MD tiene varias agencias de compras, Siendo el DLA (Defense Logistics Agency) la más importante, encargada de compras como comida, gasolina, utensilios médicos. Además FFAA también tienen unidades de compra con supervisión de MD.
- (Auger 2014)

2. Modelos de sistemas de compras

Organización multi-organizacional

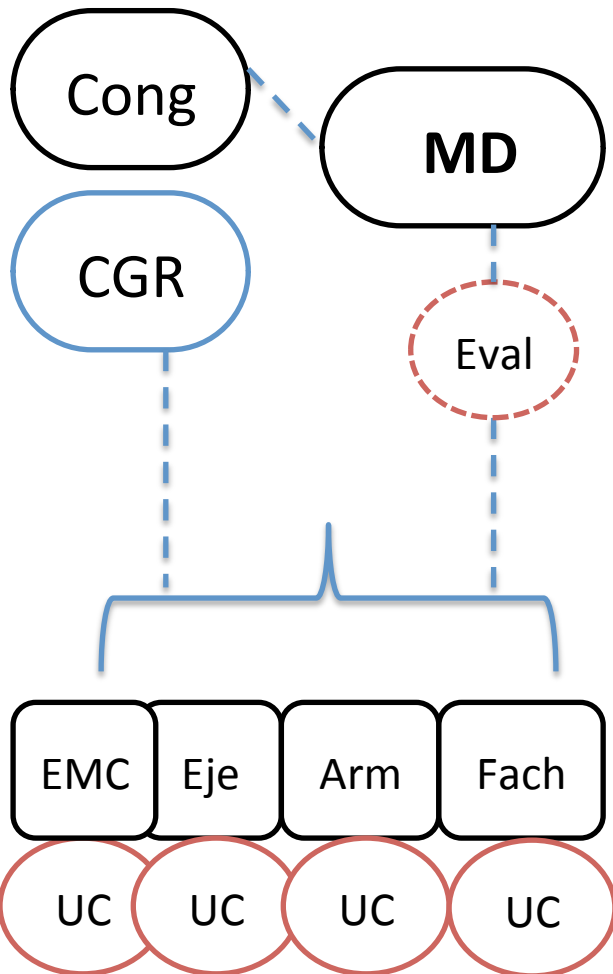


- **Modelo Multi organizacional**
- Casos: Canadá
- Incluye varias agencias Public Services and Procurement Canada (PSPC), Industry Canada, MD, Treasury Board of Canada Secretariat
- PSPC encargada de compras (plan, evaluación, contratos), MD encargado de definición de necesidades. Treasury define recursos, control financiero.
- (Auger 2014, PSPC 2020)

2. Modelos de sistemas de compras

- Experiencia comparada muestra:
- 1) **Distinción nítida** entre quiénes plantea necesidades, y gestión de compras. Con distintos modelos (centralizado/autónomo).
- 2) **Profesionalización** de gestión de compras (staff especializado), ya sea dentro de MD o ente vinculado a éste.
- 3) **Reglas comunes** a compras del Estado
- 4) **Vínculo entre sistema** de compras e industrias militares nacionales
- 5) **mecanismos múltiples** de control (CGT, Interno del MD, interno de FFAA, Congreso).

3. Proyecto de ley (Bol 13.563-02)



- **Organización por Rama con supervisión externa**
- Qué Comprar: MD con Consulta a Congreso, Plan cuatrianual.
- Cada rama y EMC, realizan solicitudes para compras, efectúan licitación pública, privada o trato directo, se vincula con intermediarios, hace contratos.
- Comisión Evaluadora. 3 a 5 integrantes
- Modalidades de control interno (FFAA), y externo (Contraloría y Congreso Nacional).

3. Proyecto de ley

Análisis

- (1) Definiciones de gestión compra quedan en manos de unidades militares. MD rol menor.
 - Una vez aprobada compra, proceso de definición de bases de licitación, vínculo con intermediarios o proveedores, y contratos para licitaciones públicas privadas o de trato directo quedan en manos de unidades de FFAA y EMC (Art 6).
 - En caso de propuestas privadas o trato directo, son las FFAA las que invitan a formular propuestas directamente (art 6).
 - Las Bases de licitación serán “aprobadas por la autoridad competente a cargo de la compra o inversión respectiva” (art 8).

3. Proyecto de ley

Análisis

- (2) Comisiones de evaluación débil.
 - Para compras superiores a 10.000 UTM Comisión evaluadora, mínimo 5 funcionarios, al menos 2 del MD. Comisión de 3 funcionarios para compras menores con al menos 1 de MD. Integrada “indistintamente” por funcionarios de MD, FFAA, EMC , u otras reparticiones (art 10)
 - Se puede convocar a “expertos de reconocido prestigio” (art 10). Referencia ambigua.
 - Se trata de Comisiones ad hoc, ad honorem (art 10) debilitando su profesionalización.

3. Proyecto de ley

Análisis

- (2) Comisión Evaluación débil.
 - El decreto supremo que autoriza la compra “determinará el número de integrantes” pero no es el MD quien define integración de las instituciones armadas, sino las propias instituciones armadas quienes deciden quién participará (art 10).
 - Integrantes de comisión no deben tener conflicto interés “**al momento de la evaluación**” (art 10), lo que constituye fuerte vulnerabilidad.
 - No se establecen inhabilidades asociadas a, por ejemplo, haber gestionado intereses de proveedores en tiempo reciente.

3. Proyecto de ley

Análisis

- (3) Amplísimas definiciones para licitaciones privadas y tratos directos
 - Existen tres modalidades de compra: licitación pública, privada, o trato directo.
 - Para privadas y trato directo, define 8 causales, que son muy amplias, p. ej: (letra “e) en casos de emergencia, **urgencia o imprevisto** calificados como tal en el respectivo decreto que autoriza la compra” (art 7).

3. Proyecto de ley

Análisis

- (4) ¿Quién define modalidad de licitación?
 - La modalidad de la licitación “deberán ser previamente visadas por el Subsecretario de FFAA, **con excepción de los casos** en que dicha modalidad se encuentre establecida en el decreto supremo que autoriza la compra o inversión” (art 7).
 - La definición de la modalidad de licitación debiese ser estandarizada y no admitir excepciones.

3. Proyecto de ley

Análisis

- (5) Contradicción en compras por trato directo
 - Cuando concurso no hubo interesados, podría hacerse licitación privada. Si no hay interesados, se procede a contratación directa (art 7, letra c)).
 - Pero, luego se indica que en esos casos, “cuando se determine realizar la compra mediante trato directo, se deberá solicitar como mínimo 3 cotizaciones” (art 7).

3. Proyecto de ley

Análisis

- (6) Se mantiene esquema por ramas
 - El modelo propuesto establece que cada rama gestiona compras (licitación, contratos, vínculo con proveedores), además del EMC. Lo anterior además de no generar know-how, coloca en una posición particularmente de debilidad al EMC sin establecer mecanismos de coordinación de ramas con EMC.

3. Proyecto de ley

Análisis

- (7) Controles internos.
 - Se establece que proceso de diseño, ofertas y propuestas de adjudicación deben ser sometidos a control interno de las ramas. Revisión de legalidad, pertinencia de gasto y ajuste a las bases.
 - “los órganos de control interno deberán actuar con total independencia de las unidades ejecutoras” (art 12).
Luego menciona que dicho control se realizará “a través de sus correspondientes jefaturas como también de sus órganos de control interno” (art 31).
 - Parece ambigua este control de jefaturas y “unidades” que no se mencionan.

3. Proyecto de ley

Análisis

- (8) Controles internos.
 - Se establece que las autoridades designadas para realizar compras y quienes participen en comisiones de evaluación deberán realizar declaración de intereses y patrimonio (art 29).
 - ¿Qué sucede con los funcionarios que trabajan en las unidades de compra militar? ¿qué sucede con personal militar que establece contactos con intermediarios y proveedores?
 - Ejemplo, art 14 establece que quien está a cargo de compra, podrá establecer una organización integrada por personal de misiones diplomáticas militares. ¿Se incorporan ellos en declaración de patrimonio o intereses?

3. Proyecto de ley

Análisis

- (9) Registro de proveedores
 - Se establece un registro de proveedores bajo administración del Ministerio de Defensa.
 - Tal como el Contralor lo indicó, solo se habla de “proveedores” sin definirlo, pues en este mercado existen Proveedores originales (empresas productoras de armas), agencias intermediarias, y personas intermediarias o brokers.
 - No se establecen condiciones de probidad a proveedores. Ej. No haber pagado para acceder a licitación, etc.
 - Las condiciones para acceso a registro de proveedores son de tipo nacional, ¿qué pasa con proveedores internacionales?

3. Proyecto de ley

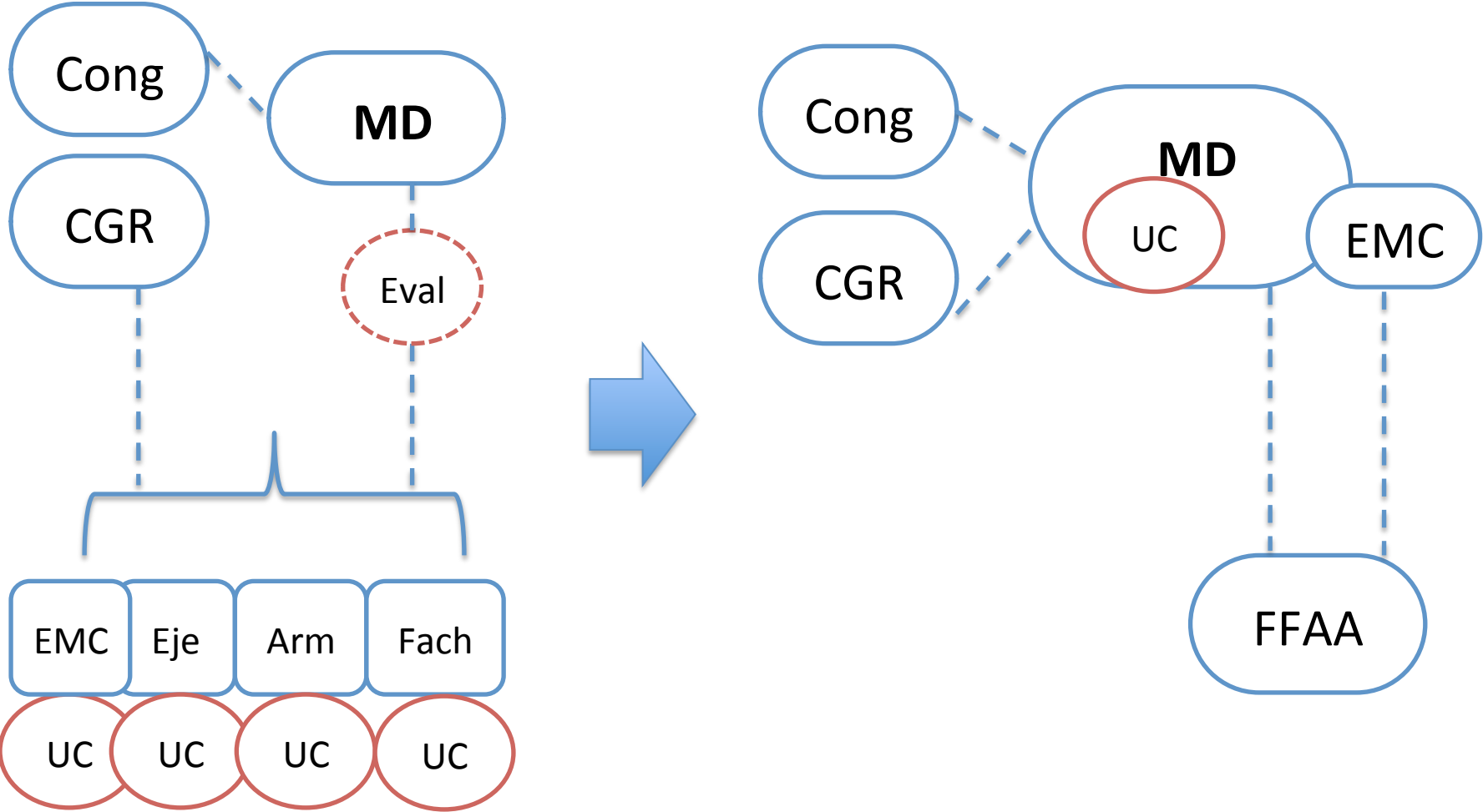
Análisis

- (10) Proyecto acotado ciertas compras.
 - Ley se vincula exclusivamente con “compras e inversiones que se realicen con cargo a Fondo Plurianual para Capacidades Estratégicas y Fondo de Contingencia” (art 1).
 - ¿No debiese pensarse en un sistema integrado de compras militares incluyendo aspectos logísticos?
¿Cómo se vincula esta nueva orgánica con la industria militar nacional?

4. Recomendación

- Experiencia comparada muestra que una condición básica para sistemas de compras es **el fortalecimiento de MD.**
- Distinguir entre instituciones que plantean necesidades, y aquella institución que gestiona la compra (licitación, contratos, vínculo con proveedores).
- Reemplazar sistema de Comisión evaluadora ad hoc, ad honorem por un staff profesional, capacitado para gestionar compras militares. Establecer una Agencia o Depto de Gestión de Compras dependiente de MD, con staff profesional (Fuentes & Osorio 2020).
- Mejorar sistemas de inhabilidades e incompatibilidades ex ante y ex post.

4. Recomendación. Modelo.



MD: Miniterio de Defensa
UC: Unidad de Compra

Referencias

- Auger, Martin. 2014. *Defence Procurement Organizations: A Global Comparison*. Library of Parliament. Canada.
- Findlater, J.I. 2016. Department of National Defence equipment procurement and capital acquisition in the 21st Century. Master of Defence Studies. Canada.
- Fuentes, C. y G. Osorio. 2020. Nuevo sistema de compras militares. ¿cambiarlo todo para que nada cambie? *El Mostrador*, 30 de junio, 2020.
- Reid, Elizabeth. 2020. Defence & Security Procurement. Law Business Research. Ltd. London.
- Senate Canada, 2019. First Interim Report on Defence Procurement. June 2019.
-
- USA Defense Logistics Agency. <https://www.dla.mil/AtaGlance.aspx>