



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

CASO SOBREPREGIOS EN EL PLAN FRONTERA NORTE

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

KARINA ALEJANDRA WILHELM KOESTER

**PROFESOR GUÍA:
ÁLVARO VASQUEZ VALDIVIA**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA PÍA MARTÍN MUNCHMEYER
RODRIGO MORA ORTEGA**

**SANTIAGO DE CHILE
2016**

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

Por: Karina Wilhelm Koester

Fecha: Marzo 2016

Profesor Guía: Álvaro Vásquez Valdivia

CASO SOBREPREGIOS EN EL PLAN FRONTERA NORTE

En octubre del año 2012, estalla mediáticamente el “Caso Sobrepregios” a través de una publicación en el Diario Electrónico Ciper Chile. La noticia denunciaba que el Ministerio del Interior habría realizado compras en tecnología para la detección de droga con un sobrepregio de 400%.

Estas adquisiciones se realizaban en el marco del Programa del gobierno del Presidente Sebastián Piñera llamado “Plan Frontera Norte” cuyo objetivo era atacar el narcotráfico, principalmente en la zona norte del país.

El caso llama la atención porque el Sistema de Compras Públicas de nuestro país, la normativa e institucionalidad, fue creado hace 13 años dentro de un macro proceso de modernización del Estado y ha sido objeto de reconocimiento y premios internacionales por su transparencia e innovación.

A pesar de lo anterior, este caso en particular dejó de manifiesto varias equivocaciones y falta de prolijidad en la gestión de un procedimiento de licitación de alto monto y, fundamentalmente, permitió verificar la falta de políticas públicas y de orientaciones normativas relativas a la regulación de compras complejas de gran presupuesto o de bienes de características muy especializadas.

En este contexto, el objetivo de este Estudio de Caso persigue razonar y avanzar en presentar una explicación del caso concreto, la perspectiva específica de la gestión en materia de compras, con la finalidad de establecer recomendaciones para la mejora de las políticas de compras complejas que involucran un gran presupuesto público.

El desarrollo del Estudio, se realizó a partir del enfoque de investigación cualitativa en donde en una primera etapa se utilizaron técnicas exhaustivas de recolección de información, a través de un análisis documental y la realización de entrevistas para, a continuación, utilizar como método de análisis el método narrativo propuesto por Barzelay y Cortázar (2004), que consiste en estructurar un relato y una explicación narrativa a partir de la consecución de los hechos que constituyen el caso.

Finalmente, es posible concluir luego de este trabajo investigativo, que el desafío es ir construyendo progresivamente una base de información y conocimientos adecuada para contar con un diagnóstico exacto (FODA) que afronta el sistema de compras vigente y en relación al mejoramiento de la política de compras públicas, es imprescindible alinear a la institucionalidad hacia fines estratégicos del Estado y para ello la declaración de valor que promueva ChileCompra, deberá ser sustentable política y socialmente.

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	1
1.1	Presentación del Caso.....	1
1.2	Trama	2
1.3	Pregunta de Investigación	7
1.4	Objetivos	8
1.5	Diseño Metodológico	8
2	GESTIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN EN EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS	14
2.1	Compras Estatales	14
2.2	Las Compras Públicas en Chile.....	15
2.3	Compras Complejas y de Alto Monto.....	20
2.4	Fiscalización.....	22
3	RELATO DEL CASO.....	24
3.1	Antecedentes del Plan Frontera Norte.....	24
3.2	El Caso Sobreprecios	26
3.3	Comisión Investigadora Especial de la Cámara de Diputados	31
4	HALLAZGOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	38
5	BIBLIOGRAFÍA.....	43
	ANEXO I: LISTADO DE ENTREVISTADOS	45
	ANEXO II: RESUMEN INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE PERFECCIONAMIENTO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS	46

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación del Caso

Este Estudio de Caso presenta el llamado “Caso Sobrepuestos”, que estalló mediáticamente por una publicación del periódico electrónico Ciper Chile en octubre del año 2012 y qué medidas tomó el gobierno a nivel de políticas públicas. Se denunció que el Ministerio del Interior habría comprado tecnología para la detección de droga con un sobrepuesto de 400%. Las compras fueron realizadas en el marco de un Programa del gobierno del Presidente Sebastián Piñera denominado “Plan Frontera Norte” destinado a combatir el narcotráfico, principalmente en el norte del país.

El reportaje periodístico señaló que en relación a las compras efectuadas en el marco de este Programa, el Ministerio del Interior, habría gastado más \$4 mil millones entre equipos con sobrepuestos y otros que no se podrían utilizar. Indicaba que los principales responsables serían el Jefe de la División de Estudios de la Subsecretaría del Interior y el Jefe de la Unidad de Proyectos quien era el coordinador y encargado de las compras del Programa¹.

La publicación desató un escándalo político de proporciones que junto con cuestionamientos, principalmente de la oposición de la época, significó duras críticas al gobierno de turno. El Jefe de División de Estudios presentó su renuncia voluntaria a los dos días de la publicación de la noticia, además se solicitó la renuncia al Jefe de Proyectos de la División, quien fue posteriormente formalizado por el Ministerio Público. Hubo otros despidos de funcionarios, una Auditoría al Programa de Gobierno por parte de la Contraloría General de la República, denuncias y querellas presentadas por autoridades de gobierno, sumarios internos en la Subsecretaría del Interior y en la Contraloría para investigar y establecer eventuales responsabilidades administrativas. Intervino el Consejo de Defensa del Estado por los posibles delitos de fraude al Fisco y cohecho, investigaciones criminales por parte del Ministerio Público, un seguimiento mediático por varios meses donde distintas autoridades, desde el Ministro del Interior, el Subsecretario y altas autoridades de la Policía de Investigaciones y de Carabineros y algunos proveedores habituales del Estado fueron permanentemente cuestionados por la prensa.

El gobierno tomó como medida inmediata el retiro de dos contratos ya firmados desde el organismo fiscalizador del Estado, la Cámara de Diputados constituyó una Comisión Investigadora Especial y se creó una Comisión de Perfeccionamiento de la Compras Públicas a través del Ministerio de Hacienda con una Secretaría Ejecutiva con sede en la Dirección de Compras y Contratación Pública, organismo descentralizado encargado fundamentalmente de implementar las políticas públicas en materia de compras del Estado.

El caso llama la atención porque nuestro Sistema de Compras Públicas, la normativa e institucionalidad, fue creado hace 13 años dentro de un macro proceso de modernización del Estado ha sido objeto de reconocimiento y premios internacionales por su transparencia e innovación.

Sin embargo, este caso dejó en evidencia varios errores e improvisación en la gestión de un procedimiento de compras y fundamentalmente permitió verificar la falta de políticas públicas y de orientaciones normativas relativas a la regulación de compras complejas o de bienes

¹ Ciper Chile, 02.10.2012.

especializados que involucran un alto presupuesto público. Por otra parte, mostró falta de control jerárquico de autoridades administrativas y políticas, la insularidad y descoordinación de las medidas adoptadas por el gobierno de turno y que, no obstante, tener un Sistema de Contratación Pública relativamente moderno y de reconocida transparencia, se requiere fomentar la buena gestión, la probidad y la ética de los funcionarios públicos que participan o intervienen en procesos de compras complejas. A más de una década de la vigencia de la ley y creación del Sistema, se evidencia la necesidad de estudiar una posible reforma a la normativa que permita, en particular, regular las compras complejas de bienes especializados y de altos montos.

1.2 Trama

Con el propósito de establecer la temática de investigación, sobre la base del proceso que originó, desarrolló y resolvió el caso a analizar, a continuación se resume este proceso, por medio de una trama:

El Plan Frontera Norte obedecía a una necesidad de prevención y control del narcotráfico y, por lo tanto, era muy estratégico y prioritario para el Gobierno. Se trataba de asegurar que por las fronteras del norte del país, con Perú y Bolivia, principalmente, se limitara y controlara el ingreso de droga, tanto en tránsito como para su consumo en Chile. El hecho que un gobierno tome la decisión de equipar la vigilancia de sus fronteras y con policías a cargo, sin duda que es una exigencia y no era algo objetable. Pero, lo que ocurrió con el proceso de adquisiciones de bienes especializados para el llamado Plan Frontera Norte fue algo irregular y nunca fue suficientemente explicado por los actores y funcionarios que participaron del proceso de adquisiciones, lo que en definitiva, significó el cuestionamiento del Plan Frontera Norte en general, no en su eficacia en relación a las incautaciones de droga, sino respecto de la mala gestión, poca transparencia e improvisación en la adquisición de la tecnología necesaria, en particular, de la compra de los equipos fibroscopios y densímetros.

Este caso, que estalló mediáticamente por una publicación del periódico electrónico Ciper Chile en octubre del año 2012, tiene como primera reacción del gobierno, el retiro inmediato de la Contraloría General de la República de dos contratos para la adquisición de equipamiento tecnológico que estaban en el trámite para su toma de razón (control de legalidad a posteriori de los actos administrativos). Es decir, las licitaciones efectuadas a través del Sistema de Compras Públicas para la adquisición de estos equipos ya estaban adjudicadas, los contratos con el proveedor firmados y sólo faltaba su aprobación por parte del órgano fiscalizador. Por tanto, tras el retiro, las compras de los equipos tecnológicos (la entrega y el pago del precio) finalmente no se concretaron paralizándose así el proceso de compras de equipos necesarios para la ejecución del Programa de gobierno.

La segunda reacción del gobierno, al día siguiente de la publicación periodística y considerando el posible pago de “sobrepuestos” revelado por la prensa, fue interponer una denuncia ante el Séptimo Juzgado de Garantía de Santiago, lo que significó el inicio de una investigación criminal a cargo del Ministerio Público. Al respecto, el Subsecretario del Interior señaló a la prensa que *“como el primer artículo sobre la materia (reportaje de Ciper) daba cuenta de la existencia de un sobreprecio, que esta Subsecretaría consideró complejo de acreditar, sugiriendo para tal propósito avanzar en su esclarecimiento mediante una evaluación detallada de todos los componentes asociados a los valores de la licitación, tales como transporte, seguros, margen de utilidad, número de equipos y sus mantenciones preventivas, extensión de garantías, etcétera, antes*

de formular un juicio definitivo sobre la tesis inicial de la investigación de prensa”².

Como el reportaje informaba que en las dos licitaciones el adjudicado era la misma empresa, Representaciones y Comercio Internacional Tecnodata Limitada y dejaba entrever la posible ventaja del adjudicado en ambos procesos, posteriormente, el Subsecretario del Interior presentó una querrela criminal por fraude al fisco y violación de secreto en contra de quienes resulten responsables. Al respecto declaró *“Si hay información que salió de la Subsecretaría del Interior, y lo digo en condicional, si se demuestra que salió información, eso constituye un delito. Y si el resultado era provocar un fraude al Fisco está más que claro que es otro delito”³.*

Dada la complejidad del caso, también se constituyó una Comisión Investigadora Especial en la Cámara de Diputados⁴ que indagó sobre la legalidad y pertinencia del denominado Plan Frontera Norte y en particular, sobre las compras de equipos tecnológicos. Se interrogó a sinnúmero de autoridades, jefaturas y funcionarios de la Secretaría de Estado y de distintos estamentos de las Policías.

El Informe Final de la Comisión, no logró establecer responsabilidades políticas de las autoridades. Este resultado se explicaría, según lo señalaron casi todos los Diputados de oposición integrantes de la Comisión que fueron entrevistados, por un problema de mayorías políticas. Sin embargo, concluyó su trabajo con una serie de propuestas, principalmente al Ejecutivo, para disponer de un estudio de la Ley de Compras Públicas a fin de perfeccionar sus procedimientos y asegurar el interés fiscal y al Contralor General de la República para la elaboración de una propuesta de perfeccionamiento de los procedimientos administrativos de compras.

Por otra parte, el año 2013, la Contraloría General de la República, en uso de sus facultades legales y fiscalizadoras, a petición de seis diputados de oposición al gobierno, realiza una “Investigación especial sobre presuntas irregularidades en adquisiciones de equipamiento para el Plan Frontera Norte, en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública”. Concurrieron al ente contralor el Subsecretario del Interior y el Presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio del Interior y Servicios Afines. El presidente de la Asociación solicitó además la instrucción de un sumario administrativo con el objeto de investigar las irregularidades y/o eventuales delitos a partir de los hechos denunciados por Ciper Chile. Los recurrentes plantearon a la Contraloría que el Ministerio del Interior habría adquirido densímetros y fibroscopios por un monto de \$ 1.834.000.000. Cada densímetro habría tenido un precio de \$ 23.400.000, a través de un intermediario, aun cuando su fabricante en estados Unidos los vendía en \$ 4.00.000.- lo que sumado a otras dos compras (hornos para incinerar drogas y furgones con scanner que no funcionaron) sumaban compras irregulares por \$ 4.104.208.360. La adquisición de 52 densímetros y un escáner portátil significó un sobreprecio de 400%, tal como denunció Ciper en su publicación. También se señaló a la Contraloría que en el año anterior a la denuncia de Ciper Chile (2011), se adquirieron hornos incineradores de droga y furgones con scanner de rayos X por \$ 2.016.600.000, los cuales presentaron fallas técnicas e incumplimiento de normas medioambientales. En el caso particular de los densímetros y fibroscopios, habrían sido vendidos al Ministerio a través de dos licitaciones públicas a través del Sistema de Contratación del Estado y adjudicadas a la empresa Representaciones y Comercio Internacional Tecnodata Limitada. Las licitaciones fueron

² Diario Electrónico El Mostrador, 05.10.12.

³ Diario Electrónico El Pulso 05.10.12.

⁴ Mecanismo de control de los actos de gobierno introducido a través de la modificación a la Constitución Política del año 2005 realizada por el Presidente Ricardo Lagos.

publicadas el 18 de mayo de 2012 y cerradas sólo 3 semanas después, lo que considerando los altos montos involucrados, no constituye una irregularidad, pero sí al menos un primer error en la gestión de los procesos licitatorios⁵. De hecho, otras firmas del giro indicaron al diario electrónico y al fiscal de la investigación criminal que el tiempo de publicación de las licitaciones era insuficiente para preparar una buena oferta y para obtener una garantía de un 20% del precio del negocio, lo cual las desincentivó a participar⁶. Otra irregularidad cometida en el proceso tuvo relación con el procedimiento de evaluación de las ofertas, en cuanto se realizó una prueba en terreno de los equipos en un lugar de muy difícil acceso⁷ lo que impidió a otras empresas llegar a la diligencia y por otro lado, según se constató en la investigación criminal, se probaron equipos que ya eran de propiedad del Estado⁸. Por último, también se estableció que las órdenes de compra, que deben emitirse a través del Sistema de Información, fueron enviadas antes que los contratos estuvieran totalmente tramitados y aprobados por la Contraloría.

El informe final de Auditoría de la Contraloría General de la República concluyó lo siguiente⁹:

1. En los procedimientos de algunas de las compras llevadas a cabo por la Subsecretaría del Interior para el Plan Frontera Norte, se infringieron normas y procedimientos de adquisiciones contenidos en la ley N° 19.886, y en su reglamento, como también, los principios de control, eficiencia, eficacia, legalidad y oportunidad en las actuaciones contenidos en la ley N° 18.575¹⁰ debido a lo cual el ente fiscalizador ordena a la Subsecretaría del Interior adoptar, entre otras, las siguientes medidas:
 - a. fundamentar debidamente y con todas las consideraciones pertinentes las actas de evaluación en futuros procesos de compras;
 - b. verificar que las actas de evaluación e informes técnicos consignen la realidad de las acciones llevadas a cabo por los evaluadores;
 - c. a propósito de los bienes adquiridos que no pudieron ser utilizados, prevenir y planificar las condiciones de uso y destino de los bienes y equipamiento que se adquieran;
 - d. dar cumplimiento a los plazos mínimos y necesarios entre publicación y apertura de la licitación;
 - e. cumplir a cabalidad las pruebas y verificaciones que se establezcan en las bases de licitación para la adquisición de bienes y equipamiento;
 - f. cautelar que la emisión de las órdenes de compras se envíen al proveedor a través del sistema de compras en forma posterior a la suscripción del contrato;
 - g. velar por que se efectúen los procedimientos de consulta establecidos en el reglamento de la ley cuando se requiera obtener información de los bienes en forma previa a una licitación.

⁵ Antecedentes del calendario de las licitaciones en la plataforma www.mercadopublico.cl ID N°s 623-14-LP12 y 623-15-LP12.

⁶ A la empresa adjudicada le significó acreditar un patrimonio de \$366.000.000.-

⁷ La prueba se realizó en el hito Cajón, cerca de San Pedro de Atacama en la región de Antofagasta.

⁸ La CGR, en un informe entregado a la Fiscalía, durante la tramitación de los procesos investigativos, dejó entrever la posibilidad de algún tipo de falsificación de instrumento público en relación con las actas de la prueba en terreno.

⁹ Informe de Investigación Especial N° 10, de 2013, de la Contraloría General de la República, de fecha 26 de febrero de 2014.

¹⁰ Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

2. En relación al eventual sobreprecio ascendente a 400% que denunciaron los recurrentes respecto del equipamiento destinado al Plan Frontera Norte, la Contraloría no verificó tal situación.

Finalmente, se ordenó a la Subsecretaría remitir un “Informe de Estado de Observaciones” en un plazo máximo de 60 días hábiles, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.¹¹

El informe de Auditoría fue enviado¹² a todas las autoridades del Ministerio del Interior, a los diputados denunciantes, a los Directores de Carabineros y la PDI, al Presidente del Consejo de Defensa del Estado, al Ministerio Público, etc.

Meses después y dado que se sospechaba de irregularidades en los procesos licitatorios para la compra de los densímetros y fibroscopios el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, ordenó crear una Comisión de Perfeccionamiento de las Compras Públicas, con el objeto de *“perfeccionar los procedimientos de compra, de acuerdo a las mejores prácticas en contratación pública, y mejorar la gestión tanto de los organismos compradores como de los proveedores que transan a través de www.mercadopublico.cl; todo ello sustentado en una institucionalidad que acompañe a este modelo y permita resguardar la transparencia y probidad en el Sistema de compras públicas chileno”*¹³. el objeto de fortalecer la probidad de los funcionarios que intervienen en los procesos de compras y *“profundizar la calidad de los procesos de compra que efectúan los organismos públicos”*¹⁴. La Comisión, que coincidió con los 10 años del establecimiento del Sistema de Compras Públicas, fue creada a través de la Ley de Presupuestos para el Sector Público del año 2013¹⁵, y estuvo integrada por personeros de diversas áreas y tendencias políticas. Su Secretaría Ejecutiva estaba liderada por el entonces Director de la Dirección de Compras y Contratación Pública, organismo público encargado de liderar las políticas en materia de compras públicas. La Comisión, junto con un análisis de distintos focos del Sistema de Compras en general y de la normativa legal y reglamentaria hizo una serie de propuestas de mejoras planteando reformas a la ley y a su reglamento. Sólo se concretaron algunas reformas reglamentarias que entraron en vigencia en el mes de agosto de 2015. No se presentaron proyectos de reformas legales.

En la primera reunión de conformación de la Comisión, el Subsecretario de Hacienda, enfatizaba que *“ChileCompra es un Sistema que ha permitido mejorar la eficiencia y la transparencia en el sector público y que alcanza estándares internacionales. Hoy existe consenso de que es necesario profundizar en la calidad de los procesos de compra que efectúan los organismos públicos, especialmente en cuanto a la probidad...”*¹⁶.

Por su parte, el Director de ChileCompra de la época, explicaba que *“esta instancia analizará temáticas como la cobertura del Sistema de Compras Públicas, la institucionalidad, los procedimientos de compra, el ciclo de abastecimiento y la gestión de los compradores y de los*

¹¹ No fue posible tener acceso a esta información, fundamentalmente, debido al cambio de Gobierno y al permanente “desconocimiento” de los funcionarios supuestamente responsables.

¹² A través del Oficio N° 14632, de la CGR de fecha 26 de febrero de 2014.

¹³ ORD 1327, de 30 de septiembre de 2013 de la DCCP, dirigido al Subsecretario de Hacienda, que acompaña informe final de la Comisión de Perfeccionamiento

¹⁴ Informe Comisión de Perfeccionamiento de las Compras Públicas, septiembre 2013.

¹⁵ Ley N° 20.641, de 22 de diciembre de 2012.

¹⁶ Primera reunión de constitución de la Comisión de Perfeccionamiento de las Compras Públicas, de fecha 13 de marzo de 2013

proveedores, entre otros focos; de manera de proponer recomendaciones de mejoras normativas, procedimentales y estratégicas para el fortalecimiento de la probidad y la competitividad en las compras públicas”.

La Comisión, tuvo un plazo de seis meses para presentar un informe con recomendaciones de perfeccionamientos normativos, procedimentales y estratégicos para el fortalecimiento de la probidad y la competitividad en las compras públicas, el que debería enviarse a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos¹⁷.

El Secretario informó a la Comisión que ChileCompra ya se encontraba implementando algunas iniciativas para fortalecer las buenas prácticas, como un programa de asesoría especializada a organismos públicos para apoyarlos en mejorar su gestión y la creación de un Observatorio cuyo objetivo era realizar permanentemente una gestión activa para prevenir, alertar y corregir los procesos que presentaran errores o potenciales irregularidades, mayor transparencia en los criterios de evaluación y la publicación de las actas de evaluación en las licitaciones. La DCCP también aprobó una Directiva sobre “Recomendaciones para el funcionamiento de las Comisiones Evaluadoras”¹⁸.

Habiendo transcurrido seis meses desde su constitución, en septiembre de 2013, la Comisión presenta un “Informe de Recomendaciones”. En ese documento se detallaron las propuestas de mejora al Sistema de Compras Públicas Chileno. Las mejoras sólo fueron propuestas de reformas al reglamento. No hubo propuestas de proyectos de reforma legal. Podemos suponer que a finales del año 2013, las prioridades para el gobierno estaban enfocadas en las próximas elecciones presidenciales de diciembre de 2013.

Se abordaron seis focos. En cada uno de estos focos se efectuó un diagnóstico y se analizaron las propuestas que se expresan en 34 iniciativas (reglamentarias y de gestión).

Estas iniciativas pretendían que se aumentara la cobertura del Sistema de Compras Públicas y se perfeccionara los procedimientos de compra con mejores prácticas en contratación pública. Se planteaba considerar un ciclo de abastecimiento más amplio, que abarcara desde la planificación de las compras de un organismo público hasta la gestión de pago de las compras realizadas a través de este Sistema, así como una mejor gestión de los organismos compradores y proveedores que transaban a través de www.mercadopublico.cl, todo ello sustentado en una institucionalidad que conduzca el modelo y permita resguardar la transparencia y probidad del Sistema de Compras Públicas en Chile.

El trabajo de esta Comisión fue enviado al Subsecretario Hacienda de la época en septiembre de 2013¹⁹. A la fecha de este Estudio de Caso, se han implementado sólo algunos avances respecto a lo indicado en el informe. Cabe destacar que de los diputados entrevistados ninguno tuvo conocimiento de esta Comisión y ni menos de su informe final de recomendaciones.

¹⁷ Se trató de averiguar el seguimiento del envío del documento final a la Comisión Mixta, pero ningún funcionario de la DCCP sabe si efectivamente fue enviado.

¹⁸ Directiva N° 14, de la Dirección de Compras y Contratación Pública, publicada en la página del Servicio www.chilecompra.cl. Cabe hacer presente que las Directivas de la DCCP no tienen carácter obligatorio, se dictan en virtud de su función asesora y son meras recomendaciones a los órganos regidos por la ley de compras.

¹⁹ Oficio ORD. N° 1327-13-Dir. de 30 de septiembre de 2013.

En el mes de marzo de 2015, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, presentó la “Comisión Asesora Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción”, Comisión Engel. En dicha instancia, ChileCompra planteó gran parte de las propuestas de este Informe del año 2013²⁰.

Finalmente dos años después del Informe final de la Comisión de Perfeccionamiento, sólo se concretaron algunas de las medidas propuestas y se hicieron algunas reformas al reglamento²¹.

Respecto a las modificaciones a la ley no hubo iniciativas concretas. Recientemente, en septiembre de 2015, la Dirección de ChileCompra constituyó una nueva mesa de trabajo para estudiar posibles modificaciones a la ley de compras²². A la fecha se han realizado tres reuniones de trabajo y se espera para un par de meses más un informe final con propuestas de modificaciones legales para, entre otros temas, fortalecer la probidad de los funcionarios que participan en los procesos de compras. Pero nada se ha discutido sobre iniciativas relacionadas a compras complejas que involucren alto presupuesto público.

Respecto al sumario administrativo incoado por la Contraloría General de la República para establecer posibles responsabilidades administrativas, a esta fecha y según fuentes informales, estaría recién finalizado con la vista del fiscal ya terminada pero está pendiente la diligencia de notificación. Al no estar totalmente tramitado es imposible tener conocimiento de sus conclusiones.

Por último, en relación a los procedimientos criminales seguidos por los delitos de fraude al Fisco, estafa, cohecho, falsificación de instrumento público y revelación de secretos y la participación en esos delitos de un grupo indeterminado de personas, entre ellos, el imputado que era el dueño de la empresa adjudicada en ambos procesos licitatorios que dieron origen a la denuncia de Ciper Chile y el Jefe de del Departamento encargado de las adquisiciones del Plan Frontera Norte, ambos procesos fueron sobreseídos en primera instancia y confirmados los sobreseimientos en segunda instancia por la por la Corte de Apelaciones de Santiago.

1.3 Pregunta de Investigación

En este contexto, este Estudio de Caso busca entender, y en lo posible explicar a partir de un caso concreto, la perspectiva específica de la gestión en materia de compras, particularmente, en procesos de compras complejas o bienes especializados que involucran un abultado presupuesto público, como lo fue la adquisición de equipamiento tecnológico para uso de las Policías en la detección de ingreso de droga a nuestro país en el marco del Plan frontera Norte.

Se tratará de entender por qué un proceso de compra, no obstante su regulación normativa y reglamentaria dentro de un Sistema de Contratación Pública normado y con reconocimiento mundial respecto a su operatoria y transparencia, no tuvo una buena gestión y no obstante haber desencadenado en un escándalo político-mediático no logró de manera efectiva un proceso de cambio y mejora real en los procedimientos de compras públicas de gran presupuesto.

²⁰ Informe de Recomendaciones para el Fortalecimiento de Probidad en las Compras Públicas, de marzo de 2015.

²¹ Las reformas al reglamento que tienen relación directa con situaciones ocurridas en las compras cuestionadas, están indicadas en el Anexo I de este Estudio de Caso.

²² Esta nueva mesa de trabajo, está integrada por presidente del Tribunal de Contratación Pública, funcionarios de la Contraloría General de la República y académicos del Derecho Administrativo. A tres sesiones asistió el recientemente nombrado nuevo Contralor General de la República.

La principal pregunta de investigación de este caso es ¿cómo mejorar la política de compras públicas de alta complejidad, para mitigar situaciones de falta de probidad y sostener la eficiencia de la actual gestión de adquisiciones en el Estado?

1.4 Objetivos

La investigación se plantea los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Conocer y analizar un proceso de gran compra de bienes especializados con la finalidad de establecer recomendaciones para la mejora de las políticas de compras complejas que involucran un gran presupuesto público.

Objetivos Específicos:

- i. Describir el proceso y la toma de decisiones mediante el cual se realizó la compra de bienes especializados para el Plan Frontera Norte;
- ii. Identificar los eventos que explican el caso sobreprecios en el Plan Frontera Norte;
- iii. Identificar las medidas adoptadas por el Gobierno luego de la denuncia periodística;
- iv. Realizar un análisis del caso, generando hallazgos que contribuyan a generar conocimiento y recomendaciones.

1.5 Diseño Metodológico

El Estudio de Caso se realizó utilizando la metodología cualitativa de investigación, aplicada a la revisión de documentación secundaria oficial tales como: normas legales y reglamentarias, informes de gestión y de auditoría, informes de propuestas para modificación reglamentaria y mejoras de gestión, presentaciones oficiales y prensa escrita que dio a conocer el caso Sobreprecios. Adicionalmente, se centró la investigación en lo declarado por los actores relevantes directamente involucrados en el caso y de quienes investigaron los hechos.

En lo referido a la revisión documental, se realizó un exhaustivo análisis de contenido cualitativo en base a las dimensiones de análisis del estudio, de las entrevistas realizadas por los parlamentarios miembros de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados y de la normativa vigente en compras públicas; esto es, ley orgánica constitucional, ley de compras y su reglamento, y de los documentos de propuesta de modificaciones al reglamento.

Con lo anterior, se pudo establecer el desarrollo de los acontecimientos que explican la trama desarrollada, para lo cual se aplicó el Método Narrativo desarrollado por Barzelay y Cortázar (2004), que consiste principalmente en la construcción de un relato de los hechos a explicar, originado a partir de la ocurrencia de los eventos anteriores, simultáneos y posteriores, incluidos en la Estructura Narrativa, considerados como los más relevantes del caso de estudio.

El método para capturar la información fue la aplicación de una pauta de entrevistas a actores clave y relevantes que participaron en las distintas etapas del caso de estudio y se recogió evidencia empírica de sus dichos.

Para construir el relato del caso, se utilizó la información primaria capturada en las entrevistas, las que se estructuraron sobre la base de la “trama” que, de acuerdo a Barzelay y Cortázar (2004) “es el argumento organizador del relato que identifica el significado y papel que cada uno de los eventos tienen al interior del mismo”²³.

Para estructurar la trama de la sección 1.2. que es el principal antecedente para articular la Estructura Narrativa, la que ilustra el encadenamiento de los eventos y que se relaciona con un episodio central, y la secuencia de hechos anteriores, posteriores y contemporáneos, en torno al episodio central, que en este caso es el Retiro de la Contraloría General de la República por parte de la Subsecretaría del Interior de los contratos de adquisición de fibroscopios y densímetros, los equipos especializados de la gran compra realizada por la Secretaría de Estado.

Con la finalidad de dar cuenta de la relación de sucesos, se consideran como **eventos anteriores**: el Establecimiento de la Normativa y del Sistema de las Compras Públicas; el Lanzamiento del Plan Frontera Norte; la Aprobación del presupuesto para el Plan Frontera Norte de 35 mil millones de pesos para los años 2011-2014; la Publicación de las bases de licitación para compra de densímetros y fibroscopios en el Sistema de Información de Compras Públicas www.mercadopublico.cl; la Publicación el 02 de octubre de 2012 del reportaje de Ciper que señaló que para el Plan Frontera Norte, el Ministerio del Interior pagó un sobreprecio de 400% para adquirir 52 densímetros y 52 fibroscopios con un costo total de alrededor de \$615 millones.

En relación a los eventos contemporáneos, se consideran: EL Impacto mediático, los Antecedentes en la Prensa del llamado caso “Sobreprecios”, y la Reacción del aparato público ante la denuncia

Como episodio central: el retiro por la Subsecretaría del Interior de los contratos de adquisición de fibroscopios y densímetros de la Contraloría General de la República que estaban en tramitación de la toma de razón.

Como eventos relacionados: se consideran la renuncia de Directivos de la Subsecretaría del Interior; la Judicialización del caso por denuncia del Subsecretario del Interior y querrela del Consejo de Defensa del Estado por fraude al Fisco para la investigación de responsabilidades penales; la Investigación de responsabilidades administrativas a través de sumarios administrativos en la Contraloría General de la República y en sede del organismo comprador.

Y finalmente como eventos posteriores: se establecen el trabajo de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados acerca de la implementación del “Plan Frontera Norte”, la publicación de un Informe de Auditoría de la Contraloría General de la República sobre el Plan frontera Norte; el establecimiento de una Comisión de Perfeccionamiento del Sistema de Compras Públicas; la Creación del Observatorio de Compras Públicas en la Dirección ChileCompra; y las reformas al reglamento de la Ley N° 19.886 en materias relacionadas.

²³ “Una guía práctica para la elaboración estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”; Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar Velarde; Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

CUADRO 1: Estructura Narrativa

Eventos Anteriores	Eventos Contemporáneos	Eventos Posteriores
<p>EA1: Establecimiento de la Normativa y Sistema de las Compras Públicas</p> <p>EA2: Lanzamiento del Plan Frontera Norte.</p> <p>EA3: Aprobación del presupuesto para el Plan Frontera Norte de 35 mil millones de pesos 2011-2014</p> <p>EA4: Publicación de las bases de licitación para compra de densímetros y fibroscopios en el Sistema de Información.</p> <p>EA5: Publicación el 02 de octubre de 2012 del reportaje de Ciper que señaló que para el Plan Frontera Norte, el Ministerio del Interior pagó un sobreprecio de 400% para adquirir 52 densímetros. También develó que se adquirieron 52 fibroscopios con un costo total de alrededor de \$615 millones.</p>	<p>EC1: Impacto mediático. Antecedentes en la Prensa del llamado caso “Sobrepuestos”</p> <p>EC2: Reacción del aparato público ante la denuncia.</p>	<p>EP1: Publicación Auditoría de la Contraloría General de la República.</p> <p>EP2: Comisión Investigadora Especial de la Cámara de Diputados.</p> <p>EP3: Comisión de Perfeccionamiento del Sistema de Compras Públicas</p> <p>EP4: Creación del Observatorio de Compras Públicas</p> <p>EP5: Reformas al reglamento de la Ley N° 19.886</p> <p>EP6: Proceso de cumplimiento del Informe Especial de la Comisión de la Cámara de Diputados acerca de la Implementación del denominado Plan Frontera Norte.</p>
	<p>Evento del Episodio Central</p> <p>Retiro de la Contraloría General de la República para su toma de razón de los contratos para la adquisición de densímetros y fibroscopios y densímetros por parte de la Subsecretaría del Interior.</p>	
	<p>Eventos Relacionados</p> <p>ER1: Renuncia de los Directivos</p> <p>ER2: Judicialización del caso por Denuncia del Subsecretario y Querrela por fraude al Fisco</p> <p>ER3: Investigación de responsabilidades penales</p> <p>ER4: Investigación de responsabilidades administrativas. Sumarios administrativos</p>	

Como se señaló, las entrevistas fueron una de las principales herramientas para obtener información directa sobre los hechos, para lo cual se diseñó una pauta de preguntas sobre la base de la vinculación de los eventos, para describir, y dentro de lo posible, explicar la evolución del caso.

Las entrevistas fueron preparadas tomando como guía la Estructura Narrativa del Estudio de Caso.

Pauta de entrevistas

- a) Actores del poder legislativo integrantes de la Comisión Investigadora Especial de la Cámara de Diputados.

CUADRO 2: Estructura Narrativa

EPISODIO CENTRAL: Retiro de los contratos para la adquisición de Fibroscopios y Densímetros de la Contraloría General de la República	
Tipo de Preguntas	Preguntas
Preguntas Descriptivas	1.- ¿Cuál es el problema mayor en este caso, los proveedores o el Sistema?
	2.- ¿Cuáles son las falencias que usted vio en el Sistema de Compras Públicas?
	3.- ¿Tiene conocimiento del trabajo de la Comisión de Perfeccionamiento de Compras Públicas?
	4.- ¿Cuál cree usted que fue el rol de los funcionarios públicos en este caso?
	5.- ¿Cuáles debieran ser las modificaciones al Sistema?
	6.- ¿Usted cree que hubo algún problema de control jerárquico?
	7. Considera que hubo faltas a la probidad?
Preguntas Explicativas	1.- Respecto del caso, ¿qué cree usted que falló? y ¿Por qué?
	2.- En su opinión, hubo comisión de algún delito?
	3.- ¿Hubo o no responsabilidad política? Por qué?
	4.- Respecto de la Comisión de Perfeccionamiento, ¿Por qué nadie supervisa, quien pide cuenta?
	5.- ¿Cree usted en la necesidad de modificar el Sistema y permitir la compra entre los Estados?
	6.- Una de las conclusiones de la Comisión Investigadora de la Cámara fue la falta de transparencia, ¿en qué sentido explica ud. esta poca transparencia de la información?
	7.- ¿Cree que hubo mala coordinación?, ¿Por qué?

	8.-¿Con qué opinión se queda usted, respecto de lo sucedido en este caso?
--	---

b) Otros Actores

CUADRO 3: Preguntas de Investigación

Tipo de Preguntas	Preguntas
Preguntas Descriptivas	1.- Estos equipos tan especializados tecnológicamente ¿fueron solicitados por las mismas Policías?
	2.- ¿Cuál fue la participación del personal de Carabineros en la redacción de las bases?
	3.- ¿A usted le tocó revisar esas bases administrativas?
	4.- Cuál era la información que tenía de los vínculos de funcionarios con el proveedor adjudicado.
	5.- Se cuestionó la forma de compra?
	6. ¿Cómo se aprobó el presupuesto del Plan Frontera Norte?
Preguntas Explicativas	1.- Según lo que he averiguado, en algún momento las bases de licitación se las enviaron al proveedor adjudicado y este las revisó, las modificó y se las volvió a enviar a Carabineros, si eso es efectivo, ¿Por qué se origina este hecho?
	2.- Luego del escándalo ¿Por qué renunció inmediatamente?
	3.- Al final, ¿Qué impresión le queda a usted de este caso?
Preguntas Descriptivas	1.- ¿Se vulneró la normativa o es el Sistema el vulnerable?, ¿Cuál es su percepción?
	2.- ¿Respecto al proceso penal, cree que hubo falencias en lo que tiene que ver con la normativa de compras públicas?

Sobre la base de la pauta de entrevista, se elaboró un cuestionario con el objeto de indagar la descripción y explicación que actores relevantes del caso en las distintas etapas y desde los roles que cumplieron. El cuestionario se aplicó en a entrevistas semi-estructuradas. Las respuestas fueron, sistematizadas para desarrollar el relato que se presenta en este estudio.

En el estudio además, se incorporó la mayor cantidad de evidencia, obtenida de fuentes secundarias, con la finalidad de complementar las respuestas sobre los eventos e interrelaciones con el episodio central.

Estructura Narrativa y la consecuente pauta de entrevista, fueron diseñadas teniendo en cuenta el requisito metodológico de validez de constructo, y confiabilidad de los resultados, por medio de la consistencia entre las respuestas con la información secundaria recopilada a través de las distintas fuentes.

En la primera etapa, se revisó documentación con la finalidad de estructurar los eventos y construir la trama del caso, y consecuentemente, el diseño de la Estructura Narrativa, la que posteriormente articula el relato de los actores, sobre el cual se identifica los hallazgos más relevantes.

2 GESTIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN EN EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS

Teniendo presente los fundamentos del caso, la trama y el desarrollo del caso, se identificó una serie de conceptos que permitirá un análisis del relato del caso, y estructurar las conclusiones y recomendaciones. Los principales conceptos son:

2.1 Compras Estatales

La importancia de las compras públicas está dada por el gran poder de compra que tienen los Estados, por el presupuesto público²⁴ que involucran y por el consecuente interés que generan en autoridades, economistas y la ciudadanía en general.

El Estado compra bienes y contrata servicios para satisfacer necesidades públicas y ejecutar iniciativas o programas de gobierno. De ahí que las compras estatales deben ser eficientes en cuanto a la calidad de esos bienes y servicios, en lograr precios adecuados y en la gestión de los procedimientos de adquisición que deben regirse por los principios de ahorro, eficiencia y eficacia²⁵.

Por su parte, para evitar ser un foco de corrupción, la probidad y la transparencia deben tutelar su gestión²⁶. De ahí que las compras gubernamentales estén relacionadas al ejercicio democrático de un país y a su buena gobernanza y por tanto, las contrataciones públicas no pueden estar ajenas a las políticas públicas y a los objetivos y prioridades de un Gobierno.

Las compras del sector público involucran un sistema comercial al interior de un sistema político de gobierno. En las contrataciones públicas interesa no sólo la calidad de los bienes y servicios, sino que también la libre competencia, la igualdad de condiciones para los proveedores y la transparencia que permita a los actores contar con información suficiente y oportuna y para que la ciudadanía pueda conocer los medios y procesos a través de los cuales se adjudican y gestionan los contratos públicos. La transparencia exige tanto la publicación de las reglas del juego para participar de los procesos como de los fundamentos de las decisiones de la contratación. La transparencia es, además un medio eficaz para conocer e intentar corregir malas prácticas y mal uso de los recursos estatales.

Un sistema de adquisiciones público debe ser eficiente y pagar precios adecuados porque en definitiva su objetivo es satisfacer necesidades públicas.

²⁴ Las compras estatales, en la generalidad de los países pueden involucrar entre un 10 y un 15% del PIB. Fuente: “Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile, David Meyer y Jean Marie Fath Meyer, Santiago, en Centro de Estudios Públicos, 2001, Serie Documentos de Trabajo, N° 326.

²⁵ Así está recogido en nuestra normativa. Art. 20 del reglamento de la ley N° 19.886: “*La Entidad Licitante deberá propender a la eficacia, eficiencia, calidad de los bienes y servicios que se pretende contratar y ahorro en sus contrataciones.*”.

²⁶ En Chile, antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 19.886, existía una gran disparidad de normas y procedimientos, y según estudios de la época, como los que realizó la Comisión de Ética Pública de 1994, las compras públicas eran un foco de corrupción en nuestro país, particularmente porque se contrataban siempre los mimos proveedores a través de reiteradas renovaciones de contratos.

La calidad del sistema de adquisiciones públicas también contribuye al crecimiento económico. El mercado de las contrataciones públicas es un mercado atractivo y de enorme potencial dado los volúmenes y magnitud de los montos involucrados ya que el Estado es uno de los mayores compradores de la economía de un país. Las contrataciones públicas representan, entre un 5% y 15% del PGB y en Chile se gasta anualmente en bienes y servicios más de USD 10.000.000.000²⁷, es decir, cerca del 3,5% del PIB y por lo tanto su impacto es relevante y representa el 37% del volumen de todo el comercio electrónico del país²⁸.

2.2 Las Compras Públicas en Chile

El Sistema de Contratación Pública chileno y su normativa surge inicialmente como una de las propuestas de la Comisión Nacional de Ética Pública del año 1994²⁹ y fue fruto de un proceso de modernización del Estado iniciado desde fines de los años noventa. La Comisión de Ética Pública propuso la dictación de una ley marco sobre contratos y licitaciones del Estado luego del diagnóstico al sistema de contratación pública de la época que constató, básicamente una gran dispersión, disparidad normativa y confusa reglamentación sobre la materia. Posteriormente, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) se fijaron los lineamientos de acción para consolidar una reforma al mercado de las compras públicas en Chile³⁰

Se buscó instalar la transparencia y eficiencia en el sistema de adquisición de bienes para el Estado, lineamientos basados en lo acordado por el Comité de Ministros para la Reforma del Estado del año 1998³¹.

El proyecto de ley³² tuvo como finalidad, además de la transparencia, la apertura del mercado, la eficiencia y disminución de los costos de transacción y la introducción de la tecnología en el gobierno. Se fijó un plan de acción con tres fines: mejores prácticas en políticas y gestión de compras, operar comercialmente a través de una plataforma de gobierno electrónico y establecer un programa de formación y asistencia técnica. En agosto de 2003, con la entrada en vigencia de la ley de bases sobre contratos administrativos de suministros y prestación de servicios, N° 19.886 y la creación de la Dirección de Compras y Contratación Pública se da marcha a una nueva institucionalidad estableciéndose nuevas reglas basadas en los principios de universalidad, acceso, transparencia y no discriminación³³.

²⁷ Fuente: Área de Estudios de la Dirección de Compras, Documentos de Trabajo.

²⁸ Fuente: Datos del Área de Estudios de la DCCP.

²⁹ Comisión creada por el Presidente Eduardo Frei Ruiz –Tagle e integrada por las más altas autoridades de todos los poderes del Estado y algunas figuras políticas y académicas destacadas a nivel nacional.

³⁰ La implementación de esta reforma requirió de un consenso transversal en los poderes ejecutivo y legislativo, incluyendo los partidos políticos. Fuente: Dirección de Compras y Contratación Pública, Balance de la Reforma al Mercado de las Compra Públicas; Memoria 2003 – 2006.

³¹ Originalmente, el año 1994, el Presidente Frei nombró el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, organismo responsable de encabezar y coordinar iniciativas de modernización del Estado, que posteriormente se llamó Comité de Ministros.

³² El proyecto de ley tuvo su origen en el Mensaje Numero 9-341 de S.E. el Presidente de la República, del 27 de octubre de 1999, Boletín N° 2429-05.

³³ El mismo año se masificó la nueva plataforma transaccional electrónica incorporándose al Sistema el gobierno central y sus proveedores. Durante el año 2004 se dio inicio a la incorporación gradual de municipios al Sistema de Compras Públicas y se terminó de implementar la incorporación del sector salud.

Implementación del Sistema

El año 2004 entra en vigencia el reglamento de la ley de compras y se crea el Tribunal de Contratación Pública, órgano jurisdiccional con competencia especial para conocer de las impugnaciones en contra de actos u omisiones arbitrarios o ilegales ocurridos en los procesos de contratación y finalmente el Registro ChileProveedores³⁴.

La nueva ley de compras creó la Dirección de Compras y Contratación Pública como un organismo público descentralizado cuyo principal objetivo era implementar las políticas e iniciativas para transparentar y crear valor en el mercado de las compras públicas y administrar la Plataforma Electrónica³⁵ de compras de gubernamentales a través de la cual más de 850 organismos públicos, descentralizados, centralizados y autónomos deben realizar sus compras y contrataciones³⁶; en respuesta a ello, los objetivos estratégicos de la Dirección de Compras y Contratación Pública fueron crear transparencia y eficiencia en la gestión de compras del Estado³⁷,

Adicionalmente, a través de esta ley, se establecen cuatro procedimientos de compra:

- Convenio Marco: Compra a través de catálogo electrónico de bienes y servicios, conformado por proveedores adjudicados previas licitaciones públicas efectuadas por la Dirección ChileCompra.
- Licitación pública: Procedimiento administrativo de carácter concursal mediante el cual la Administración realiza un llamado público, convocando a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente.
- Licitación privada: Procedimiento excepcional de carácter concursal, previa resolución fundada que lo disponga, mediante el cual la Administración invita a determinadas personas para

³⁴ En este Registro se deben inscribir (voluntariamente) todos aquellos proveedores de bienes y servicios que pretendan contratar con el Estado.

³⁵ Son 850 las instituciones de la administración central y descentralizada del Estado, incluidas municipalidades, hospitales, instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, Universidades estatales, Contraloría General de la República, que por la ley N° 19.886 deben realizar sus compras a través del Sistema de Compras y Contrataciones de la Administración, plataforma www.mercadopublico.cl.

³⁶ La cobertura del Sistema no es total, existiendo órganos y materias que están excluidas de su aplicación. Entre los primeros: Congreso Nacional; Ministerio Público; Banco Central y Empresas Públicas creadas por ley, entre otros. En cuanto a materias, se excluyen los siguientes contratos: de obra pública; contratos de obra que celebren los Servicios de Vivienda y Urbanización para el cumplimiento de sus fines; de obras urbanas con participación de terceros, contratos que versen sobre material de guerra; los que se celebren en virtud de las leyes 7.144 y 13.196; la adquisición por parte de las Fuerzas Armadas o por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública: de vehículos de uso militar o policial, equipos y sistemas de información de tecnología avanzada y emergente, para sistemas de comando, entre otros.

No obstante lo anterior, hay órganos que no estando obligados, han accedido voluntariamente al Sistema, entre los que cabe mencionar: Cámara de Diputados; Senado; Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentaria; Corporación Administrativa del Poder Judicial; Empresa Portuaria Antofagasta; Empresa Portuaria Iquique; Fundación de La Familia; Fundación de Orquestas Juveniles e Infantiles de Chile; Fundación Prodemu; Metro S.A., ello gracias a la atribución que se ha venido incorporando como glosa en la ley de Presupuestos del Sector Público, desde el año 2007 en la partida de ChileCompra.

³⁷ Los objetivos estratégicos se estructuraron en cuatro grandes áreas:

- a) consolidar un mercado de compras públicas transparente y de amplio acceso;
- b) fomentar el ahorro y la eficiencia del gasto público;
- c) favorecer el comercio y gobierno electrónico;
- d) mejorar la gestión de abastecimiento de los organismos públicos.

que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales selecciona y acepta la más conveniente.

- **Trato directo:** Procedimiento excepcional de contratación para seleccionar un proveedor sin un concurso. Requiere resolución fundada y, en la mayoría de los casos, requiere de tres cotizaciones.

Cifras del Sistema

El mercado de las compras públicas se convirtió en una gran atracción para los agentes económicos. Sólo en el año 2005 se concretaron aproximadamente un millón de órdenes de compras impactando de forma importante en el desarrollo económico e industrial del país lo que generó confianza hacia el Estado y al nuevo sistema de contratación pública.

El Sistema ha evolucionado desde un monto total transado de USD 1.000 millones en el año 2003 a más de USD 10.200 millones en el 2014, con un ahorro estimado de USD 693 millones³⁸, un volumen de transacciones de 300 mil licitaciones y 2 millones de órdenes de compra, el mercado de las compras públicas³⁹.

GRAFICO 1: Evolución del Sistema⁴⁰



³⁸ El monto de ahorro se obtiene por la diferencia entre la cifra adjudicada y el promedio del monto de oferta recibido en cada compra. Si se suma el ahorro acumulado en sus 11 años de operación, el resultado es de US\$ 3.933 millones.

³⁹ Fuente: Área de Estudios de la DCCP; documentos de trabajo, publicado en www.chilecompra.cl

⁴⁰ Fuente: Área de Estudios de la DCCP.

CUADRO 4: Cifras del Sistema del año 2014.⁴¹



Participación de Proveedores en el mercado público:

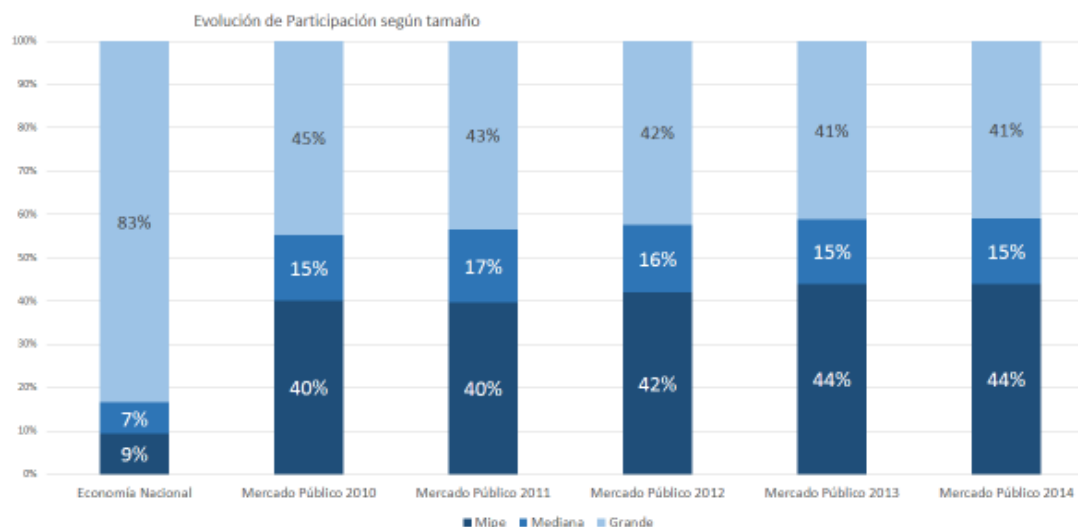
Hasta el año 2014, once años desde su creación, la Dirección ChileCompra ha venido promoviendo el acceso y participación de las empresas de menor tamaño, la transparencia y ahorro para el Estado.

Medido en base a los proveedores que transan (proveedores enviando ofertas y/o recibiendo órdenes de compra en un año), se evidenció un aumento sostenido de los proveedores que ofertan sus productos y servicios a través del Sistema, pasando de 76.500 el año 2004 a cerca de 120.000 en el de 2014.

Los proveedores micro y pequeños (MIPE) tienen liderazgo en las ventas con el Estado alcanzando un 41% de los montos en el 2013 y en el 2014. Esto es muy positivo si se compara con lo que ocurre a nivel de la economía nacional, donde este segmento alcanza menos del 10% de participación.

⁴¹ Fuente: Área de Estudios de la DCCP

GRAFICO 2: Evolución de la participación según tamaño de las empresas. ⁴²



Evaluaciones Internacionales

El Sistema de Compras Públicas chileno, vigente desde el año 2003, ha sido muy bien valorado internacionalmente. De hecho, la Dirección de Compras y Contratación Pública, organismo público descentralizado a cargo del Sistema Electrónico a través del cual los organismos del Estado deben realizar sus contrataciones, ha recibido innumerables premios de organismos internacionales, como por ejemplo, el Premio a la "Innovación en las Compras Gubernamentales", otorgado en la X Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas 2014, por el aporte de su Observatorio, encargado del monitoreo y alerta preventiva de posibles errores e irregularidades en los procesos de compra de más de 850 organismos del Estado; un Reconocimiento al ser el primer país de los que ejecutan fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cuyo Sistema de Compras Públicas -ChileCompra- fue aceptado por este banco para las contrataciones que este organismo multilateral financia (Enero 2012); un reconocimiento al mérito empresarial por su trayectoria y liderazgo en promover el comercio Electrónico y la Economía Digital en las Empresas PyMEs chilenas, otorgado en el marco del eCommerce Day (Agosto 2010); el Premio a la Excelencia en el Servicio Público – Organización de Naciones Unidas (Junio 2007); el reconocimiento como práctica ejemplar en gobierno electrónico, e-readiness del Economist Intelligence Unit (Mayo 2007); Reconocimiento por Apoyo a la Red de Abastecimiento del Estado – REDABA (Noviembre 2007), por nombrar algunos ⁴³.

Por lo anterior, resulta incomprensible que un procedimiento de compras realizado dentro de una repartición tan importante como el Ministerio del Interior haya sido cuestionado por la prensa y finalmente dejado sin efecto por las mismas autoridades que lo autorizaron. Quedaron en evidencia algunos errores en la gestión del procedimiento y la improvisación de algunos de los actores.

⁴² Fuente: mercado público y Área de Estudios de la DCCP

⁴³ Manual de Calidad de la Dirección de Compras y Contratación Pública. Área de Comunicaciones de ChileCompra.

2.3 Compras Complejas y de Alto Monto.

Las compras públicas son un aspecto clave dentro de la Administración del Estado y representan un factor determinante en la calidad de los servicios que éste entrega. De esta manera, el buen funcionamiento del sistema compromete el interés general y por ello es de vital importancia que en sus mecanismos y procesos se asegure la transparencia y la eficiencia, se promueva la competencia y se minimicen los riesgos de corrupción⁴⁴.

En Chile, existe normativa especializada para la contratación pública a través de la ley de compras que regula 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 funciones⁴⁵. La ley contempla cuatro procedimientos de compra, la licitación pública, privada, el trato directo y los convenios marco aplicables a todos tipos de bienes y servicios⁴⁶ excepto, la obra pública y algunas otras excepciones particulares que la ley señala expresamente.

Sin embargo, los bienes y servicios que el Estado requiere adquirir o contratar deben responder a una amplia variedad de necesidades públicas. Una categorización (ciertamente no exhaustiva) de los requerimientos da lugar al siguiente listado:

- Compras simples o rutinarias
- Inversión de reposición
- Proyectos de inversión
- Contingencias (por fallas de gestión, emergencias, imprevistos, etc.)
- Compras de bienes especializados.

Por lo tanto, sería natural, dada la heterogeneidad de necesidades, que el legislador considere diversos instrumentos para dar respuestas adecuadas tanto a las compras simples, como a complejos proyectos o programas de gobierno, bajo un postulado básico al que deben responder las compras públicas, cual es el de “[...] adquirir el artículo apropiado en el momento preciso y al precio adecuado, para respaldar las iniciativas gubernamentales”⁴⁷.

Generalmente, en los sistemas de compras gubernamentales, por motivos de transparencia y de competitividad, exigen que las compras se realicen mediante procedimientos concursales abiertos. Efectivamente, en Chile, el procedimiento de compra que debe constituir la regla general⁴⁸ es la licitación pública, porque resguarda la igualdad de oportunidades y la competencia, sin embargo, cuando se trata de bienes complejos o especializados, algunos economistas sugieren que la competencia puede no ser el mejor mecanismo para la selección del proveedor o la asignación de los recursos⁴⁹. Sin embargo, el sistema de propuesta abierta (licitación pública) tendrá resultados y será eficiente en la medida en que se cumplan ciertos supuestos, como por ejemplo:

⁴⁴ Informe del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y la Corrupción, 2015.

⁴⁵ Artículo 1° de la Ley N° 19.886.

⁴⁶ Los procedimientos de compras de la normativa chilena están detallados en Anexo N° 3.

⁴⁷ Valdes, Salvador; Reforma del Estado. Vol. II Dirección Pública y Compras Públicas. Centro de estudios Públicos, 2002

⁴⁸ La preferencia legal está dada por las compras a través de los Convenios Marco que licita la Dirección de Compras, pero precisamente se trata de bienes que los organismos requieren permanentemente, como artículos de oficina, ropa de uniforme, alimentos y servicios como despacho de documento, traslado de personas, alojamiento y otros.

⁴⁹ Autores referidos en Albano, Dini y Zampino. 2008. Bidding for Complex Projects: Evidence From the Acquisitions of IT Services, Fundacione Eni Enrico Mattei.; Nota di Lavoro 86, 2008.

- que el comprador, conozca con exactitud las características de los bienes o servicios requeridos;
- que existan varios proveedores capaces de proveer el bien o servicio requerido, esto es, según los requerimientos exactos del pliego de condiciones o bases de la licitación;
- que el comprador tenga la capacidad de verificar la oferta de proveedores (su calidad e idoneidad técnica principalmente).

De esta manera, varios autores⁵⁰ a través de estudios de compras públicas y subastas han presentado argumentos convincentes respecto de que el uso de licitaciones para la adquisición de bienes o servicios complejos puede impedir tanto al requirente como a los oferentes intercambiar importante información precontractual que puede ser esencial para el éxito de la contratación.

Por ejemplo, se ha argumentado⁵¹ que si se ocupa el mecanismo de licitaciones en compras complejas pueden darse las siguientes dificultades:

- i. Lo difícil que puede resultar describir con precisión las cualidades técnicas de los bienes requeridos o las dimensiones de la calidad de tales bienes;
- ii. Normalmente la calidad de los bienes no es verificable en el proceso de licitación pública y sólo se conocerá una vez se ejecute el contrato. Durante el proceso licitatorio sólo se conocen parcialmente los bienes a adquirir y esto lleva a los compradores a discriminar en base a información no totalmente fiable. Esto es una consecuencia de compras de productos de no mercado⁵²
- iii. Que luego de realizada la compra, se produzcan situaciones de no satisfacción de los bienes o niveles no óptimos de servicio, pues no existe posibilidad de cambios o mejoras debido a que las condiciones fueron establecidas en las bases de licitación y esto no permite modificaciones;

Estas dificultades han llevado a algunos autores a sostener que, en el caso de compras complejas “la negociación es superior a la competencia”⁵³.

Cuando el comprador es capaz de establecer de forma clara y precisa sus requerimientos, el oferente puede ofertar lo adecuado y lo que se ajuste a la necesidad pública pero en el caso de compras

<https://www.google.com/search?q=Albano,+Dini+y+Zampino.+2008.+Bidding+for+Complex+Projects:+Evidence+From+the+Acquisitions+of+IT+Services,+Fundacione+Eni+Enrico+Mattei.%3B+Nota>

di+Lavoro+86,+2008..&ie=utf-8&oe=utf-8&rls=org.mozilla:es-CL:official&client=Firefox
a&source=hp&channel=np&gfe_rd=cr&ei=_KKSvqWCA5WFwATEkq7QDg&gws_rd=ssl

⁵⁰ Gian Luigi, A., Dini, F., & Zampino, R. (2008). Bidding for Complex Projects: Evidence From the Acquisitions of IT Services.

⁵¹ Bajari, McMillan y Tadelis, 2006.

⁵² Comunicación personal del Jefe de Estudios de la DCCP con Rafael Epstein, Profesor Asociado del Departamento de Ingeniería Industrial y académico del programa de Magíster en Gestión y Dirección de Empresas dictado por la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile

⁵³ Alejandro Manelli y Daniel Vincent, Optimal Procurement Mechanisms, 1995, en <https://ideas.repec.org/a/eem/emetrp/v63y1995i3p591-620.html>.

complejas, como en el caso de bienes para seguridad, soluciones de TI, o servicios a gran escala “[...] no está claro cuál es el trade off entre precio y los aspectos no monetarios⁵⁴.

Por tanto, en consideración a lo señalado, los sistemas de contratación pública, deben considerar y establecer mecanismos adecuados y diferenciados a los diversos tipos de necesidades que se generan para el Estado.

Hemos visto, a través de este caso, que cada cierto tiempo aparecen “escándalos” asociados a las compras gubernamentales. De hecho existe un esquema conceptual de la OCDE⁵⁵, que indica el impacto que tienen las compras públicas en las actividades de gobierno.

En Chile, la normativa general, no contempla mecanismos de contratación diferenciados según el tipo de bienes a adquirir⁵⁶.

2.4 Fiscalización

El mandato constitucional expreso para la Contraloría General de la República es ejercer un control sobre el Ejecutivo, asegurando el cumplimiento de las leyes y normas vigentes. En el ámbito de las contrataciones públicas, la Contraloría General es el principal agente de control de la legalidad y probidad de las compras del Estado, la Dirección de Compra no tiene legalmente facultades fiscalizadoras. Este control se traduce en revisión a priori de bases administrativas elaboradas por las entidades contratantes o bien en la revisión de documentación relativa a adjudicaciones y ciertos contratos públicos. También realiza revisiones a petición o por reclamos de particulares, pero siempre los pronunciamientos tardan meses, cuando normalmente no se pueden revertir los resultados y ya existen situaciones consolidadas y derechos adquiridos.

Dentro de los efectos o medidas adoptadas tras el llamado Caso Sobreprecios, la Contraloría General de la República inició una auditoría especial a las compras realizadas en el marco del programa de gobierno denominado “Plan Frontera Norte”, sin embargo, en primer lugar, concluyó que no hubo sobreprecio en las compras particulares de los equipos como la prensa denunció y por otro lado, sólo hizo algunas recomendaciones para mejorar los procedimientos internos de los procesos de compras en la repartición auditada, esto es, la Subsecretaría del Interior. Además, inició un procedimiento sumarial para investigar posibles responsabilidades administrativas de los funcionarios principalmente involucrados (uno de ellos renunció inmediatamente y a otros los despidieron). A la fecha, no hay resultados concretos del sumario instruido por el órgano fiscalizador. Es decir, a más de tres años de la denuncia y de ocurridos los hechos, no existe ningún pronunciamiento del organismo fiscalizador por excelencia de los actos de gobierno.

Cabe agregar que en diciembre de 2012, directamente relacionado al Caso Sobreprecios, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley para modificar dos normas del Estatuto Administrativo⁵⁷ con el objeto de *“posibilitar hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos señalados, hasta tres meses después de haber renunciado a su cargo, de modo que la renuncia intempestiva de un funcionario público con la finalidad de eludir su responsabilidad*

⁵⁴ Gian Luigi, Dini, & Zampino, 2008.

⁵⁵ OCDE (2015). *Government at a Glance 2015*, publicado en <http://www.oecd.org/gov/govataglance.com>

⁵⁶ El reglamento de la ley de compras sólo contempla un procedimiento mínimamente diferente para el caso de servicios especializados.

⁵⁷ Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

administrativa, no sea posible”⁵⁸, sin embargo, el proyecto se encuentra paralizado desde el mismo mes de diciembre del año 2012.

Por otra parte, otro órgano, poder del Estado y fiscalizador, la Cámara de Diputados, a través de una Comisión Especial⁵⁹, inició una investigación, que duró meses, que interrogó a decenas de funcionarios, incluso autoridades, emitió un informe final con meras recomendaciones al Ejecutivo y al otro órgano fiscalizador respecto de las cuales no hubo seguimiento ni menos coordinación con el Ejecutivo para proponer medidas o políticas concretas de mejoras al sistema de contratación pública. Según da cuenta el relato de este caso, la Comisión Especial no llegó a los resultados que se hubiesen esperado, como hacer efectiva responsabilidades políticas de las autoridades involucradas, por lo menos, por la falta de control ejercida respecto a sus subordinados, porque no había mayoría política. Más allá del derecho y la norma, prima un factor ideológico en los miembros de estas Comisiones Especiales. El objetivo de la institucionalidad es merecedor del mayor apoyo pero en la práctica se llegan a resultados inocuos y no vinculantes.

La gobernabilidad requiere que los distintos órganos del Estado actúen en forma armónica y no se produzca un bloqueo en sus funciones. En la práctica y en varias ocasiones los fines y resultados de estas comisiones, antes de fiscalizar verdaderamente, es crearle problemas al Ejecutivo entorpeciendo sus funciones de gobierno. Se presenta un problema de ética política, que en la actualidad está totalmente en crisis.

El caso pone de manifiesto, cierta desnaturalización de los objetivos de estas instituciones creadas para un fin de interés social, como es la fiscalización de los actos de la Administración que, en la práctica, por burocracia o factores ideológicos no llegan a resultados concretos.

En este caso quedan en tela de juicio todos los involucrados, se produce un problema que impacta a la opinión pública, le crea problemas al Ejecutivo porque hubo irregularidades y se crea la sospecha de la corrupción. Se trata de un bloqueo de las actividades y funciones que a cada órgano le corresponden. En determinados casos si el Gobierno no tiene el apoyo de la mayoría en el Congreso es un problema de gobernabilidad porque los proyectos de ley quedan frustrados.

⁵⁸ Fundamento del proyecto de ley, Boletín N° 8730-06 de 2012.

⁵⁹ Estas Comisiones, a través de la reforma constitucional del año 2005, fueron creadas fundamentalmente para agilizar y darle mayor eficiencia a las facultades fiscalizadoras que tiene el Congreso respecto de los actos de gobierno.

3 RELATO DEL CASO

3.1 Antecedentes del Plan Frontera Norte

El Programa fue aprobado en el año 2011, mediante resolución exenta⁶⁰ de la Subsecretaría del Interior y presentado públicamente en el Palacio de la Moneda en octubre de 2011. Según lo declarado por el Subsecretario del Interior, el Plan pretendía, a través de la coordinación de las instituciones enfrentar la vulnerabilidad de las fronteras, se pretendía hacer frente a la descoordinación entre las Policías que existía hasta esa fecha en el modo de enfrentar el narcotráfico. Según declaraciones del Ministro del Interior, *“hasta el año 2010, Chile no contaba con una política que enfrentara coordinadamente, en forma comprensiva y global, el tema del ingreso de droga a nuestro país”*⁶¹.

Entre los considerandos del acto administrativo aprobatorio del Plan se hizo referencia a la elevada oferta de sustancias ilícitas provenientes de países vecinos, Perú y Bolivia en relación a la cocaína y Argentina respecto de la marihuana de origen paraguayo; que según informaciones policiales más del 70% de la cocaína decomisada en el año 2010 provenía de Bolivia; que el mismo año se detectaron siete embarques de cocaína en el mundo proveniente de puertos chilenos con un total de 2,5 toneladas de droga, por lo que se deduce que la droga se interna en Chile para enviarla al extranjero o distribuirla en Chile⁶².

El objetivo del Plan era evitar el ingreso y salida de la droga por los pasos habilitados y no habilitados terrestres (alrededor de 200) y marítimos; coordinación de instituciones como Carabineros, PDI, Aduana, SAG, Directemar, Ministerio del Interior, Intendencia, y su presupuesto estimado -desde 2011 a 2014 era de 35 mil millones de pesos, más o menos 70 millones de dólares.

Dada la cantidad de droga encontrada en Europa en barcos provenientes de nuestro país evidenciaba que Chile se había convertido en *“un nexo entre productores de droga y el destino final”*. El Plan permitiría el control de la frontera tripartita terrestre del Norte, que tiene una extensión 1.335 kilómetros, y la vigilancia de los espacios marítimos y aéreos⁶³.

El diseño estratégico del Plan estuvo a cargo de la División de Estudios de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, creada el año 2011, al aprobarse una nueva ley del Ministerio que hizo cambios en su institucionalidad y le entregó la responsabilidad de la relación entre el Ejecutivo y las Policías. Esta División debía definir las políticas públicas en materia de crimen organizado. El Jefe de la División, el ex Fiscal del Ministerio Público Alejandro Peña, señaló que una de las metas presidenciales era precisamente el fortalecimiento de las fronteras.

En una primera etapa se pensó licitar a una empresa extranjera para que haga un estudio in situ de las debilidades y fortalezas de nuestras fronteras, especialmente con Perú y Bolivia, como principales productores de droga y dada la cantidad de pasos habilitados y no habilitados que existen. Como se trataba de un tema sensible, el que una empresa conociera nuestras debilidades fronterizas, le sugirió al Subsecretario del Interior, ver el tema con las instituciones del país y se

⁶⁰ Resolución exenta N° 11.093, de 2011, de la Subsecretaría del Interior.

⁶¹ Declaración del Ministro del Interior ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados.

⁶² Resolución Exenta N° de 2011, del Ministerio del Interior.

⁶³ Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados. Antecedentes Generales.

inició un trabajo conjunto con Carabineros, Policías, Investigaciones, Ejército, y también se incorporó al Estado Mayor Conjunto que agrupa a todas las FFAA y a Aduanas.

Según Peña, el Plan surge después de un diagnóstico de la situación fronteriza con Perú, Bolivia y Argentina, en especial de las regiones Decimoquinta, Primera y Segunda. Se buscó elaborar una estrategia que pretendía dar una solución integral, no solamente vinculada al narcotráfico, sino, en general, a la circulación de las mercancías ilícitas. El modelo pretendía mayor presencia de las policías especializadas -especialmente el OS7 de Carabineros y la Brigada Antinarcóticos de Investigaciones-, al interior de las rutas o caminos. El Plan comenzó a elaborarse en las primeras semanas del mes de mayo de 2011 con una visita a San Pedro de Atacama para conocer de las policías operativas del lugar y conocer cuáles eran sus necesidades, es decir, conocer in situ cuáles eran las falencias.

El Jefe de la División de Estudios explica, que lo primero fue mapear el país, identificar con cartografía, con trabajo en terreno, los distintos pasos habilitados y no habilitados de la frontera. Luego se hizo un levantamiento de cuáles eran los recursos, tanto humanos como tecnológicos que se utilizaban en las fronteras, atendidas las capacidades y las inclemencias de la geografía. Se sabía que había movimiento irregular y probablemente mal uso de los pasos, pero no había capacidad de reacción. La idea era cubrir la mayor cantidad de pasos y reaccionar a pesar de los pocos recursos humanos y tecnológicos que existían.

Una mesa de trabajo integrada por el alto mando de las Policías, oficiales operativos y personal de Aduanas identificó las necesidades a nivel de recursos. Las Policías pidieron más Unidades y que cada una tuviera una cámara termal, fibroscopios y densímetros⁶⁴.

De acuerdo a lo aprobado por la Ley de Presupuestos para el año 2012, el Plan significaría una inversión de \$33.030.022 millones entre los años 2012 y 2014, para la compra de tecnología que mejorara las capacidades de control, observación y reacción preventiva y dotar de elementos técnicos y capacitación para elevar los niveles de inteligencia de las Policías. A nivel marítimo se consideraba la compra de radares para detectar embarcaciones sospechosas tanto en el mar territorial como en la zona económica exclusiva.

Los montos presupuestarios que se necesitaban surgieron luego de elaborado lo estratégico. Se formó una mesa de trabajo, a nivel policial, entre Carabineros, Aduanas, SAG y el departamento de proyectos de la División de Estudios, que en julio de 2011 valorizó las distintas tecnologías y se llegó a una cifra cercana a 35 mil millones de pesos, con una ejecución a cuatro años. Era una inversión validada con los altos mandos policiales y otras instituciones y el 2011 fue defendido ante la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda por el Subsecretario del Interior.

Finalmente, el presupuesto fue discutido en el Congreso y planteado en el acto aprobatorio del Plan. Lo solicitado fue aprobado para la Subsecretaría del Interior en la Ley de Presupuestos, en sus partidas respectivas, un total de \$ 6.168 millones de pesos para ejecutar en 2012.

Según precisó el Subsecretario del Interior, como tenían una necesidad de 10 mil millones de pesos para el año 2012, en enero de ese año, se presentó a los gobiernos regionales de Arica, Tarapacá y

⁶⁴ La cámara termal tiene una capacidad para detectar movimientos a 5 kilómetros a la redonda. Los densímetros y los fibroscopios sirven para buscar droga escondida en las ruedas, en los motores o en las distintas cavidades de los vehículos.

Antofagasta⁶⁵ una propuesta de inversión conjunta a fin de suplementar el presupuesto. Por acuerdo de los GORE de las respectivas regiones, se accedió a incrementar el presupuesto en 3.658 millones de pesos, llegando casi a 9.800 millones, disponibles para ser ejecutados en 2012.

3.2 El Caso Sobreprecios

En octubre de 2012, el diario electrónico Ciper Chile publica como titular: “*Ministerio del Interior licita equipos para detectar drogas y paga cerca de 400% de sobreprecio*”. El reportaje generó un verdadero escándalo político por el cual altas autoridades del gobierno de turno, desde el Ministro del Interior y el Subsecretario de la misma cartera tuvieron que dar explicaciones al país a través de los canales de televisión y de la prensa escrita.

El reportaje informaba que para “el plan estrella” del gobierno del Presidente Sebastian Piñera en su lucha contra el narcotráfico, la Subsecretaría del Interior habría adquirido densímetros (escáner portátil) y fibroscopios (equipos flexibles que permiten revisar ductos y compartimentos de difícil acceso), por un total de \$ 1.834 millones. Los equipos habrían sido adquiridos a través de dos licitaciones publicadas en la Plataforma Transaccional del Estado www.meradopublico.cl a cargo de la Dirección de Compras y Contratación Pública y ambas adjudicadas a la empresa chilena Representaciones y Comercio Internacional Tecnodata Limitada. Cada densímetro se habría comprado en \$ 23,4 millones cuando podría haberse pagado sólo \$4,3 millones a su fabricante en Estados Unidos. Por los fibroscopios, el Ministerio del Interior habría pagado por cada uno \$11,8 millones, cuando existe otra empresa chilena que vende equipos similares un 30% más barato. La compra significó un gasto total de \$615.706.000⁶⁶.

Estas adquisiciones eran necesarias para la ejecución del Plan Frontera Norte, que dirigía el ex fiscal Alejandro Peña que, sumadas a la adquisición de hornos para incinerar drogas y furgones equipados con escáner que no funcionan como estaba previsto sumaban \$ 4.104 millones de pesos.

El Ministro del Interior de la época en que se aprobó el Plan y se realizaron las licitaciones cuestionadas, se refirió al tema como “*un desgraciado incordio que le pegó un fuerte e importante golpe a una política de Estado significativa*”. Por su parte, el Subsecretario del Interior, quien fue cuestionado sobre los controles al interior de la Subsecretaría señaló a la prensa que pudo haber violación de secreto y fraude al Fisco y que habría salido información sobre las licitaciones desde su cartera hacia la empresa Tecnodata. Se pensó también en la posibilidad de una colusión entre las empresas Tecnodata y Santa Victoria para subir los precios, así como también el pago de comisiones extras para los gerentes de ambas empresas.

Asesorías e Inversiones Santa Victoria Limitada era una empresa gastronómica dedicada a la importación de productos gourmet y había sido el intermediario entre la empresa Norteamericana SAS R&D Services INC y Tecnodata.

Sobre las compras de densímetros y fibroscopios, cuya denuncia generó el escándalo, Ciper Chile publicó que “*el Ministerio del Interior canceló un sobreprecio de 400% para adquirir 52 densímetros*”. *Es decir, en vez de pagar cerca de \$224 millones a su fabricante en Estados Unidos,*

⁶⁵ Regiones del Norte del país más afectadas por el narcotráfico.

⁶⁶ Ciper Chile, 02 de octubre de 2012.

la empresa SAS R&D Services Inc, habría traspasado más de \$1.218 millones a la empresa chilena Tecnodata (Ciper, 02.10.12). Agregaba el artículo que se habrían adquirido 52 fibroscopios con un costo total de alrededor de \$615 millones, “en circunstancias que la empresa chilena SID Solution vende equipos similares un 30% más baratos”⁶⁷ .

Se informaba que la empresa fabricante en Estados Unidos, SAS R&D Service Inc, no pudo vender los equipos al dueño de Tecnodata, porque su representante exclusivo en Chile era Asesorías e Inversiones Santa Victoria, de propiedad de Daniel Weinberger. Santa Victoria le vendió a Tecnodata cada densímetro en US\$ 24.564 (unos \$ 11,6 millones) y cada fibroscopio en US\$14.125 (cerca de \$ 6,7 millones). El total de la compra habría sido de US\$ 2.011.867 (alrededor de \$955 millones). Sin embargo, Tecnodata se los vendió al Ministerio del Interior en \$1.834 millones, lo que da una diferencia de \$ 879 millones. De esta manera si el Ministerio hubiese comprado directamente a la firma de Ted Sas, los 52 densímetros le habrían costado US\$ 468 mil, equivalentes a unos \$ 222,3 millones. Es decir, cerca de \$990 millones menos de lo que le cobraba Tecnodata.

Sobre los densímetros, según el reportaje, su fabricante en Estados Unidos, la empresa SAS R&D Services Inc, vendía cada unidad en unos \$ 4,3 millones. El costo del transporte a Chile e internación, además de la garantía y servicio técnico, aumentan el precio, pero que esos costos extras bordean el 10% del precio original. Pero en este caso, se habría pagado un incremento

⁶⁷ El Reportaje de Ciper Chile además de cuestionar la compra de densímetros y fibroscopios denunció compras anteriores de hornos para incinerar drogas y furgones con escáner que no funcionaron, es decir, deja entrever el mal gasto de recursos fiscales.

El reportaje decía que los hornos “aún no cuentan con autorización sanitaria, debido a que dejan residuos o emiten gases en niveles que pueden afectar la salud de quienes los operan y de los residentes cercanos a la quema” (Ciper, 02.10.12).

El Subsecretario del Interior se refirió al proceso de estas compras y explicó lo sucedido a la Comisión Investigadora. Al respecto señaló que en el año 2011, cuando aún estaban en proceso de formular el presupuesto y dadas las vulnerabilidades que observaron, la Subsecretaría realizó dos licitaciones públicas para la adquisición de éstos equipos que se consideraban esenciales para la implementación del Plan. La primera, para comprar tres hornos móviles para la destrucción de droga, instrumentos imprescindibles luego del descubrimiento que en el Cementerio General de la Región Metropolitana las personas encargadas de quemar marihuana se la robaban. Como los servicios de Salud tienen la obligación de destruir la droga, el Ministerio de Salud pidió apoyo para mejorar los procedimientos. Se hizo un levantamiento de información respecto de los servicios que tenían droga acumulada, lo que evidenció una alta vulnerabilidad respecto de la materia. Dado el inadecuado acopio de droga en algunos servicios, según indicó, firmaron un convenio con el Ministerio de Salud, que no tenía los recursos necesarios para adquisición de los hornos las licitaciones las realizaría la Subsecretaría. Los hornos fueron licitados y se adjudicó la propuesta al único oferente. El valor final de los tres hornos fue de alrededor de 301 millones de pesos. Los aparatos llegaron a Chile a fines de 2011 y durante el primer trimestre de 2012 se hicieron las capacitaciones correspondientes para su uso. Uno de los hornos tenía como destino original la Región Metropolitana, pero por tratarse de una región con problemas de saturación ambiental, el artefacto no pudo ser utilizado y finalmente se envió a la Quinta Región.

También se licitó cuatro camiones escáner por un valor de 2.000 millones. Para esta licitación dos empresas presentaron ofertas pero una quedó fuera de bases por incumplimiento de las especificaciones técnicas. Se adjudicó y se adquirieron los vehículos por 3.200 millones de pesos. El Subsecretario aclaró que los camiones llegaron a fines del año 2011 y durante enero y febrero del año siguiente se realizaron los cursos de capacitación para su manejo, se obtuvieron las licencias de salud necesarias para su funcionamiento y en junio de 2012 se autorizó el funcionamiento definitivo de los camiones que habían estado a prueba desde principios de año. A la fecha de la investigación los camiones estaban en funcionamiento y según dichos del Subsecretario “eran muy útiles en las operaciones efectivas en la detección de drogas”. Es decir, no habían sido compras inútiles ni se habían malgastado recursos públicos, como había denunciado Ciper. Las licitaciones fueron públicas y regidas por la ley de compras.

claramente desproporcionado porque el Ministerio del Interior habría pagado a Tecnodata \$23,4 millones por cada equipo.

Según Ciper una fuente de la PDI, que había participado en compras anteriores de estos mismos equipos habría señalado que *“los fabricantes se niegan a vender directamente y obligan a las instituciones públicas interesadas en estos productos a entenderse con sus representantes en Chile, los que ponen sobrepuestos altísimos”*⁶⁸.

Una segunda publicación de Ciper Chile de fecha 04 de octubre del mismo año, informaba que se evidenciaban relaciones de amistad entre el dueño de la empresa adjudicada y dos de los miembros de la comisión evaluadora de las licitaciones. Lo anterior, según correos que Giacoman le habría enviado a Daniel y Roberto Weinberger, dueño y gerente de Santa Victoria. Sobre este punto el Subsecretario del Interior mencionó a la prensa *“que pudo haber violación de secreto, ya que habría salido información sobre las licitaciones desde su cartera hacia la empresa Tecnodata”*⁶⁹.

En otros correos Santa Victoria le informaba a Giacoman que cada equipo sería “puesto en Chile por unos 9,3 millones, más IVA, sugiriendo que el precio para el Ministerio debía ser de unos 14,5 millones, pero Giacoman finalmente ofertó cada densímetro a 19,6 millones, sumado el Iva, un total de 23,4 millones por cada equipo. De ahí que se haya pensado en una posible colusión entre ambas empresas.

En relación a las diferencias de precios entre los que cobraba la empresa estadounidense y lo que cobró Tecnodata, el Ministerio del Interior le señaló a Ciper, a través de su oficina de prensa que *“Este proceso -así como otros certámenes desarrollados a través del Portal Mercado Público- se inspiró en el principio de libre competencia por parte de los interesados”*⁷⁰.

En virtud de estos antecedentes, el Consejo de Defensa del Estado se querelló en contra de Alfredo Giacoman, dueño de Tecnodata y en contra de ex funcionarios de gobierno, el empresario Daniel Weinberger, dueño de Santa Victoria, entre otros, por los delitos de fraude al fisco, cohecho, soborno y violación de secreto.

Por su parte, para lograr establecer como se llegó a tales sobrepuestos de los equipos, la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados tomó declaración a todos los involucrados en las adquisiciones del Plan Frontera Norte.

El Ministro del Interior declaró que la primera información de la existencia del sobrepuesto que se le entregó fue que no era de 400 por ciento, sino inferior. *“Además, siempre era difícil comparar precios con precios, porque se debía ver el número de equipos que se habían comprado, los años de garantía que se habían pedido, los servicios de posventa que se habían exigido, si se había solicitado que fueran revisados en terreno o simplemente antes de instalarse, la capacitación de personal, etcétera”*. Incluso señaló *“en principio, resultaba que podía tratarse, como muchas otras veces, de artículos de prensa que generan un gran impacto inicial, pero que no tienen un fundamento de raíces profundas. Por lo tanto, había que analizarlo con mayor detalle”*⁷¹. Pero que

⁶⁸ Reportaje Ciper, publicado el 02.10.2012.

⁶⁹ Reportaje Ciper, publicado el 02.10.2012

⁷⁰ Reportaje Ciper “Ministerio del Interior licita equipos para detectar drogas y paga cerca de 400% de sobrepuesto”, publicado el 02.10.2012

⁷¹ Declaración ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados.

luego, cuando salió el segundo artículo de Ciper, dando a entender que el dueño de Tecnodata tenía relaciones de amistad con integrantes de la comisión evaluadora y que había pago de supuestas comisiones involucradas, el panorama era distinto ya que *“si se había filtrado información o ejecutado actos de influencia, el sobreprecio era irrelevante. Es decir, si el Estado paga un peso más porque unos pillos se concertaron para defraudar en un peso, de igual manera era considerado delito, aunque se tratara de 40, 50 o 100 millones de pesos”*, y que por lo tanto ya no era un tema de sobreprecios sino que de un *“eventual delito”*⁷².

Consultado por su participación en el Plan Frontera Norte el Ministro del Interior de la época, señaló que *“básicamente, en la definición de la necesidad. Luego, una vez implementado, en su difusión, en sus trazos generales, pero no en las adquisiciones particulares o en la definición de los equipos, porque, la idea era que lo definieran los especialistas de la División de Estudios”*⁷³.

En cuanto a los precios de referencia de las licitaciones o cotizaciones de los equipos, señaló erradamente (probablemente los diputados investigadores no advirtieron el error) que *“en cuanto al precio máximo, es una referencia que propone la comisión evaluadora en función de las características de los equipos y de otras compras hechas por el sector público y por el propio ministerio. En ese caso, se observó el precio de los equipos y de las prestaciones que se pedían, otras compras hechas, por ejemplo, por Aduanas y por el propio Ministerio del Interior, y se fijó un precio de referencia. La ley de mercado público exige un precio de referencia. No sé bien si es un tema que, a estas alturas, resulte útil, para ser honesto”* y que *“**después de varios años se revise la ley de compras públicas, se busquen otros medios y se encuentren mecanismos más ágiles**”* agrega que *“pienso que es difícil concebir un sistema normativo ciento por ciento a prueba de codicia. Siempre habrá un astuto que trate de buscarla, por lo que es importante que estas normas se actualicen permanentemente”*. Señaló que *“creo que el gran desafío es saber cómo lograr que se modifique, mejore y robustezca aún más el programa de compras públicas”*⁷⁴. El Ministro del Interior, no fue objeto de responsabilidades políticas.

El Subsecretario del Interior, en relación a cómo se llegó a los precios referenciales de estas licitaciones declaró que *“desde el comienzo les pedí a los funcionarios que estaban a cargo del trabajo en conjunto con las instituciones, en este caso Carabineros e Investigaciones, no sólo la definición de las bases, sino que desde el diagnóstico y levantamiento de las necesidades del Plan Frontera Norte... una vez aprobado dicho Plan y definido el presupuesto para el 2012, se siguió con la misma metodología: trabajar con las instituciones policiales en la definición de las características técnicas de los instrumentos, densímetros y fibroscopios, y en los valores referenciales”*.

La Unidad de Proyectos, a cargo de Felipe Baeza debía consolidar la información y con esos antecedentes más los históricos de adquisiciones de tecnología igual o similar, se debía definir un presupuesto referencial.

El Subsecretario destacó que *“la adquisición de densímetros y fibroscopios tiene un componente importante de servicios que deben prestarse **post venta**; es decir, todo lo que se refiere a la mantención de esos equipos”*. Sin pretender justificar el sobreprecio de las adjudicaciones, indicó que tenía antecedentes de adquisiciones y licitaciones que se compraron y ejecutaron en el pasado

⁷² Declaración ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados.

⁷³ Declaración ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados.

⁷⁴ Declaración ante la Comisión Investigadora.

con valores, incluso, superiores a los que la Subsecretaría estuvo dispuesta a pagar.

Peña, por su parte, señaló a la Comisión que la estimación de precios referenciales estuvo a cargo de las Policías. En entrevista, el ex fiscal nos señaló que estos equipos efectivamente fueron solicitados por las el OS7 y la PDI quienes compran habitualmente estos equipos y ellos eran quienes determinaron los precios de referencia.

Peña, explica que *“se ordenó costear estos equipos. Debía hacerlo Felipe Baeza (Jefe de la Unidad de Proyectos) con las Policías. Felipe no sabía de compras pero era bien aplicado. Las policías traen los presupuestos. Diseñado todo el eje estratégico, con el mapeo, esto necesitamos y estos son los precios de referencia. Carabineros dio los precios de referencia, si ellos compran estos equipos”*⁷⁵

Ante la Comisión Peña señaló que *“ese precio pasó por todos los filtros, por todas las mesas de discusión; eran cifras, números públicos que se manejaron en las distintas presentaciones y en exposición de los diversos organismos que toman decisiones. Es más, pese a que no estuve presente, porque no acudí a defender esa partida en la Ley de Presupuestos, podría consultarse dónde estaban también incorporados...”* *“El precio estipulado era referencial, sin embargo, quien tomó la decisión es el Subsecretario Ubilla, que fue quien firmó la resolución e hizo la licitación, pues él es el jefe del servicio. En todo este contexto es él quien lidera el proceso, sin embargo, respecto de la génesis de esto existe un precio referencial.”*

Al respecto, el Jefe del Departamento de Proyectos interrogado en la Comisión sobre cómo se define la adquisición de equipos, qué tipo de equipos era necesario adquirir, quién define los precios de referencia y cómo se gesta la determinación de los precios de los equipos que se suben al portal ChileCompra, señaló que el Departamento que tenía a cargo *“tendría la misión de, primero, identificar con precisión los recursos humanos, de infraestructura y tecnológicos necesarios para implementar a corto, mediano y largo plazo, proyectos que permitan mejorar la eficacia y eficiencia de los distintos actores que intervienen en el combate al crimen organizado y la mantención del orden público y, segundo, el mejoramiento de los recursos policiales, económicos, profesionales y tecnológicos- a fin de cumplir con mayor eficacia y eficiencia las respectivas misiones institucionales”* y en ese contexto *“el Plan Frontera Norte era de vital importancia para el país, y se diseñó, desarrolló e implementó en conjunto con todas las instituciones encargadas del control fronterizo. Fueron esas instituciones las encargadas de entregar las descripciones técnicas y los valores iniciales del material especializado requerido para diseñar y presupuestar el Plan Frontera Norte. Dentro de este equipamiento se encontraban los densímetros y fibroscopios”*. *“Toda esta información estaba incorporada en detalle en las presentaciones de avance que yo le hacía al señor Peña y al subsecretario Ubilla”*⁷⁶. Declaró que en el diseño del plan y en la discusión presupuestaria se utilizó la información que las instituciones policiales manejaban, tanto respecto de las especificaciones técnicas de los equipos como sus valores, conforme a las cotizaciones de los proveedores con los que trabajaban habitualmente.

Recalcó que el diseño del Plan Frontera Norte y sus avances fue presentado varias veces al Subsecretario, que en todas las presentaciones se incluía el detalle de los costos de la tecnología, esto es, fibroscopios, densímetros, cámaras termales, hornos incineradores de droga y los camiones de rayos X móviles. Que el *proyecto Plan Frontera Norte se comunicó ampliamente a todas las autoridades y, además, pasó todas las etapas de validación con el subsecretario Ubilla y la división*

⁷⁵ Declaración ante la Comisión Investigadora de la Cámara.

⁷⁶ Declaración ante la Comisión Investigadora de la Cámara.

de finanzas, a cargo de John Barra.

Ahora bien, sobre los procesos licitatorios, el Ministro del Interior declaró ante la Comisión de la Cámara que *“se convocó a la licitación de los densímetros y los fibroscopios a través del sistema de licitación pública que, de alguna manera, es el mecanismo más robusto con que cuenta la administración pública, al margen de que podamos discutir si debemos generar uno más vigoroso”*. Según sus dichos *“supuestamente, no hay una institucionalidad normativa más a prueba de pillos y delincuentes que la licitación pública, a través del mercado público”*⁷⁷.

Estas licitaciones fueron conducidas por la División de Estudios a través de su Unidad de Proyectos y participó como autoridad principal el Subsecretario del Interior. Así el Ministro del Interior niega su participación directa, ya que según explicó, siendo él el Ministro no fue un proceso en el cual él haya intervenido, porque *su rol era conocer la necesidad y el problema para luego delegar la definición de las características particulares de los equipos que hay que comprar*.

3.3 Comisión Investigadora Especial de la Cámara de Diputados

Luego de la publicación del reportaje del Diario Electrónico Ciper Chile y del alcance mediático de la denuncia en relación a que el Estado habría comprado equipos tecnológicos especializados para la detección de droga, particularmente en las zonas fronterizas del norte de Chile con un sobreprecio de un 400% en el marco del programa de gobierno Plan Frontera Norte y dadas las sospecha de irregularidades en los proceso de compras se constituyó una Comisión Investigadora Especial de la Cámara de Diputados la que tenía el objetivo y el mandato de la Sala para, en particular, determinar responsabilidades políticas. No estaba facultada para determinar responsabilidades penales, las que corresponde investigar al Ministerio Público y establecerlas a los tribunales de justicia. Tampoco le correspondía investigar o determinar responsabilidades administrativas, lo cual corresponde a la Contraloría General de la República.

Según dichos del presidente de la Comisión, *“se hizo un trabajo muy acucioso. Se invitó a prestar declaración a prácticamente todos los involucrados, al responsable de las adquisiciones, al Ministro del Interior, al Subsecretario del Interior, a personal de la Policía de Investigaciones y Carabineros y también al ex fiscal Alejandro Peña, que estuvo a cargo del Plan”*.

La Comisión no logró establecer responsabilidades políticas (objetivo normal de una Comisión investigadora de la Cámara), principalmente, porque no tenía mayoría política. Esa fue la razón, según diputados integrantes de la Comisión y que pertenecían a la oposición de la época. El oficialismo tenía mayoría en la Comisión. Sin embargo, su trabajo se enfocó en conocer en detalle la gestión y el procedimiento llevado en las compras cuestionadas de que involucraban gran presupuesto.

El Presidente de la Comisión Investigadora creía que por lo menos el Subsecretario del Interior sí tenía responsabilidad política, básicamente porque el Jefe de la Unidad de Proyectos, Área encargada de las licitaciones señaló, en su testimonio ante la Comisión, que él siempre le reportaba directamente al Subsecretario del Interior y no al Jefe de la División de Estudios que estaba a cargo del Plan y que era su jefe directo. Según su testimonio, el Subsecretario le habría pedido que

⁷⁷ Declaración ante la Comisión Investigadora de la Cámara.

atendiera a los representantes de la empresa Tecnodata, que fue la empresa que se adjudicó ambas licitaciones para la compra de densímetros y fibroscopios.

No obstante la falta de responsabilidad política, la mayoría de los integrantes de la Comisión Investigadora entrevistados, estuvieron de acuerdo en que sí hubo, por lo menos, falta de control jerárquico por parte de las autoridades del Ministerio de Interior, en particular del Subsecretario. Que en la cadena de responsabilidades efectivamente se requería un mayor control y respecto de los funcionarios responsables de gestionar los procesos licitatorios, una mayor expertiz y que era necesario estudiar a cabalidad y con mayor detención los requerimientos

El presidente de la Comisión también consideró que efectivamente hubo falta de control por parte de la autoridad política, en particular del Subsecretario del Interior. En la práctica faltó ponderar la información que entregó Carabineros, a través del OS 7 y la Policía de Investigaciones, lo anterior, porque un subcomandante de Carabineros, entregó al Área encargada de las adquisiciones las cotizaciones de la empresa Tecnodata y fue como si las licitaciones se hubieran hecho en base a la información entregada por la misma empresa adjudicada. Se tomaron esas cotizaciones y se hicieron las licitaciones en base a esos precios como referencia. Nadie hizo un análisis de mercado para saber si los precios cotizados por Tecnodata obedecían o no a los precios del mercado internacional (la normativa de compras contempla, en su art. 13 contempla la posibilidad que el órgano comprador, previo a la licitación realice consultas al mercado)⁷⁸.

Por otra parte, algunos de los miembros de la Comisión quedaron convencidos de que sí hubo contacto indebido entre proveedores y algún funcionario que participaba o conocía los procesos licitatorios. Tales contactos no habrían tenido el fin de un enriquecimiento ilícito por parte de funcionarios sino que con el objeto de acelerar las adquisiciones según señalaron. La percepción de la mayoría de los diputados entrevistados es que no hubo ilícitos penales, como cohecho o fraude al Fisco.

Fueron funcionarios de las Policías quienes tomaron contacto con proveedores, lo que según una diputada, se justificaba por la especificidad de los equipos que se necesitaba adquirir y porque además eran las Policías quienes harían uso de estos equipos.

Sobre este punto, la investigación criminal, logró establecer que efectivamente hubo contacto del dueño de la empresa adjudicada con una funcionaria de Carabineros. El dueño de Tecnodata le envió información para que ella elaborara las bases técnicas, de tal manera que la confección de las especificaciones técnicas se hicieron conforme a las indicaciones del propio Giacoman, a tal nivel, que le envió un correo electrónico, ella lo recibió y según ese correo enmendó las bases técnicas manteniendo comunicación telefónica con el dueño de la empresa adjudicada y todo esto por instrucción de su jefatura directa según declaró ante el Ministerio Público.

⁷⁸ Art. 13 bis del reglamento de la ley de compras: “ Las entidades licitantes podrán efectuar, antes de la elaboración de las bases de licitación, procesos formales de consultas o reuniones con proveedores, mediante llamados públicos y abiertos, convocados a través del Sistema de Información, con el objeto de obtener información acerca de los precios, características de los bienes o servicios requeridos, tiempos de preparación de las ofertas, o cualquier otra que requieran para la confección de las bases.

En consideración a estos antecedentes es que el dueño de Tecnodata estuvo imputado en el proceso penal, pero nunca fue formalizado⁷⁹.

En la preparación de las licitaciones, quedó en evidencia por declaraciones y testimonios de los propios funcionarios, que la indagación que se hizo de los precios de mercado de los equipos, fue a un solo oferente y el mismo de siempre, la empresa Tecnodata. Es decir no hubo ninguna rigurosidad de ver si había otros oferentes nacionales o internacionales de los equipos con mejores precios y con la misma calidad. Fue como decirle a alguien anda y averigua y lo hizo con el mismo de siempre y además con precios abultados. Esto quedó en evidencia porque quienes ofrecían estos productos en Chile en realidad actuaban como representantes de industrias extranjeras y los precios de los proveedores extranjeros eran varias veces más baratos de lo que terminaba pagando el Estado de Chile a través de estos intermediarios. Eso también llamó la atención en la investigación, el por qué había que comprar siempre a los mismos proveedores.

Uno de los investigadores de la Comisión señaló que el Subsecretario, cuando se le pidió que entregara la toda documentación escrita en donde constaban los trámites preparatorios de las licitaciones y en particular las razones del por qué se adjudica a Tecnodata, señaló que “se perdió”, lo que en opinión del diputado, llamó mucho la atención ya que se trataba de antecedentes tramitados en la Subsecretaría del Interior, no en una repartición cualquiera, cuestión que era difícil de creer.

Los funcionarios que participaron en los procesos licitatorios, según lo señaló un diputado, eran todos de confianza política y dejaron fuera a los funcionarios de carrera o estables de la subsecretaría quienes normalmente conocen o deben conocer de mejor forma los procedimientos de adquisición.

Otro tema que fue quedando en evidencia producto de las investigaciones fue que había un absoluto desconocimiento del mercado relativo a estos equipos especializados. El mercado de equipos electrónicos para la detección de droga, por su complejidad, es un mercado muy reducido en el cual todos los proveedores se conocen, y desde hace años y eso, de alguna forma, permitió contacto entre los proveedores, posibilitó que se pusieran de acuerdo, que generaran alianzas entre sí. El mercado de los equipos electrónicos de droga no es un mercado donde haya cientos de proveedores o de equipos o cientos de fábricas es algo muy reducido, entonces las posibilidades de acuerdos colusorios o acuerdos para licitar equipos es una posibilidad que siempre está latente y en la investigación quedó claro que hubo contacto entre ellos. Los proveedores nunca debieron haberse contactado durante el proceso licitatorio, cuestión, que el Sistema no prohíbe.

En relación a este punto, la investigación criminal logró establecer que hubo algunos errores en la forma en que se implementó la licitación, sin que se consideren como ilícitos. Al respecto, una de las fuentes en la investigación criminal señaló que el órgano licitante desconocía con precisión los requerimientos técnicos de los equipos que se pretendía comprar y para ello tuvo que requerir finalmente el apoyo de Policía de Investigaciones y Carabineros, a tal grado que quienes finalmente terminaron haciendo las definiciones técnicas fueron directa o indirectamente los órganos policiales.

⁷⁹ Estado procesal en el cual se le da a conocer al imputado que se lleva en su contra una investigación criminal por un determinado delito.

Las personas que estaban encargadas de gestionar los procesos licitatorios no revisaron la historia anterior respecto a compras relacionadas e incluso de los mismos equipos en relación a descripciones técnicas y sus valores, simplemente pidieron la asistencia de las policías y éstas les entregaron la información.

En relación al establecimiento de los precios, según la opinión de uno de los investigadores penales la “transparencia” de los montos involucrados, es decir, del presupuesto total, información que era pública, que aparecía en las bases, permitió también a los posibles proveedores aumentar o tratar que los precios de sus equipos consumieran el total del presupuesto. Visto a posteriori, tal vez ese fue un error. Tal vez lo que se debió haber hecho fue una licitación donde la oferta que hicieran los licitantes fuera una oferta ciega, de tal forma que por lo menos ellos no conocieran en detalle el monto presupuestario máximo asignado al tema. Ello porque si se conoce el monto disponible por parte de los proveedores, evidentemente van a presentar ofertas lo más cercanas a ese monto que el Estado está dispuesto a pagar.

Sumado lo anterior a una gran presión por la ejecución presupuestaria, significó una dinámica muy rápida en la confección de las bases y en la ejecución de todo el proceso licitatorio. Había una “necesidad imperiosa de ejecutar el Plan”, señaló un integrante de la Comisión Investigadora quien se quedó con la impresión de que se cometieron una serie de descuidos producto del apremio que tenían de ejecutar e implementar esta política pública y que debe haber habido un mandato emanado del mismo Ministro o del Subsecretario que ordenó la celeridad de todos estos trámites. Por la celeridad por implementar el Plan se cometieron varias negligencias entre ellas también en los procesos licitatorios a través de ChileCompra. Según el parlamentario *“todo esto en realidad fue una urgencia que implementó el gobierno”*, esa urgencia se desbordó por todos lados, en términos administrativos, políticos, en términos policiales e investigativos. *“Eran tales las ansias de terminar con el problema del narcotráfico que quienes estaban a cargo del Plan y las compras se vieron sobrepasados. El fin justificaba todo. El fin de terminar con el narcotráfico justificaba toda la forma irregular con la que actuaron”*.

En opinión de uno de los investigadores de la arista penal fue, que tal vez faltó, en compras de esta envergadura, algo más de planificación en el diseño de las bases y también faltó revisión. Considerando que había licitaciones anteriores para los mismos equipos en otras reparticiones como la PDI y en Carabineros, incluso en Aduanas y por lo tanto, ya había requerimientos técnicos y valores, pero esa información no fue considerada para elaborar las bases de licitación. Se ignoró esa información que estaba disponible en el Sistema de Información que lleva ChileCompra pero no se tomó en cuenta, ni siquiera se extrajo, ni se revisó, simplemente se pidió el apoyo a las Policías porque había bastante premura en realizar las compras, según dieron a entender varios de los funcionarios interrogados por el Ministerio Público. Lo anterior significó que las bases y particularmente las definiciones técnicas, las terminó haciendo un tercero y no el equipo que estaba licitando. Lo mismo en relación al valor de los equipos, los terminó definiendo un tercero y no quienes estaban a cargo de los procesos.

Por otro lado, los plazos establecidos en las bases de licitación, desde la adjudicación hasta la entrega, eran plazos extremadamente cortos, a tal nivel que algunos de los proveedores que sí tenían patrimonio no querían verse expuestos a la posibilidad de multas por incumplimientos en la entrega y se inhibieron de participar en la licitación. Eso también denota desconocimiento del mercado.

Los equipos de droga no se fabrican en Chile, como es natural hay que importarlos o hay que traerlos para la prueba técnica, por lo que obviamente había que contar con plazos y tiempos prudenciales para traer los equipos y además internarlos al país aunque sea temporalmente para la prueba técnica y aunque finalmente no se adquirieran. Todo eso no fue considerado al elaborar las bases. Se puede pensar o no que había mala fe, pero lo sí había era ignorancia del mercado. Distintos proveedores, cuando fueron interrogados por el Ministerio Público señalaron que estos equipos, los densímetros y los fibroscopios no están en existencia, son tan caros que no están en bodega porque sería capacidad ociosa. No se tienen equipos que valen 20 mil dólares y menos van a tener 50 equipos guardados. Se hacen a pedido. Entonces, se operó sobre la base de que se estaba adquiriendo un bien de fácil fabricación, de fácil despacho y donde hay existencia, lo cual es un supuesto erróneo. Lo que se podría haber hecho, de partida era enviar una orden de trabajo o de compra a la fábrica en Estados Unidos o Canadá para saber cuánto de iba a demorar en fabricar todos estos equipos, (era una cantidad bastante importante, 52 de cada uno, son muchos equipos). Fabricar e internar al país esa cantidad de equipos en 120 días era virtualmente imposible. Entonces, en estas circunstancias, hubo proveedores que se inhibieron, porque pensaron que no iban a ser capaces de cumplir con los plazos y por lo tanto le aplicarían multas y eso afectaría su utilidad, finalmente perderían dinero. Todo lo anterior significa desconocimiento de cómo funciona el mercado, de cómo se fabrican los equipos.

Otro error de procedimiento producto de la inexperiencia de quienes estaban licitando, en particular el encargado de las compras del Plan, que era una persona que no tenía experiencia en compras públicas, fueron las exigencias inusualmente altas en materia de garantías, que incluso podrían parecer sospechosas porque claramente constituyeron una barrera de entrada. Si se exige boletas de garantías muy altas lo que se está haciendo es excluir a proveedores y está dejando participar sólo a aquellos que tienen un mayor patrimonio financiero, respaldo de un Banco y en un mercado tan pequeño eso limita aún más.

Por otro lado, otra irregularidad del proceso licitatorio de los densímetros ocurrió respecto a la diligencia denominada “prueba en terreno” o prueba técnica de los equipos. Por una parte, no queda la clara la necesidad de realizar esta diligencia. Las explicaciones en durante las indagaciones en la causa penal fueron de lo más variadas, pero pareciera con que tenía que ver con que a alguien del equipo se le ocurrió que era algo original y una buena idea. Pero no hubo una decisión madurada de que estos equipos realmente eran tan complejos o fallaban tanto que la prueba técnica era imprescindible, fue como que *“ya que estamos haciendo una licitación pública pongámosle algo que sea interesante y novedoso, seamos creativos”*, pareciera que fue algo como de creatividad criolla, en circunstancias que hay otras licitaciones de equipos donde no hay prueba técnica, es inusual. También hubo problemas de difusión de la fecha de la prueba técnica. En las bases de licitación no aparecía la fecha de la prueba técnica sino que se establecía que se iba a avisar oportunamente. La forma en que se informó no estuvo adecuadamente publicitada. Además, se escogió como lugar, en el hito Cajón, en San Pedro de Atacama, que era bastante inaccesible. Claramente se hubiera podido realizar la prueba en un lugar precordillerano o cordillerano cerca de Santiago. Hubo un testimonio de una ejecutiva de la empresa SID Solution (proveedor que quedó fuera del proceso licitatorio y que había hecho una oferta en la licitación de equipos con la mismas características y calidad y a un mucho mejor en precio). Este proveedor no alcanzó a llegar a la prueba porque no pudo desaduanar los equipos para la prueba y además la diligencia fue avisada con muy poca antelación, lo cual, según uno de los entrevistados constituye otra razón más para dudar.

Por otra parte, también hubo evidencia que en el acta de la prueba técnica se señalaba que no hubo inconvenientes. Sin embargo, *“el testeo de los equipos no se llevó a cabo por completo, pues los densímetros no fueron probados con su pértiga, una especie de barra que lo complementa”*.

Por último y en relación a la misma prueba técnica se logró detectar que uno de los equipos que se utilizó en la prueba era un equipo perteneciente a Aduanas del paso internacional del Cardenal Samoré. Se logró establecer que el equipo que estaba asignado al uso de Aduanas en lugar de estar en la destinación aduanera, viajó hasta la ciudad de Santiago y luego viajó a San Pedro y luego llegó al hito Cajón. Se hizo la prueba técnica con ese equipo de uso fiscal y después se devolvió a la Aduana, eso es absoluta y totalmente irregular. De eso se dieron cuenta o no pudieron menos que darse cuenta en la comisión técnica, porque el equipo decía “Aduana de Chile”, tenía una marca y eso lo obviaron, lo omitieron, eso fue muy extraño porque si un funcionario está probando un equipo, debió haber advertido que el equipo era de propiedad fiscal. Esa comisión la integraba el encargado de las compras y todos los integrantes de la Comisión Evaluadora (un abogado y un experto técnico de la PDI).

Finalmente, en relación a las posibles falencias del Sistema de Compras Públicas varios miembros de la Comisión investigadora entrevistados señalaron que nuestro sistema de contratación, tiene virtudes, pero varios problemas. En particular, en relación a compras de equipos de alta tecnología o de equipos necesarios en materias de seguridad ciudadana y para la compra de ciertos bienes para las fuerzas armadas en general. Que está bien que se realicen licitaciones públicas pero también debiera existir la posibilidad de que se puedan adquirir este tipo de bienes directamente de su fabricante y sin intermediarios. Por más que este tipo de bienes tengan asociados otros costos, como la internación y que además requieran de soporte y asistencia técnica, eso no justifica los sobreprecios.

Se nos indicó también que el Sistema no es lo suficientemente adecuado cuando la Administración requiere dar respuesta inmediata a problemas urgentes, por ejemplo, comprar un repuesto a un camión aljibes que entrega agua en una región y en época de sequía, ya que realizar todos los procedimientos exigidos para comprar por el Sistema y que el producto llegue un mes después, sencillamente no sirve. Para algunos entrevistados y actores es urgente hacer modificaciones y mejoras a la normativa y al Sistema en caso de compras especializadas. Se deben buscar fórmulas que sean efectivamente más eficientes, más protegidas para evitar problemas con los precios o esta suerte de aprovechamiento de los proveedores que pueden subir los precios y en el apuro del tiempo para satisfacer necesidades de las regiones se compra más caro. En opinión de una diputada esto no había sido problema del gobierno de turno, sino producto de la atomización del mercado que veía pagando por años altísimos precios por este tipo de equipos. Planteaba la posibilidad de una mayor flexibilidad para contemplar el trato directo entre Estados o con los fabricantes extranjeros. Se nos señaló que en compras que signifiquen altos costos para el Estado y de alta tecnología que no se fabrica en Chile, el Sistema de Compras públicas debiera contemplar la posibilidad de realizar las adquisiciones directamente en el extranjero. Y en este sentido la Comisión hizo una recomendación y por qué sólo una recomendación?, porque todo lo que dice relación con la Administración Financiera del Estado y con recursos públicos, son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. No son de iniciativa de los parlamentarios.

Según un parlamentario, el Estado tiene la posibilidad cuando se trata de productos o servicios de muy escasa oferta o muy difícil de encontrar en el mercado nacional de hacer las compras directas, según su opinión el gobierno de la época tenía la opción, al ser productos de muy escasa oferta en

el mercado nacional de comprar directamente a su fabricante en Estados Unidos, lo que hubiera significado un 400% menos de los precios. Cuando se preguntó por qué no se tomó esa decisión y no se actuó bajo esa facultad, autoridades y funcionarios señalaron que habían hecho la consulta a Contraloría y se les había señalado que era recomendable hacer un proceso de licitación pública.

4 HALLAZGOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Chile, a doce años de la creación e implementación de su Sistema de Contratación Pública ha evolucionado y avanzado bastante en el fortalecimiento de instituciones y normas para asegurar transparencia, igualdad de oportunidades para los proveedores y la probidad de sus procesos de compras, sin embargo, este Estudio de Caso da cuenta que ni la institucionalidad ni la normativa vigente impidieron un procedimiento de compras con varias irregularidades y dejó en evidencia la falta de una política en materia de compras complejas de bienes especializados de alto monto.

El establecimiento de un eficiente Sistema de Compras Públicas es relevante en el marco de una democracia porque establece (o puede establecer) una política pública vinculada a la satisfacción de las necesidades públicas y por tanto al desarrollo de un país.

La eficiencia de un sistema de contratación pública requiere no sólo transparencia de los procesos y decisiones, cuestión que en Chile está relativamente garantizada a través del Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración www.mercadopublico.cl⁸⁰ sino que también se necesita motivar a los funcionarios que son los compradores públicos a cumplir con altos estándares de probidad y rigurosidad en dichos procesos, para lo cual deben ser permanentemente capacitados.

El “Caso Sobreprecios” ocurrido en el año 2012, se conoce a través de un reportaje-denuncia de un medio electrónico que realiza periodismo investigativo. Hasta la publicación del reportaje, ningún funcionario ni autoridad del organismo contratante tuvo ninguna sospecha o noticia de las posibles irregularidades o errores cometidos en dos procesos licitatorios de enorme presupuesto para comprar equipos tecnológicos especializados para ser usados en la ejecución de un Programa prioritario del Gobierno, cuyos objetivos nunca fueron cuestionados. Se trataba de controlar el narcotráfico en el país.

Como resultado de la noticia, estalla un escándalo político, aprovechado además por la oposición de la época para criticar, más que proponer, como normalmente suele ocurrir en países polarizados políticamente como el nuestro. El gobierno tomó medidas inmediatas, pero a ciegas, con un desconocimiento total de los hechos denunciados por la prensa y de la realidad de las circunstancias.

Por su parte, el poder legislativo, a través de la Cámara de Diputados, haciendo uso de uno de los mecanismos más importantes de fiscalización, forma una Comisión Especial para investigar los hechos pero no logra establecer responsabilidades políticas de las autoridades como es el resultado esperado de estas comisiones. La Comisión, sólo realiza un par de “recomendaciones” al organismo fiscalizador para el estudio de una mejora a los procesos de compra y al Ejecutivo para que disponga de “un estudio de la ley de compras a fin de lograr perfeccionar sus procedimientos y asegurar el interés fiscal especialmente en el sector de seguridad y defensa”⁸¹, respecto a ambas medidas no hubo seguimiento por parte de la Comisión ni de los parlamentarios integrantes de ésta, y nadie pidió información sobre la aplicación de estas medidas, lo que nuevamente denota el fenómeno de la insularidad, entendida como la falta de comunicación o coordinación entre las entidades públicas.

⁸⁰ Creación de la Ley de Compras en su art. 19.

⁸¹ Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, página 68.

También resulta sorprendente que los miembros que participaron de dicha instancia, en algunos casos no recordaran temas tratados, y en algunos casos no retuvieran el resultado de esta Comisión⁸².

Por su parte, el Ejecutivo, ordena la creación de una Comisión de Perfeccionamiento de las Compras Públicas, que sesiona por meses, propone varias iniciativas de reforma legal y reglamentaria, pero tampoco obtuvo resultados concretos, sólo dos años después se realizaron un par de reformas al reglamento de la ley de compras, que no consideraron las compras complejas o de bienes especializados. Una vez más, no se fiscalizó, ni se pidió cuenta de este trabajo. Los parlamentarios que conformaron la Comisión Investigadora ni siquiera supieron de la existencia de esta Comisión. Resulta anecdótico que uno de los integrantes de la Comisión Investigadora de la Cámara nos pidiera que le mandáramos el informe de esa Comisión para saber de qué se trataba. Probablemente el cambio de gobierno ocurrido seis meses después y el consecuente cambio de prioridades influyeron en que no se concretaran las propuestas.

Hubo que esperar dos años y la creación de una nueva Comisión, esta vez un Consejo Asesor Presidencial⁸³ con un foco más amplio, para darle un nuevo impulso a varias de las medidas propuestas por la Comisión anterior.

Como vimos a través de la trama de este Estudio de Caso, sólo se realizaron un par de reformas a una normativa de rango inferior y a la fecha no existen señales de estudio o reforma para incorporar procedimientos de compras complejas que comprendan bienes especializados y que involucren gran presupuesto público, lo cual debió ser prioritario luego de conocido el caso por las autoridades y la ciudadanía.

Es notorio y evidente, que no obstante, el tema de las compras públicas se ha incorporado a la agenda de temas prioritarios en materia de probidad en muchos países, en Chile es aún una temática con avances iniciales para los desafíos que se enfrentan. A doce años del establecimiento del Sistema de Compras Públicas chileno es necesario revisar la normativa, el Sistema, y en particular trabajar en el establecimiento de políticas referidas a compras complejas o especializadas. A la fecha, nadie se ha hecho cargo del tema.

El caso Sobrepuestos dejó en evidencia que deben establecerse reglas especiales y ampliar posibilidades para este tipo de contrataciones. Por ejemplo, en el Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara se registran varias declaraciones de distintos funcionarios que indicaron que el Subsecretario ordenó que los procesos debían realizarse sólo mediante licitaciones públicas en el entendido que es el procedimiento que, supuestamente sería el más eficaz, transparente y garantizaría la competencia y los mejores precios. Sin embargo, el estudio de caso demuestra que para estas compras no fueron el mejor procedimiento. Más de un entrevistado señaló que sería conveniente estudiar la posibilidad de compras directas entre Estados o algún otro mecanismo que garantice comprar a precios reales y no a través de intermediarios que evidentemente van a cobrar mayores precios. Otro ejemplo, lo constituye el hecho que en los procesos de licitación pública existe prohibición por nuestra normativa para el contacto entre los funcionarios que realizan los

⁸² Así ocurrió con dos de los Diputados, miembros de la Comisión Investigadora, que fueron entrevistados en el contexto de este Estudio de Caso.

⁸³ Consejo Asesor Presidencial para los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. Año 2015.

procesos de compras y los posibles proveedores⁸⁴, sin que se permita ningún tipo de negociación, cuando las conversaciones y particularmente las negociaciones directas deberían ser una alternativa permitida con el objeto de obtener mejores precios o en otras condiciones de la contratación.

Para alcanzar los objetivos de las políticas de contrataciones públicas (ahorro, eficiencia, satisfacción de necesidades públicas, probidad en los procesos, etc.) es necesario que la función de la institución fiscalizadora de las compras públicas o de la institución a cargo de esas políticas, sea más amplia que la de indicarle a los organismos contratantes qué método o procedimiento de contratación pueden o no utilizar, cuándo pueden emplearlos y cómo aplicarlos. Son las mismas instituciones, a través de funcionarios con conocimiento, experiencia y altos estándares de probidad quienes deberían tener la opción de elegir el procedimiento que permita crear mayor valor en la compra pública, en particular, en las compras que involucran gran presupuesto público.

También podemos señalar que la normativa chilena vigente y la existencia de una única entidad como la Dirección de Compras responsable de las políticas de las compras públicas y de un Sistema Electrónico que avala la transparencia, de ningún modo garantiza un funcionamiento impecable y exento de errores, como pudimos advertirlo en el Caso Sobrepuestos.

Este caso, además, entrega información acerca de improvisación y la falta de capacidades de control que tenían los actores involucrados. La investigación evidencia errores en los procedimientos, probablemente no deseados de funcionarios que participaron de los dos grandes procesos licitatorios.

Varios de los entrevistados opinaron acerca de la inexperiencia del funcionario encargado de las compras para la ejecución del Plan Frontera Norte. No tenía ni los conocimientos ni la experiencia en la materia.

Por otro lado, es necesario que existan códigos que regulen la conducta ética de los funcionarios públicos, lo que resulta revelador para analizar el nivel de oportunidades de corrupción en la materia. Las normas de ética pública usualmente contienen una serie de disposiciones tendientes a incrementar la transparencia y a prevenir la corrupción en el ámbito público, que pueden tener un impacto positivo en el ámbito de las compras públicas. Entre otras, se destacan especialmente las relacionadas a conflictos de interés, tráfico de influencias, uso de información privilegiada, deberes de información patrimonial, etc.

Luego de este trabajo investigativo, el desafío es ir construyendo progresivamente una base de información y conocimientos adecuada para contar con un diagnóstico preciso de las fortalezas, debilidades, oportunidades y desafíos que enfrenta el sistema de compras vigente y estar en condiciones de formular recomendaciones de política pública para una reforma y mejora al Sistema.

Se debe promover una mayor eficiencia en la calidad y costos de los bienes y servicios que debe adquirir el gobierno para desempeñar sus múltiples funciones.

⁸⁴ La normativa no permite negociaciones durante el proceso licitatorio, excepcionalmente los oferentes pueden tener contacto con la entidad licitante durante el período de evaluación en caso de visitas a terreno, aclaraciones u otros, solo en caso que haya sido contemplado en las bases. Art. 39 del reglamento de la ley de compras.

La normativa y un sistema electrónico, sin desmerecer su ventaja en transparencia, no es suficiente para lograr eficientes procesos de compras, más aún en el caso de compras complejas o especializadas, donde se requiere una nueva regulación y la intervención de funcionarios profesionales que tengan experiencia en los procesos y estén debidamente capacitados en compras y en probidad. Un sistema de contratación eficiente en el Estado requiere que los funcionarios que participan en él estén en un aprendizaje continuo en buenas prácticas y probidad y con posibilidades reales de desarrollo profesional que los motive a hacer bien su trabajo.

La creciente participación de Chile en el mercado mundial y el desarrollo de la tecnología también potenciarán que el “mercado público” crezca exponencialmente en los próximos años. En este contexto, es imprescindible que el Estado se encuentre preparado con herramientas de política pública para asegurar el acceso a los proveedores al Sistema y a toda la información necesaria para que cada organismo se vea en la obligación de tomar la mejor decisión de compra respecto a determinados bienes y servicios.

Queda de manifiesto que una decisión equivocada, por razones tales como el desconocimiento técnico o presiones de la autoridad, puede tener consecuencias importantes y nefastas para los objetivos de un gobierno.

Cabe también preguntarse, evaluar y analizar si las herramientas que ChileCompra ha puesto a disposición de la ciudadanía ofrece la información suficiente que permite facilitar la toma de decisiones adecuadas y oportunas respecto a los procedimientos de compra y si debiera existir una plataforma diferenciada para casos de compras de mayor complejidad en el proceso, pero no por ello menos transparencia.

A estas alturas, es obvia y evidente la necesaria revisión del marco regulatorio existente. Es imperioso estudiar, evaluar y analizar la normativa actual relacionada con las compras públicas, para entregar un marco legal sólido y moderno, que deje claramente definido los ámbitos de acción institucional como también el de los organismos que intervendrán para impedir la descoordinación y vacíos legales que dejen abiertas brechas que induzcan al abuso o malas prácticas por parte de los actores que participan en compras públicas.

La institucionalidad de la Dirección de Compras requiere ser fortalecida respecto de las atribuciones y funciones que actualmente cumple. En relación a este estudio una de las alternativas más interesantes es que la Dirección de Compras debiera gozar de facultades similares a las de una Superintendencia. Es decir, conferirle el poder para solicitar información, realizar indagaciones, realizar pronunciamiento con fuerza vinculante e incluso aplicar sanciones.

Lo anterior, necesariamente llevaría a evaluar la necesidad de continuar con la fiscalización que realiza la Contraloría General de la República, que en este caso nada aportó o mantener la institucionalidad actual, pero dotando a ChileCompra de mayores atribuciones de fiscalización y otorgando más recursos para concretar la presencia institucional especializada, a lo largo de todo el país.

Como sabemos, la regulación de las compras públicas es un tema relativamente nuevo en el contexto de América Latina y como tal, también ha sido un proceso lento de institucionalización que aún no logra madurar y convertirse en un sistema fuerte y dinámico de acuerdo a los cambios sociales. Este por ello que este emblemático caso, es una oportunidad para que el Ejecutivo

efectivamente concrete lo reiterado en la Comisión Engel creada en la actual Administración, para los efectos de la probidad y transparencia pública.

En este sentido, se debe aprovechar la oportunidad que nos brinda el contexto actual para acrecentar tanto en la esfera pública como privada, el establecimiento de una conducta ética que conlleve la eliminación de las malas prácticas y el buen uso de los recursos públicos, a través de fuertes y ejemplares sanciones que deben contar con el respaldo de la sociedad para que sean efectivas.

Para finalizar, en temas de mejoramiento de la política de compras públicas, es imprescindible alinear a la institucionalidad hacia fines estratégicos del Estado y para ello la declaración de valor que promueva ChileCompra, deberá ser sustentable política y socialmente. Para ello, es sustancial realizar gestión comunicacional con el entorno institucional y/o gubernamental, con el objetivo de posicionarse en el espacio público y para contar con los recursos financieros, tecnológicos y humanos para los desafíos futuros. Se debe trabajar entonces, en generar una propuesta de valor sustantiva, que la sociedad en su conjunto reconozca como tal y que con ello, le de sustentabilidad futura y legitimidad a ojos de la ciudadanía.

5 BIBLIOGRAFÍA

1. Barcelay, Michael & Cortázar, Juan Carlos (2004). “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencial social”. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
2. Cámara de Diputados (2013). Informe de la Comisión Investigadora sobre Plan Frontera Norte. 19 de agosto de 2013. Ver <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=9752&prmTIPO=INFORMECOMISION>
3. “Caso Sobreprecios” en la Subsecretaría del Interior. Sistematización de la Información de Prensa.
4. Dirección de Compras y Contratación Pública, Balance de la Reforma al Mercado de las Compra Públicas; Memoria 2003 – 2006.
5. Gian Luigi Albano, Federico Dini y Roberto Zampino (2008). *Bidding for Complex Projects: Evidence From the Acquisitions of IT Services*.
6. Gimeno Feliú, José María. Transparencia, Integridad y Control en la Contratación Pública, Universidad de Valparaíso, Julio 2015.
7. Historia de la Ley N° 19.886, Boletín N° 2429-05.
8. Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción. Ver en <http://www.proceso.cl/files/Informe%20CNEP%201994.pdf>
9. Informe en Investigación Especial N° 10, de 2013, Sobre Presuntas Irregularidades en Adquisiciones de Equipamiento para el Plan Frontera Norte, en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 26 de febrero de 2014.
10. Meyer, David y Fath Meyer, Jean Marie (2001). “Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile; en Centro de Estudios Públicos, Serie Documentos de Trabajo, N° 326.
11. Mario Waissbluth, Fernando Larraín (2009). Modelos de Gestión Pública y sus Implicancias para la Planificación, Evaluación y Control de Gestión del Estado. En “Un mejor Estado para Chile”, Consorcio para la Reforma del Estado.
12. Plataforma www.mercadopublico.cl
13. Ciper (2012). Informe “Ministerio del Interior licita equipos para detectar drogas y paga cerca de 400% de sobreprecio”, publicado el 02.10.2012
14. Subsecretaría del Interior (2012) Resolución N° 745, Aprueba bases administrativas, técnicas y sus anexos para licitar en propuesta pública 52 fibroscopios, en el marco del Plan Frontera Norte. de 09 de marzo de 2012

15. Subsecretaría del Interior (2012). Resolución N° 746, aprueba bases administrativas, técnicas y sus anexos para licitar en propuesta pública 52 densímetros, en el marco del Plan Frontera Norte, de 09 de marzo de 2012.
16. Valdes, Salvador (2002). Reforma del Estado. Vol. II Dirección Pública y Compras Públicas. Centro de estudios Públicos.

ANEXO I: LISTADO DE ENTREVISTADOS

1. Diputada de la República representante del partido Unión Democrática Independiente
2. Diputado de la República representante del partido Socialista
3. Diputado de la República representante del partido Democracia Cristiana, Presidente de la Comisión Investigadora de la Cámara
4. Diputado de la República representante del Partido Comunista
5. Ex Jefe de la División de Estudios de la Subsecretaría del Interior, a cargo del Plan Frontera Norte
6. Fiscal del Ministerio Público a cargo de la Investigación

ANEXO II: RESUMEN INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE PERFECCIONAMIENTO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS

La Comisión de Perfeccionamiento de las Compras Públicas, se constituye por orden de la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2013, Ley 20.641.

En esta Comisión se realiza una revisión exhaustiva del Sistema de Compras Públicas chileno, abordando seis ámbitos de mejora; esto son: Cobertura del Sistema, Institucionalidad, Procedimientos de Compras, Gestión de Compradores, Gestión de Proveedores y Ciclo de Abastecimiento.

De acuerdo a esta revisión se identifican 34 iniciativas de mejora, las cuales se agrupan en tres tipos de acción: Modificación normativa a través de modificación legal, modificación normativa vía modificación reglamentaria y mejoras de gestión.

A continuación se presenta un resumen de todas las iniciativas identificadas por ésta Comisión.

CUADRO 5: Resumen de Iniciativas por Foco y Tipo de Acción⁸⁵

Foco	Tipo de Acción		
	Modificación Legal	Modificación Reglamentaria	Gestión
Cobertura del Sistema	Incorporar Compras y Contratación de Obra Pública al Sistema de Compras Públicas, Ley 19.886		
	Incorporar al Sistema de compras públicas a entidades del Sector Público, corporaciones municipales, personas jurídicas receptoras de fondos públicos y entidades regidas por ley 20.285		
	Reducir alcance de las compras reservadas de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad		
Institucionalidad	Institucionalizar el Observatorio de Compras Públicas		

⁸⁵ Fuente: Informe de Recomendaciones Comisión de Perfeccionamiento de las Compras Públicas, Septiembre 2013.

Foco	Tipo de Acción		
	Modificación Legal	Modificación Reglamentaria	Gestión
	Aumentar el número de audiencias del Tribunal de Contratación Pública		
			Evaluar en profundidad el actual modelo del Tribunal de Contratación Pública
Procedimientos	Establecer la obligatoriedad del uso preferente de Convenio Marco a los Municipios más grandes (47)		
		Incorporar obligación de publicar informe o acta de evaluación	
		Aumentar el plazo de postulación en procesos de altos montos	
			Estandarizar bases de licitación y contratos tipo
			Establecer parámetros objetivos para la elaboración de nuevos convenios marco
		Restringir solicitud de garantías de seriedad de la oferta y cumplimiento del contrato	
		Diversificar los instrumentos en garantía	
		Incorporar obligación de hacer análisis de precios y costos en	

Foco	Tipo de Acción		
	Modificación Legal	Modificación Reglamentaria	Gestión
		los procesos de licitación	
		Restringir las renovaciones de contratos	
		Relevar el deber general de abstención en contratación pública	
		Incorporar la separación de las funciones de compra, a través de la delimitación de responsabilidad	
		Precisar en el reglamento el concepto de proveedor único, como causal justificante para utilizar procedimiento excepcional de contratación	
	Promover regulación de servicios personales especializados a los concursos de arquitectura		
		Incorporar Toma de Razón a los procesos de compra de altos montos (sobre 5000 UTM) que realizan Municipios	
		Implementar Comités de Compras Públicas para revisión de Compras Complejas en cada Subsecretaría	
Gestión de Compradores			Asesorar a los organismos públicos a través de la implementación de un programa de apoyo.

Foco	Tipo de Acción		
	Modificación Legal	Modificación Reglamentaria	Gestión
	Reconocer normativamente la necesidad de acreditación por parte de los usuarios compradores de acuerdo a tipo de usuario y tipo de compra.		
		Implementar controles internos, gestionados en cada Servicio, para minimizar riesgos	
		Incorporar dentro de la normativa de contratación requisitos adicionales para las Comisiones Evaluadoras	
			Promover pagos parciales contra entregables
Gestión de Proveedores	Bloquear en el portal a empresas condenadas por prácticas antisindicales		
		Implementar mecanismo de evaluación, calificación de proveedores e historial de su comportamiento contractual	
			Implementar programa de retención y consolidación de proveedores
			Implementar programa de captación de proveedores en los rubro-región menos competitivos
			Modernizar la aprobación y firma de contratos y resoluciones asociadas

Foco	Tipo de Acción		
	Modificación Legal	Modificación Reglamentaria	Gestión
		Revisar procedimiento sancionatorio, limitar la aplicación de multas	
		Incorporar obligación de publicar información del comportamiento de proveedores	
Ciclo de Abastecimiento			Proveer de herramientas, que podrán ser utilizadas en forma voluntaria por los organismos públicos, para completar el ciclo de abastecimiento y apoyar su gestión