

# LA FUNCIÓN PROFESIONAL DE ABASTECIMIENTO DEL SIGLO XXI

Jorge Vidal Berrocal\*

## Resumen

*En el presente artículo se efectuará una breve reseña histórica de la especialidad, además de la descripción y análisis de los factores y exigencias externas a los cuales se ve enfrentada la institución y por último, cómo la especialidad de Abastecimiento, está enfrentando las actuales exigencias, alineada con los desafíos estratégicos institucionales.*

**Palabras clave:** Comisaría de marina, logística, administración financiera, abastecimiento.

El próximo 15 de junio, la especialidad de Abastecimiento cumple 200 años de historia. Desde sus inicios, los especialistas en Abastecimiento han forjado el prestigio con el que cuentan en la actualidad, adaptándose a los cambios de entorno del tipo político, económico, social, legal y medioambiental, entre otros.

## Principales hitos históricos de la especialidad de Abastecimiento

En julio del año 1817, el Libertador General Don Bernardo O'Higgins Riquelme, designa a don José Santiago Campino, como el primer contador naval de la incipiente Marina de Chile, con la misión de crear un organismo de apoyo a las unidades que conformarían la primera escuadra nacional. Es así como el 15 de junio de 1818, se crea la primera Comisaría de Marina, a la cual se le asignó la dotación necesaria para llevar la contabilidad de los recursos financieros requeridos para la operación y cumplimiento de la misión.

A fines del siglo XIX, durante el gobierno del almirante don Jorge Montt Álvarez, se efectuó una modernización de la Armada, producto de la incorporación de nuevas unidades, lo que trajo consigo una reorganización de las actividades de apoyo a la fuerza.

En la segunda mitad del siglo XX, se da inicio nuevamente a un proceso de modernización en la administración del material naval, incorporando bajo una nueva concepción logística, un sistema de abastecimiento integrado, sustentado en el modelo utilizado en la Armada de Estados Unidos *Federal Supply System*. Junto a ello, se da inicio a la implementación del modelo de catalogación del material naval. En el ámbito financiero, se crea el sistema de formulación presupuestaria por programas, base de los sistemas contables utilizados hoy en día en la institución, siendo pionera en la adopción y ejecución de los modelos de administración logística y financiera, dentro del contexto de la administración pública del Estado.

\* Capitán de Fragata AB. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas. Magíster en Dirección Estratégica. (jvidalb@armada.cl).



En el año 1998, la institución decide separar la administración financiera de la de abastecimiento, creando la Dirección General de Finanzas de la Armada con sus dos direcciones técnicas, de Presupuestos y de Contabilidad, dejando a la Dirección de Abastecimiento de la Armada a cargo del Elemento Funcional Logístico de Abastecimiento, exceptuando la administración de la clase V Munición, la función de obtención, catalogación, administración y la administración funcional del subsistema de Materiales del sistema SALINO, dentro de las más importantes.

### Influencia de aspectos externos

Las características actuales del entorno en que se desenvuelve la Armada, y en general las instituciones públicas y privadas, han ido paulatinamente cambiando, apreciándose una real necesidad de optimizar la eficiencia y transparencia en el desempeño de sus funciones, es decir, empezar a mostrar, compartir y enseñar el quehacer, para consolidar un posicionamiento estratégico, ser relevante a la hora de tomar decisiones a nivel país, y alcanzar una necesaria justificación social.

Para adaptarse a los cambios, se torna necesario identificar y analizar cómo influyen

los principales factores externos a la Armada, en el logro de los desafíos y objetivos estratégicos planteados institucionalmente.

A continuación, se describen y analizan los principales factores externos que influyen en el quehacer institucional y el desarrollo de las actividades relacionadas con la especialidad de Abastecimiento.

### ■ Controles externos y transparencia

Para efectuar el análisis de la influencia de los controles y transparencia en la institución, se recabaron antecedentes con respecto a las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República (C.G.R.) a la institución entre los años 2010 y 2017.



■ Gráfico 1. (Fuente: Contraloría de la Armada).

Las auditorías fueron efectuadas en las áreas de: adquisiciones y abastecimiento, funciones institucionales, procedimientos, administración de recursos financieros y recursos humanos. Cabe señalar que los controles no sólo han sido focalizados a una correcta inversión de los recursos asignados, sino también, a verificar en terreno un eficiente uso final de lo invertido.

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, la cantidad de auditorías efectuadas por la C.G.R. a la institución han aumentado, pasando de



■ Gráfico 2. (Fuente: Estado Mayor General de la Armada).

un promedio entre los años 2010 y 2014 de 2,6 auditorías anuales a 11 auditorías el año 2017.

Con respecto a las solicitudes de información a través de la ley de Transparencia, desde el año 2009 al 2017, las solicitudes efectuadas a la institución no siguen una tendencia determinada, estabilizándose la cantidad de solicitudes a contar del año 2014, en alrededor de 900 anuales. Las solicitudes de información a través de la ley de Transparencia son de diversos tipos, inversión de recursos, información para el desarrollo de reportajes en los medios de prensa, trabajos académicos, entre otros.

### ■ Ley de compras públicas

El año 2003, se promulgó la ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios N° 19.886, creando la Dirección de Compras Públicas, la plataforma Mercado Público y el Tribunal de Contratación Pública. A contar del año 2005, fue aplicada a las adquisiciones de bienes y contratación de servicios efectuados por las fuerzas armadas.

Una de las aplicaciones que contempla esta ley, es permitir a los proveedores efectuar reclamos a través del portal Mercado Público.

En el gráfico 3, la relación reclamos/orden de compra emitida, se presenta con una tendencia al alza entre los años

2005 y 2017. Cabe señalar que los reclamos son clasificados con o sin razón, los cuales han presentado una proporción de un 50% con y un 50% sin razón, siendo los más comunes el no pago de obligaciones en el plazo establecido, errores en la adjudicación, y bases mal confeccionadas. Lo anterior, indica que la ciudadanía se encuentra revisando los procesos de compra realizados por la institución y exigiendo que éstos se desarrollen sin observaciones,

lo cual repercute en la creación de controles adicionales y además el aumento del tiempo y recursos correspondientes.

- Mesa de trabajo de las fuerzas armadas, Carabineros, ministerio de Defensa Nacional, Dirección de Compras Públicas y Contraloría General de la República

El año 2016, la Institución participó en una mesa de trabajo junto con las otras ramas de las FF.AA, Carabineros de Chile, el Estado Mayor Conjunto, las Subsecretarías de Defensa y para las FF.AA., la Contraloría General de la República (C.G.R.) y Chilecompra, cuyo objetivo fue revisar, en el ámbito de las compras públicas, la problemática que afecta a las FF.AA. y de orden, distorsiones de mercado y riesgos asociados, compartiendo



(\*) RESPECTO DEL TOTAL DE ÓRCOMS EMITIDAS.  
(\*\*) AL 31 DE OCTUBRE 2017. (210 Reclamos CON RAZÓN).

■ Gráfico 3. (Fuente: Dirección de Abastecimiento de la Armada).

buenas prácticas, promoviendo tanto la probidad y transparencia, como también las modificaciones reglamentarias que se requieran.

El calendario abarcó cinco mesas de trabajo y tres mesas técnicas, cuya temática comprendió el desarrollo de exposiciones y posterior debate según los puntos de vista de las instituciones participantes.

#### ■ Gestión de riesgos

Como una de las iniciativas tendientes al fortalecimiento de la auditoría interna gubernamental, se creó el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), entidad asesora en materias de auditoría interna, control interno, gestión de riesgos y gobernanza. Tiene el rol de promover la mejora continua de la función de auditoría interna a nivel gobierno y entregar recursos a una red de auditores para la generación de competencias y perfeccionamiento técnico de su trabajo.

Dado lo anterior, la Institución estableció una Política de Gestión de Riesgos, cuyo objetivo es “Orientar la actualización, mantención y mejoramiento del proceso de Gestión de Riesgos, a fin de contribuir al cumplimiento de la misión y los objetivos de la Armada de Chile.”

En la actualidad, la Armada ha levantado el proceso de gestión de riesgos en distintas áreas claves, disponiendo el levantamiento, en primera instancia, de los procesos pre-inversión e inversión de los recursos provenientes de la ley Reservada del Cobre, compras públicas y combustibles.

En el ámbito de la gestión de riesgos en compras públicas, se le dio la tarea a la Dirección de Abastecimiento, de levantar los procesos relacionados, confeccionar la matriz de riesgos en compras públicas institucional, establecer el ranking de procesos y subprocesos, desarrollar el plan de tratamiento de riesgos y el monitoreo de éste. Para la materialización de este trabajo, se utilizó como base los documentos técnicos del CAIGG N° 69, 70 y 89, las experiencias obtenidas en auditorías efectuadas por la C.G.R. y Contraloría de la Armada, reclamos con razón recibidos por la plataforma Mercado Público, resultados de investigaciones sumarias administrativas, observaciones a la rendición de cuentas y la experiencia profesional

del personal asignado. El resultado del trabajo fue determinar un proceso transversal, seis procesos críticos, 12 subprocesos, 22 etapas y 63 riesgos asociados a las compras públicas, de los cuales ocho fueron clasificados con nivel no aceptable o mayor, para los cuales se confeccionó un plan de tratamiento, el cual se encuentra en ejecución con su respectiva fase de monitoreo.

#### ■ Códigos de ética

El año 2015, el Gobierno presentó una agenda de probidad y transparencia en los negocios y la política, en la cual se incorporaron 18 medidas legislativas y 14 administrativas, donde se estableció en las últimas, la obligación de los servicios públicos de redactar sus códigos de ética para la función pública. Es así como en junio de 2017, 256 servicios públicos de la administración central del Estado, presentaron al Gobierno sus respectivos códigos de ética.

La institución, declara sus códigos de ética en la Ordenanza de la Armada, publicación que nace con la marina, en la cual se detallan disposiciones generales comunes al personal de la Armada, relaciones con la vida civil, visitas, presentaciones, comportamiento militar, moral naval, disciplina, rango y mando, entre otros. Por otra parte, en el año 2017, se publicó el Código de Honor, el cual contiene 10 máximas para el comportamiento ético del personal de la Armada de Chile.

### Aspectos internos relacionados con los Elementos Funcionales Logístico (EFL) Abastecimiento, Finanzas y otras funciones dependientes

Efectuada una breve reseña histórica de la especialidad de Abastecimiento y un análisis de los factores actuales que están influenciando las actividades y la forma de cumplir las tareas dispuestas a la institución, se detallarán los distintos objetivos, estrategias, metas y desafíos a los cuales se enfrenta la especialidad en su bicentenario.

#### ■ Administración y dirección del EFL Abastecimiento

La Dirección de Abastecimiento, en su calidad de dirección técnica dependiente militar y

técnicamente de la Dirección General de los Servicios de la Armada (D.G.S.A.), administra del EFL Abastecimiento clase III Combustible y lubricantes y clase IV Repuestos. Por otra parte, depende técnicamente de la Dirección General del Personal de la Armada (D.G.P.A.), en la administración del EFL Abastecimiento clases I Subsistencia: Víveres (secos, frescos, congelados) y agua y clase II Armas, vehículos, menaje y vestuario, en lo que respecta al menaje y vestuario.

A continuación se detallará, la situación actual, objetivos, estrategias y metas por cada clase del EFL administrado por la Dirección de Abastecimiento:

➤ Clase I Subsistencia: En este ámbito, la institución se ha trazado como objetivo el "otorgar una alimentación saludable y balanceada, dentro del marco presupuestario asignado, suministrando los víveres necesarios para satisfacer las necesidades institucionales y casos de emergencia." Es así como a contar del año 2011, la institución ha aumentado el valor de la ración Armada en un 67% nominal y en un 44% real (considera la variación de un 23% del IPC entre enero de 2011 y marzo de 2018), cuyo efecto ha sido lograr una mayor disponibilidad de recursos necesarios para otorgar una alimentación balanceada, saludable y de calidad, para las dotaciones de las distintas unidades y reparticiones navales. Junto con lo anterior, se ha aumentado el valor de la media ración,

pasando de un 50% del valor con respecto a la ración completa el año 2011, a un 85% para el año 2018.

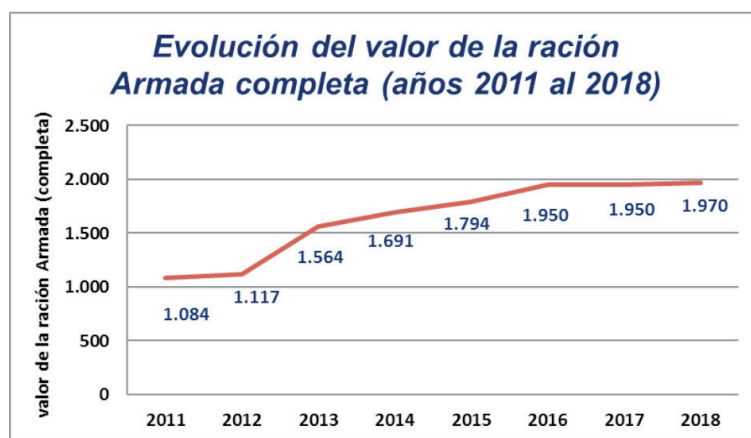
Se creó además, un sistema de gestión de alimentación, el cual consolida información proveniente de los sistemas SALINO, Contabilidad Gubernamental Unificada (C.G.U.) y cuenta de víveres, entregando un estado de situación financiera consolidado (balance), en tiempo real, el cual permite visualizar los activos institucionales, el patrimonio y los compromisos existentes, relacionados con la administración de la alimentación institucional, contribuyendo a una correcta toma de decisiones y control de los recursos asignados.

➤ Clase II Vestuario: En el contexto del vestuario, la institución se ha propuesto los siguientes objetivos:

- Mejorar la satisfacción de los usuarios del sistema de vestuario, en el informe de procesos logísticos a un 84%.
- Aprobación de la aplicación de tablas diferenciadas de vestuario, lo cual consiste en asignar un crédito de vestuario diferenciado a las dotaciones, utilizando los criterios y/o variables de, zona geográfica (centro, sur, austral y general IM), tipo de personal (masculino, femenino e IM) y condición (embarcado, en tierra).

Para la administración del vestuario institucional, al igual que en alimentación, se creó un módulo de gestión que consolida

y relaciona información de los sistemas SALINO y CGU, presentando un estado de situación financiera consolidado que permite mejorar la gestión y administración de contratos, establecer un plan anual de compras por centro de abastecimiento, disminuir la probabilidad de ocurrencia de quiebres de stock y tener una retroalimentación a nivel usuario, con el objeto de generar una respuesta



■ Gráfico 4. (Fuente: Dirección de Abastecimiento de la Armada).

- rápida a las necesidades de éstos, en el contexto de una mejora continua del proceso de suministro de vestuario institucional.
- Clase III Combustible y lubricantes: Actualmente en la institución se administran dos tipos de combustible, el militar, utilizado en las unidades navales y el administrativo, el cual es utilizado principalmente en los vehículos administrativos.
 

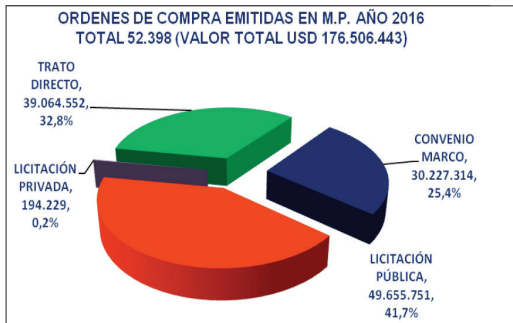
El año 2016, la Dirección de Abastecimiento efectuó la adquisición del combustible administrativo utilizando la modalidad de compra de Convenio Marco, grandes compras, con lo cual se redujeron los tiempos de obtención de diez a tres meses y los pasos administrativos requeridos para la ejecución de la compra.

Para la administración de los recursos, existencias y compromisos (a y de terceros), se creó también un módulo de gestión, el cual permite visualizar las asignaciones a unidades y reparticiones, deudas de terceros, entre otros.
  - Clase IV Repuestos: Junto con satisfacer la demanda efectuada por las unidades y reparticiones, la institución se encuentra realizando la adquisición en forma adelantada de ítems clasificados como demanda frecuente, tomando como base la demanda histórica del sistema SALINO, un análisis posterior, pronóstico y finalmente la adquisición de acuerdo a la disponibilidad de recursos. También se utiliza una metodología similar para la adquisición de consumos técnicos requeridos. Ambos métodos tienen como beneficio, disminuir los tiempos de obtención y entrega, optimizar los procesos, consolidar la demanda y efectuar la adquisición por lotes.
- **Objetivos para la administración y dirección financiera institucional**

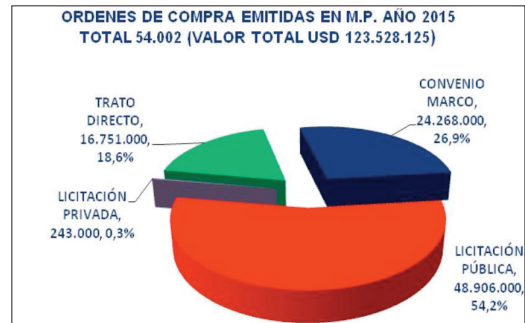
La especialidad de Abastecimiento, también es parte de la administración y dirección financiera institucional, funciones que se son materializadas por la Dirección General de Finanzas de la Armada (D.G.F.A.) y sus respectivas direcciones técnicas.

En la actualidad, la D.G.F.A., se ha propuesto los siguientes objetivos de corto y largo plazo:
- Materializar la puesta en marcha del nuevo módulo del sistema C.G.U. para el control multianual de la ejecución de los recursos de la Ley 13.196 y de contratos confirming (control financiero contable);
  - Continuar el desarrollo de la Plataforma Financiera de Capacidades Estratégicas (PAFICE) (Política Financiera) que tiene por objeto desarrollar una plataforma informática que permita visualizar los requerimientos y disponibilidad financiera de los recursos requeridos para el mantenimiento y desarrollo de las capacidades estratégicas institucionales en un horizonte de 24 años, a través del control de los flujos de inversión y mantenimiento actuales y futuros; del registro contable plurianual de los recursos de la Ley 13.196 y del control presupuestario plurianual de los proyectos de inversión y mantenimiento;
  - Confeccionar el Plan Financiero de la Armada año 2018 al 2029 de acuerdo con lo dispuesto en las Directivas Océano y Almirante (Política Financiera), para establecer los objetivos a lograr en el ámbito financiero, de manera de dar sustento a la actividad permanente institucional y el desarrollo de las capacidades navales y marítimas, conforme los Desafíos Estratégicos (D.E.) establecidos en la Directiva Océano;
  - Implementar la gestión de riesgos en el proceso financiero institucional.
  - Continuar con proceso de implementación de las normas NICSP-CGR Chile, avanzando en la depuración de los activos fijos institucionales con énfasis en infraestructura terrestre.
- **Organización y proceso de adquisiciones institucional**

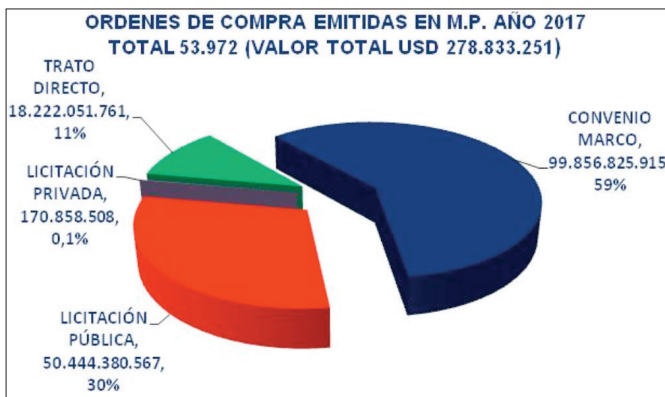
El proceso de obtención desarrollado en la institución, es efectuado a través de centros compradores y unidades compradoras. Los centros compradores (en la actualidad 15), son organizaciones de compra que reciben requerimientos externos, procesan la compra y su entrega es efectuada al requirente (externo). Los centros compradores son las direcciones técnicas dependientes de la D.G.S.A., Dirección General del Territorio Marítimo y M.M., Misiones Navales y los centros de abastecimiento. Las



■ Gráficos 5. (Fuente: Dirección de Abastecimiento de la Armada).



■ Gráficos 6. (Fuente: Dirección de Abastecimiento de la Armada).



■ Gráficos 7. (Fuente: Dirección de Abastecimiento de la Armada).

unidades compradoras (en la actualidad 148), son organizaciones de compra que adquieren bienes o contratan servicios para su propio funcionamiento, ejemplo reparticiones, buques, gobernaciones marítimas, entre otros.

Los recursos asignados para las adquisiciones institucionales, son provenientes de la ley de Presupuestos (capítulo 05), ley de Navegación (capítulo 07), ley de Salud (capítulo 08), SHOA (capítulo 20), ley N° 13.196 (reservada del cobre) Fondos en Administración, ley 16.256 (FO.R.A.), ley N° 18.498 , N° 17.502 y otras (fondo de obras) y ley N°18.712 (de bienestar), donde dichas adquisiciones pueden ser efectuadas dentro o fuera de la ley de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios de los organismos del sector público, N°19.886 y su reglamento.

Para las adquisiciones, se definen cuatro tipos de modalidades de compra, las normales, convenio marco (incluyen grandes compras),

licitación pública y las excepcionales, licitación privada y trato directo.

En los gráficos 5 y 6, se detalla la estadística de las compras efectuadas por la institución a través del portal Mercado Público entre los años 2015 y 2017, en términos de monto por cada modalidad de compra.

Las estrategias adoptadas por la institución para mejorar la ejecución del proceso de compras públicas están relacionadas con la actualización en la formación profesional del personal, modificación de sistemas, acreditaciones para cumplir la función de compras, instrucción y capacitación, aumento de auditorías, revisión de rendiciones de cuenta y gestión de riesgos. En complemento a lo anterior, el 1 de septiembre de 2016 fue publicado el *Manual de adquisiciones y contratación pública de la Armada*, el cual fue diseñado y confeccionado por la Dirección de Abastecimiento con apoyo de las direcciones técnicas dependientes de la D.G.S.A. y las misiones navales, siendo un valioso material de apoyo para la gestión de compras.

#### ■ Formación del personal especialista en Abastecimiento

La formación actual de los oficiales y gente de mar, considera para los oficiales, la formación de cuatro años en la Escuela Naval, el período de instrucción de guardiamarinas (a bordo y en tierra) y el curso de especialidad en Abastecimiento de un año de duración. Por su parte, el personal de gente de mar estudia dos años como grumete (Escuela de Grumetes y

APOLINAV) y no vuelve a perfeccionarse durante su carrera como especialista en Abastecimiento, salvo algunos cursos y calificaciones necesarias para operar sistemas (SALINO, Chilecompra, C.G.U., cuenta de víveres, fondos internos, estado mensual bancario).

En la actualidad, se está gestionando con la Dirección General del Personal de la Armada, la ejecución de cursos de postgrado y otros cursos (algunos ya materializados), cuyo objetivo es mejorar las competencias de los especialistas en Abastecimiento, para enfrentar los actuales desafíos.

Los actuales cursos en ejecución son:

Oficiales: Curso de Estado Mayor (CC AB, uno a dos oficiales por generación), Magíster en Dirección Estratégica (CF y CC AB, tres oficiales graduados, cinco actualmente en curso), *International Officer Supply Course* (FMS, un CC AB, nueve semanas, previo a transbordo a EE.UU.), curso de Prevención de Fraudes (CN y CF AB, ocho oficiales, ocho sesiones), curso de Procesos y Gestión de Riesgos en Ley del Cobre y Compras Públicas (oficiales y gente de mar).

Gente de mar: Diploma Ejecutivo en Administración General y Finanzas (S2° o C1°, 12 alumnos, 200 horas), Diplomado gente de mar APOLINAV, orientado a la gestión logística, financiera y compras públicas (S2° y C1°, 25 alumnos, 32 semanas), Curso de Procesos y

Gestión de Riesgos en Ley del Cobre y Compras Públicas (oficiales y gente de mar).

## Conclusión

La historia que respalda a la especialidad de Abastecimiento y su situación actual, han contribuido a que la institución cumpla su misión y desafíos propuestos con solidez, profesionalismo, transparencia y visión de futuro.

Todas las áreas en las cuales se desempeña la especialidad de Abastecimiento y sus especialistas, contribuyen directamente al logro de los desafíos estratégicos institucionales propuestos para el período 2017-2028, principalmente y como se ha expuesto en este artículo, en la formación del personal y mejoramiento de la calidad de vida a través de un suministro de alimentación y vestuario de excelente nivel; el cumplimiento de la disponibilidad operativa requerida a través del sostenimiento a la fuerza en las áreas financieras, de repuestos, combustibles, lubricantes, menaje y adquisiciones; al cumplimiento de los estándares de probidad, transparencia, ética y control interno, a través del desarrollo de las funciones propias de la especialidad, gestión de riesgos, auditorías, revisión de cuentas y formación profesional, contribuyendo con nuestro accionar como especialistas en Abastecimiento, a mejorar el posicionamiento y valoración de nuestra Armada.

\* \* \*

## BIBLIOGRAFÍA

1. Libro Orgánico Reservado. Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de la Armada, 08 julio 1985.
2. Reglamento Orgánico de la Dirección de Abastecimiento de la Armada.
3. Diagnostico organizacional de la Armada, año 2015, CEDESTRA
4. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) documentos técnicos N°s 69, 70, 89 y 99.
5. Página Web Armada de Chile. [www.armada.cl](http://www.armada.cl), abril 2018.
6. Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios de los organismos del Sector Público N°19.886 y su reglamento.
7. Manual de Adquisiciones y Contrataciones Públicas de la Armada, septiembre 2016.