

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
División Auditoría Administrativa
Área Educación, Trabajo y Previsión Social

Informe Final

Subsecretaría de Educación



Fecha: 14 de mayo de 2009
Informe N°: 6/09



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

D.A.A. N° 424/09

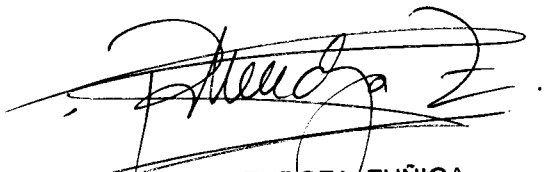
REMITE INFORME FINAL N° 6, DE 2009,
SOBRE AUDITORIA PRACTICADA AL
SISTEMA DE ADQUISICIONES DE BIENES Y
A LA CONTRATACION DE SERVICIOS
EFECTUADO EN LA SUBSECRETARIA DE
EDUCACION.

SANTIAGO, 14 MAY 2009 *25130

Cumplo con enviar a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe Final N° 6 de 2009, con el resultado de la auditoría practicada por funcionarios de esta División, en la Subsecretaría de Educación.

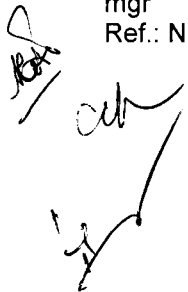
Sobre el particular, corresponde que esa autoridad disponga se adopten las medidas pertinentes y que se implementen las acciones informadas, tendientes a subsanar las situaciones observadas, aspectos que se verificarán en una visita posterior que practique en esa Entidad este Organismo de Control.


Saluda atentamente a Ud.,


RAMIRO MENDOZA ZUÑIGA
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

A LA SEÑORA
MINISTRA DE EDUCACION
PRESENTE

mgr
Ref.: N° 24523/09







CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Informe Final N° 6/2009 sobre auditoría
efectuada en la Subsecretaría de Educación.

SANTIAGO, 14 MAYO 2009

En cumplimiento del Programa Anual de Fiscalización, funcionarios de este Organismo de Control se constituyeron en la Entidad mencionada en el epígrafe para efectuar una auditoría de sus transacciones en el período comprendido entre julio de 2007 y junio de 2008.

Objetivo

Efectuar una auditoría al Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, establecido en la ley 19.886, sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, verificar el debido resguardo del patrimonio público y evaluar los procedimientos de control y administración de esa Subsecretaría.

Metodología

Esta labor se efectuó de acuerdo con las normas y procedimientos de auditoría aprobados por esta Contraloría General mediante las resoluciones 1485 y 1486, de 1996, considerándose revisiones selectivas de los registros y documentos y utilizando otros medios técnicos que se estimaron necesarios de acuerdo a las circunstancias.

Universo y Muestra

El presupuesto del nivel central para el subtítulo objeto del examen ascendió a \$767.742.411 para el año 2007 y a \$861.587.613 para el año 2008, montos de los cuales se consideró una muestra de \$329.882.566, la que representa un 20% del total.

En la auditoría practicada se observaron diversas materias que se comunicaron a esa Entidad a través del Preinforme N° 6, de 2009.

Al respecto, la Subsecretaría de Educación dio respuesta mediante el Oficio N° 355, de 2009, informando y aportando antecedentes respecto de cada uno de los puntos expuestos.

A LA SEÑORITA
JEFE DE LA DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
PRESENTE
MPAV



Handwritten signature and initials.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Aspectos Generales

El proceso de adquisiciones de la Subsecretaría se rige por las normas de la ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestaciones de Servicios, la que en su artículo 18° señala que los Organismos Públicos regidos por esta norma deberán cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisiciones y contratación de bienes, servicios y obras a que alude esta ley, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca la Dirección de Compras y Contratación Pública.

Al respecto, se constató que, en general, el Servicio ha aplicado la referida normativa desde su dictación, comprobándose que las transacciones desarrolladas se han enmarcado en lo establecido en ella.

1.- Control de Bienes

1.1.- La Unidad de Coordinación Nacional de Patrimonio es la responsable de cautelar y supervisar la administración de los bienes muebles e inmuebles que el Ministerio posee en sus niveles central y regional. Asimismo, debe ejecutar, coordinar, supervisar y controlar el sistema de registro de los bienes corporales de uso y consumo en existencia y la enajenación de activos en el nivel central, incluyendo los establecimientos educacionales Técnico Profesional señalados en la normativa del DL. 3.166 de 1980.

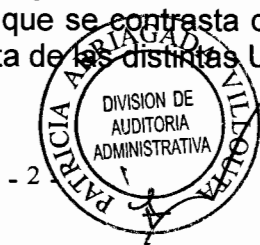
Dicha Unidad se relaciona con 71 dependencias y programas del nivel central; 15 Secretarías Regionales Ministeriales; 43 Departamentos Provinciales y 70 Liceos Técnico Profesional administrados por Corporaciones Privadas de Educación, distribuidas en diferentes regiones del país.

Las actividades que desarrolla dicha Unidad dicen relación con el procedimiento de bajas de bienes sin enajenación, las que pueden ser donadas a instituciones que poseen personalidad jurídica sin fines de lucro; el procedimiento para la enajenación de bienes a través de la Caja de Crédito Prendario; la administración y control de los bienes muebles a nivel central y regional; la supervisión de bienes muebles en los Liceos Técnico Profesional; el control de bienes mediante guías de salida al exterior, ya sea para reparación, traslado o devolución y con la destrucción de bienes en mal estado.

Sobre el particular, se constató que su distribución se efectúa a través de una planilla Excel, aplicación que no reúne los requisitos adecuados de seguridad, en la cual se anotan los bienes adquiridos y su transferencia a las unidades demandantes, la fecha, la cantidad y el número de factura, que en algunos casos se omiten.

En su respuesta, el Servicio indica que en el caso de las bodegas en donde se resguardan los bienes en tránsito de la Institución, es decir, aquellos que se encuentran en stock, se ha utilizado como procedimiento y documentos de respaldo una guía foliada y fechada, con firma del supervisor y del funcionario que recibe, con el V°B° de la jefatura, como también, una planilla Excel que permite el control de los saldos, la que se contrasta con las guías de despacho, con las solicitudes de entrega y con el alta de las distintas Unidades del Nivel Central.

GAH
WH





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Asimismo, por intermedio de la División de Administración General, Sección de Administración Interna se indica que se procederá a diseñar un sistema durante el presente año que cumpla con los requisitos de seguridad solicitados, sin perjuicio que se efectuarán las modificaciones a la planilla Excel de acuerdo a lo requerido por esta Contraloría General.

1.2.- En el capítulo III del Manual de Procedimiento del Proceso Inventarial, de la División de Administración General, de la Sección Administración Interna, perteneciente a la Unidad de Patrimonio, aprobado por resolución exenta N° 14.953 de 20 de diciembre de 2004, de la Subsecretaría de Educación, se mencionan aspectos relacionados con la confección del inventario administrativo, a saber:

- "En el registro o inventario administrativo, deberá considerarse la existencia total, real y efectiva en sus respectivos rubros, de que dispone la Unidad Operativa para su funcionamiento. Este estará a cargo de una sección o de un funcionario de cada Unidad Operativa, quien debe estar individualizado".

- "En cada Unidad Operativa, existirá un solo inventario administrativo y los bienes estarán numerados correlativamente del 01 en adelante de acuerdo al rubro".

En relación a este último aspecto, se determinó que dicho registro de inventario no está actualizado, constatándose que el último inventario es del año 2006.

Sobre el particular, el Servicio manifestó, respecto del inventario del nivel central, que éste se encuentra actualizado al año 2008, lo que consta en archivos computacionales de la unidad, los cuales no han sido impresos por cuanto se está migrando el proceso desde un sistema manual a otro automático, información que estará disponible próximamente para su revisión.

Por otra parte, señala que los inventarios han sido realizados por cada unidad de las distintas Divisiones, repitiéndose la numeración correlativa, ya que todos comenzaron con el 01, sin embargo, esta situación se subsanará cuando se utilice el sistema computacional, ya que la numeración de las especies será dada automáticamente de acuerdo al orden de ingreso.

Practicado el examen de una muestra de 44 Notebooks, se verificó que éstos no cuentan con una placa identificatoria, ni se emite un documento formal en el que se indique la entrada y salida del bien. Sobre el particular, corresponde señalar que a sugerencia de esta Contraloría General, se implementó un procedimiento para controlar el movimiento de uso de estos bienes.

Las situaciones descritas fueron justificadas por el Ministerio, manifestando que se instruyó a todas las dependencias que el traslado de los notebooks sea a través de una guía de movimientos que se creó para tal efecto.

AL
ca





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Así también, la identificación de los notebook y el ingreso en el inventario, se ha realizado anotando marca, modelo y N° de serie, además, se informa que durante el primer semestre del año 2009 con el nuevo sistema computacional se podrán imprimir etiquetas con un código interno de control.

De igual modo, la Unidad de Coordinación Nacional de Patrimonio está desarrollando un "Sistema de Administrador de Patrimonio" (SCGI) que permitirá registrar y actualizar en línea los datos asociados a los movimientos de cada uno de los bienes muebles, bajas y altas dentro y fuera de las dependencias del nivel central, sin embargo, el sistema computacional implementado no cuenta con interfaces que permitan alimentar el sistema contable de la entidad.

Complementando lo anterior, corresponde hacer presente que existe un instructivo denominado "Manual de Procedimiento del Proceso Inventarial" que permite cumplir en forma objetiva las labores de control de bienes, como asimismo con las de mantención, conservación y responsabilidad de uso, considerando para ello las normas contempladas en el D.L. N° 1939, de 2007, reglamentado por el decreto N°577 de 1978, ambos del Ministerio de Bienes Nacionales, aprobado por Resolución Exenta N° 14953 del año 2004.

Se determinó, además, que los movimientos por traslados de bienes no son informados oportunamente, lo que impide establecer su ubicación exacta. Por otra parte, se comprobó la inexistencia de las Hojas de Inventario Murales o Planchetas en las oficinas del Servicio.

Al respecto, se informa que las planchetas u hojas de inventario mural no se encontraron en todas las oficinas del Servicio debido al cambio en el proceso indicado anteriormente, por lo que se espera contar con ellas en la totalidad de las dependencias del nivel central a fines del primer semestre del año en curso.

2.- Administración de Bienes en Bodega

La Subsecretaría no dispone de un software computacional que permita ejercer un control adecuado de sus adquisiciones. Al respecto, sólo se deja constancia de los movimientos de entrada y salida de materiales desde las bodegas del nivel central y de la calle Nueva de Valdés N°935, Unidad de Logística, supliendo esa deficiencia con planillas Excel, las cuales han sido implementadas para cada uno de los operadores participantes en los procesos de recepción, almacenamiento y distribución de materiales.

En respuesta a este punto, la Institución señala que en el caso de la bodega de materiales de oficina localizada en el edificio de calle Alameda Bernardo O'Higgins N° 1371, se cuenta con un sistema computacional de manejo de inventario desarrollado para esta unidad en el año 2007 y que se puso en funcionamiento en enero de 2008. Además, indica que este hecho es complementado por la remodelación del lugar físico de la misma y el cambio en la forma de operar de la unidad.

Handwritten signature and initials.





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

Parte de este proceso corresponde al cambio en la recepción de los materiales de oficina que son comprados por el centro de costo de Administración Interna, que a contar de la fecha antes indicada se realiza en la bodega de Nueva de Valdés, dependiente de la Unidad de Logística.

En este lugar, además de realizarse la recepción, se custodian las especies hasta que son solicitadas por escrito por el jefe de la unidad de operaciones del nivel central. Esto permite el control de los materiales, dado que el inventario de salida de la bodega debe concordar con el ingreso de los materiales que se hacen en el sistema computacional de la bodega del nivel central con la guía de despacho interna.

Manifiesta además la Entidad, que este sistema permite el registro de cada movimiento, ingreso y entrega de material de oficina administrado por esta bodega, manteniendo actualizado el stock de materiales. También permite la emisión de una guía correlativa de despacho de materiales, que es debidamente firmada por el usuario requirente al momento en que éstos son entregados.

Tampoco existe un manual de procedimientos para las bodegas. Actualmente se está trabajando en un procedimiento denominado "Recepción y Administración Muestras de Procesos de Compra" cuya finalidad es ejecutar los procesos que requieran de la presentación de muestras para su evaluación técnica, conforme a los requerimientos que defina la unidad compradora. A la fecha no ha sido aprobado formalmente por la autoridad competente.

La Subsecretaría en su respuesta señala que existe un Manual de Procedimientos de la Unidad de Logística que data del año 2002, el cual se actualizó con la incorporación, entre otros, con el procedimiento antes citado, lo cual no fue informado oportunamente durante la auditoría desarrollada por este Organismo.

Agrega, que en el año 2007 se dio cumplimiento a la ley N°19.886 artículo 4°, respecto de la publicación por la autoridad competente del Manual de Procedimientos de Adquisiciones en el Portal Chilecompra. Señala, además, que se adjunta copia de las partes referidas al proceso logístico, políticas de inventario y gestión de bodega, como también, una serie de antecedentes, los que no fueron acompañados en su respuesta.

En este contexto, la División de Administración General ha definido la elaboración de manuales y el rediseño de procesos, confirmando que dicha gestión se concretará durante el primer semestre del año en curso, con su validación y formalización por parte de la Autoridad Ministerial.

En materia de procedimientos administrativos, si bien la Subsecretaría cuenta con un "Manual de Procedimientos de Adquisiciones Institucional", emitido con fecha 3 marzo de 2008 con la finalidad de definir los procesos de compra y contratación de bienes y servicios, a la fecha éste no ha sido sancionado formalmente mediante el acto administrativo correspondiente.

Handwritten signatures and initials, including 'AL' and 'ca'.





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

Según lo manifestado por el Servicio, se han rediseñado procesos y confeccionado manuales, los que se formalizarán próximamente a través de un oficio del Sr. Subsecretario y se comunicarán a todos los Programas y Divisiones de la Institución.

Se verificó que pese a que se establecieron medidas de resguardo de los bienes, se detectó la pérdida de papel de fotocopia de la bodega de materiales nivel central en el mes de junio de 2006, determinándose un faltante de 1.601 resmas de papel tamaño carta y oficio. (Se adquirieron 11.000 unidades en el mes de enero del citado año, por un monto total de \$ 16.323.230.)

Sobre el particular, cabe señalar, que se observó atraso en las acciones tendientes a investigar la citada irregularidad, así como demora en la instrucción del sumario correspondiente, toda vez, que la autoridad tomó conocimiento de los hechos en enero de 2006 y sólo el 12 de febrero de 2007 se dictó la resolución exenta N°947, que ordenó la investigación sumaria.

Posteriormente, mediante resolución exenta N° 1883, de 20 de marzo de 2007, se elevó a sumario administrativo y el 22 de octubre de 2008, se formularon los cargos en contra de don Francisco Torres Riveros, Jefe de la Unidad de Operaciones, Sección de Administración Interna.

En respuesta a esto, el Servicio indicó que en el futuro se tomarán medidas para evitar situaciones como las señaladas.

3.- Funcionarios autorizados para operar en el Portal de Chilecompra

Cada Institución debe nombrar un representante del Servicio ante la Dirección de Compras Públicas, como responsable exclusivo del uso de la clave maestra, de la entrega de claves secundarias y de comunicar oportunamente a dicha Dirección cualquier cambio de su representante o de las facultades de las que está investido.

Al respecto, se verificó que de un total de 127 funcionarios que operan el sistema, 24 son personas contratadas a honorarios.

En respuesta a este punto, la Institución manifestó que efectivamente las personas indicadas operan el sistema, no obstante, sus funciones han sido gradualmente traspasadas a funcionarios titulares y a contrata, quedando pendiente algunas situaciones que a medida que se disponga de cupos se irán resolviendo.

4.- Modalidad de Compra

Las compras, en general, se efectúan a través del Portal Chilecompra, y, en su mayoría, en la modalidad de contrato Marco, también denominado Catálogo Electrónico, amparados en el artículo 8, del Reglamento de Compras Públicas, contenido en el Decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

5.- Adquisiciones de bienes que no se ajustan a los fines del Programa

Según la resolución exenta N° 864, de 2008, del Ministerio de Educación, se adquirieron trece vehículos para ser distribuidos entre Santiago y regiones a través de un Convenio Marco por un monto total de \$ 62.082.918, para el programa 02 de "Extensión de la Jornada Escolar".

Mediante Oficio Ord. N° 2658, de 13 de noviembre de 2008, del Jefe del Depto. de Infraestructura Escolar, se solicitó el pago de las facturas correspondientes, señalándose en la orden de compra la imputación presupuestaria del gasto 09-01-29-05-001 "Máquinas y Equipos de Oficina".

Al respecto, el Decreto N° 854, de 2004 de Hacienda, establece que los gastos por concepto de adquisición de vehículos corresponden a la imputación 09-01-02-29-003 "vehículos", sin perjuicio de mencionar que el Programa 02 no cuenta con recursos en el citado ítem 03 del subtítulo 29.

Según lo informado por el Jefe del Depto. de Infraestructura Escolar, los vehículos se adquirieron como equipamiento para los establecimientos Técnico Profesional de Administración Delegada según DL N° 3.166, de 1980, para enseñar mecánica automotriz.

Sin embargo, la finalidad del programa 02 es financiar la asistencia técnica a sostenedores y/o administradores de establecimientos educacionales, asociada a las actividades de diagnóstico de la infraestructura de los establecimientos y de preparación de los diseños de ingeniería y arquitectura, con el objeto de facilitar las inversiones en infraestructura para su normalización o incorporación al régimen de jornada escolar completa diurna.

Sobre el particular, cabe señalar que terminado el ejercicio presupuestario no se exhibieron antecedentes que acrediten que se haya solicitado una modificación presupuestaria para respaldar la adquisición de los citados vehículos.

En las validaciones efectuadas se comprobó que en dichos establecimientos no consta la recepción o documento formal, como tampoco otro antecedente para ingresar los vehículos al inventario correspondiente.

De acuerdo al procedimiento de administración de bienes, éstos deben ser incorporados al patrimonio de la Subsecretaría de Educación mediante la emisión de la respectiva resolución y con la entrega oficial a los beneficiarios de los establecimientos educacionales aludidos.

En su respuesta, la Subsecretaría de Educación señala que existe claridad de que los gastos por concepto de adquisición de vehículos corresponden a la imputación 09-01-02-29-003 "vehículos", no obstante lo anterior, y tal como lo señala el Ord. N° 025 del 9 de enero de 2009, del Sr. Director de Presupuestos, dichos vehículos no cuentan con permiso de circulación y no están destinados a transporte, puesto que su utilización es para constituirse en material educativo para la especialidad mecánica automotriz en Establecimientos Educacionales de Administración Delegada, regidos por el citado Decreto Ley N° 3.166, por lo tanto no pasan a formar parte de la dotación de vehículos del Ministerio de Educación ni de los establecimientos ~~antes citados~~.

Handwritten initials: JCP and CM





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

Por otra parte, se adjuntan los decretos N°988 y N°1320 de 2008, que modifican el presupuesto del Ministerio de Educación reflejando que existen recursos en el Subtítulo 29 Adquisición de Activos No Financieros ítem 05 Máquinas y Equipos en el Programa de Extensión de la Jornada Escolar para estos efectos.

Respecto a la adquisición de los trece vehículos éstos serán incorporados en el inventario de cada liceo técnico profesional en el rubro B como material didáctico.

En otro orden, cabe señalar que el Programa Enlace a través de un Convenio Marco adquirió en el año 2007, computadores por \$ 517.000.000, y \$ 90.000.000, marca TECNODATA y OLIDATA, respectivamente.

Corresponde señalar que las compras de computadores y vehículos, de acuerdo a las instrucciones emanadas del Reglamento de la ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, se deben efectuar mediante licitación pública cuando las adquisiciones superan las 1.000 unidades tributarias mensuales (UTM).

Además, deben ajustarse a la normativa del artículo 9° del Reglamento párrafo 2° que señala que “cuando las contrataciones superen las 1.000 unidades tributarias mensuales (UTM) la licitación pública será siempre obligatoria, y se efectuará de acuerdo a los artículos 19 al 43 del presente Reglamento”.

Al respecto, se comprobó que no se llamó a licitación pública, transgrediendo con ello los principios de imparcialidad, transparencia y publicidad.

La Subsecretaría en su respuesta hace presente que la compra de computadores del Programa Enlace se realizó a través de Convenio Marco, en virtud de lo citado en el artículo 14 del Reglamento de la ley N°19.886, el que indica que “cada entidad estará obligada a consultar el catálogo antes de proceder a llamar a una Licitación Privada o Trato o Contratación Directa”.

Así también, indica que “si el catálogo contiene el bien y/o servicio requerido, la entidad deberá adquirirlo emitiendo directamente al contratista respectivo una orden de compra”. Por lo tanto dichas adquisiciones se sustentaron en lo dispuesto en el artículo N° 8 del Decreto Supremo N° 250 de 2004 de Hacienda, Reglamento de la ley N°19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro o Servicio por medio de los Convenios Marco, licitados y adjudicados por la Dirección de Compras, sin importar el monto de las contrataciones, los que serán publicados a través de un Catálogo de Convenios en el Sistema de Información.

Además, manifiesta que el inciso 5 del artículo 14 de dicho reglamento establece que cada entidad estará obligada a consultar el catálogo de bienes y servicios del Convenio Marco antes de proceder a llamar a Licitación Pública, Licitación Privada o Contratación Directa.





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

6.- Adquisición Textos Escolares

Sobre la materia, se estableció el pago a la Empresa Editora ZIG-ZAG S.A. de la suma de \$192.332.341 y \$149.646.835, mediante comprobantes contables N° 5961 y N° 6830, de 21 de octubre y 28 de noviembre ambos de 2008, respectivamente, por la reimpresión de textos escolares para el año 2008.

Además, se pagó a la empresa Ediciones CAL y CANTO Limitada, un monto total de \$170.895.865, por similares servicios según comprobante contable N° 6831, de 28 de noviembre de de 2008.

Sobre el particular, cabe señalar que según el decreto N° 47 de 8 de febrero de 2006, en que se aprueban las Bases Administrativas y Anexos Técnicos de la propuesta pública ID 592-318-LP05, sobre adquisición de textos escolares destinados a los establecimientos subvencionados del país, en su punto 1, en los bienes requeridos según tabla N° 1.1 para el año 2008, no se contempla la reimpresión de textos en los ítems 17, 18 y 22, por cuanto, según política del Ministerio de Educación, opera la reutilización de los textos que se compraron o reimprimieron el año anterior.

Por otra parte, según decreto exento N° 2694, de 3 de septiembre de 2008, se rechazó la postulación y se puso término al contrato con la empresa Editorial Mare – Nostrum Limitada, adjudicándose las actividades de este contrato a las empresas ZIG – ZAG S.A. y CAL y CANTO Limitada, sin hacer el llamado a licitación, ni dictar una resolución que justificara un posible trato directo con estas empresas, vulnerando con ello la normativa de Chilecompra.

Según lo manifestado por el Servicio en su respuesta, las órdenes de compra emitidas a nombre de las empresas citadas son las que en el ámbito de la adquisición validaron este procedimiento, mientras que desde el punto de vista legal se trata de contratos aún vigentes con las empresas antes mencionadas por concepto de reimpresión, según licitación 592-318-LP05, las cuales no se ven suspendidas por la situación particular que afectaba a la empresa Editorial Mare Nostrum.

En cuanto a la reimpresión de los textos de los ítems 17 y 18, correspondientes al año 2008, manifiestan que se trataba de textos escolares a ser utilizados en el año 2009.

7.- Administración de Textos Escolares por Operadores Logísticos Externos

La Sección de Compras y Logística del Ministerio es la encargada de llevar a cabo los requerimientos de todos los programas de la Institución referidos a los servicios de almacenaje, armado de pedidos y distribución de los distintos bienes adquiridos.

Lo anterior, se materializa a través de la Unidad de Operación Logística, encargada de administrar la bodega ubicada en calle Nueva de Valdés y prestar los servicios de almacenaje y armado de pedidos y por intermedio de Operadores Logísticos Externos.





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Para llevar a cabo esta tarea, se firmó una serie de contratos con distintos prestadores de servicios, los que fueron aprobados mediante decreto exento N° 1930 de 15 de mayo de 2008, cuyo detalle aparece en el siguiente cuadro:

Operadores Logísticos Externos que prestan servicios al Ministerio

Operador	Almacenamiento	Armado de Pedidos	Distribución
Goldenfrost S.A.	X	X	X
Q-Trade S.A.	X	X	X
Logística Industrial S.A.	X	X	
Lancourier S.A.			X
Correos de Chile			X
Transportes Cruz Austral			X
Transportes Aller e Hijos Ltda.			X

Al respecto, se verificó que los Operadores Logísticos Externos han dado cumplimiento a las labores encomendadas de almacenaje, armado de pedido y distribución, de acuerdo a lo estipulado en los convenios.

Cabe señalar que según decreto exento N° 1930 de 15 de mayo de 2008, se prorrogaron los servicios de todos los contratos hasta el 18 de octubre de 2008.

Sin embargo, se efectuó un pago sin que existiera una vinculación contractual con la empresa Q-TRADE S.A. al momento de darle curso, por un monto total de \$ 14.602.888, según consta en el comprobante contable N° 8267 de 31 de diciembre de 2008, ya que el contrato aludido solo estuvo vigente hasta el 13 de octubre de 2008.

Al respecto, se hace presente que esta cifra corresponde a una parte del monto incluido en la resolución del Ministerio N° 9106 de 2008, que autoriza el pago de la suma total de \$23.539.891, por los servicios prestados entre el 13 y 31 de octubre de 2008. La diferencia sería pagada en el año 2009.

Asimismo, el presupuesto autorizado para el Servicio, para pagar los gastos de almacenamiento, armado de pedidos y distribución, corresponde al subtítulo 22 ítem 08 asignación 007 pasajes, fletes y bodegaje, sin embargo, la resolución imputa los pagos al Subtítulo 24 Transferencias Corrientes.

La Subsecretaría, en su respuesta señala que el pago se sustentó en la referida resolución N° 9106, de 2008, además, indica que en dicho documento se fundamenta que los servicios eran imprescindibles e impostergables para la gestión del Ministerio.

BAJ
cu





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Así también, manifiesta que el pago efectuado se basó en la resolución aludida, documento legal que aprueba el acto administrativo correspondiente, las imputaciones utilizadas, forma de distribución y términos de asignación y pago, los cuales corresponden a los distintos programas que requiere este servicio.

Finalmente, señala que se tomarán las medidas pertinentes para evitar situaciones de estas características, indicando, además, que en lo que respecta a logística, en la actualidad se están utilizando los contratos marco vigentes, y de requerir servicios adicionales, se efectuarán las gestiones vía marco legal que rigen el proceso de compras públicas, según corresponda.

Los fundamentos expuestos por la Entidad no justifican suficientemente los procedimientos empleados, debiendo regularizarse dicha situación mediante la dictación del acto administrativo pertinente.

8.- Bodegas

En la visita practicada a las bodegas se constató que existen textos escolares almacenados desde el año 2000 a 2008, según el siguiente detalle:

PRODUCTO	AÑO	N. DE VALDES	LOGINSA	Q TRADE S.A.	STOCK
Textos Escolares	2000	828			828
Textos Escolares	2001	850			850
Textos Escolares	2002	882			882
Textos Escolares	2003	494			494
Textos Escolares	2004	572			572
Textos Escolares	2005	1.186			1.186
Textos Escolares	2006	3.961			3.961
Textos Escolares	2007	3.156	118.387	113.530	235.073
Textos Escolares	2008	6.287	427.043	0	433.330
				TOTAL	677.176
Mermas		0	19.399	0	19.399

Al respecto, cabe señalar que existe una gran cantidad de textos escolares en desuso, los que al estar en custodia de operadores externos ha implicado que el Ministerio pague por su almacenaje.

RA
un





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

A vía de ejemplo, puede señalarse que los gastos por los citados servicios en que incurrió la Entidad durante el año 2008, ascendieron a \$60.567.153.- (Anexo N° 1).

La respuesta de la Subsecretaría señala que los textos escolares almacenados, correspondientes a los años 2000 al 2008, constituyen un stock de seguridad y memoria histórica, y que una vez concluido el proceso de distribución de los textos escolares 2009, se determinará su destinación a diversas instituciones relacionadas con procesos educativos.

Los argumentos utilizados no justifican el elevado stock de textos existente, por lo tanto, la Subsecretaría deberá ordenar un sumario administrativo a fin de investigar dicha situación y determinar las presuntas responsabilidades administrativas que pudieran derivarse.

A su vez, en la bodega de la empresa Q-TRADE S.A. se encontraron los siguientes bienes pertenecientes al Programa Enlace:

Cod. Producto	Nombre Producto	Stock
ENL08005	PROYECTOR NEC NP – 100 2000	6.425
ENL08006	NOTEBOOK HP 6735 PERFORMANCE	6.760
ENL08007	TELON MURAL OSK 1,53 x 1,53 SOPORTE EMPOTRADO C/SISTEMA DE SEGURIDAD	6.775
ENL08MON	MONITOR OLIDATA	117
ENL08PCP	COMPUTADOR OLIDATA Contiene TECLADO, MOUSE, PARLANTES, PAD, CABLE DE RED, UTP, FUNDA PARA MONITOR, CPU, CDS DE RESTAURACIÓN Y MANUALES	117
ENNOCLAS	NOTEBOOK OLIDATA CLASSMATE EDUCACIONAL	400
ENNOTEBO	NOTEBOOK OLIDATA CELERON M 420	15
	TOTAL	20.609

El Servicio en su respuesta señala que el equipamiento educativo, fue adquirido a fines del año 2008 para ser distribuido al inicio del año escolar 2009, y que el proceso de distribución está en curso.

Por su parte, en la Bodega ubicada en calle Nueva de Valdés se encontraron seis notebook nuevos marca OLIDATA L41 que fueron adquiridos a través del Programa Enlace e ingresados el 13 de noviembre de 2008, observándose que estaban almacenados sin las precauciones necesarias para evitar posibles daños en éstos.

Al respecto, el Servicio manifestó que corresponden a equipamiento asignado a tres establecimientos que, al momento de su distribución por parte de la empresa proveedora, ya no estaban en funcionamiento.





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

9.- Convenios para la prestación de servicios por personas jurídicas

En el examen practicado, se estableció la contratación de servicios contemplados en el artículo 105° inciso 4 del Reglamento de la ley N° 19.886, con diez entidades universitarias por un monto total de \$ 477.431.000, comprobándose que en la mayoría de los convenios, la resolución que los aprueba se dictó con fecha posterior a la iniciación de éstos.

A vía de ejemplo, puede citarse el convenio con la Universidad de Santiago, por un monto de \$117.046.311.- en el cual la resolución que lo aprobó se dictó el 2 de enero de 2008, en circunstancias que se ejecutó entre los meses de septiembre y diciembre de 2007.

Del texto de dichos convenios se comprobó, además, que el Servicio no estableció garantías para resguardar el cumplimiento del mismo, ya sea a través de una boleta bancaria u otro tipo de documento.

La Subsecretaría, refiriéndose a lo extemporáneo del acto administrativo, señala en su respuesta que la celebración de dichos convenios se sustentó en la legalidad vigente, es decir en el artículo 52° de la ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

Agrega, que las labores son indispensables e ineludibles para la ejecución de las funciones, las que no pueden lograrse a través de los recursos humanos propios, razón por la que se estimó pertinente celebrar convenios con las características aludidas, no obstante lo anterior, la División de Administración General ha diseñado estrategias de planificación, a fin de limitar este tipo de actos administrativos.

Al respecto, cabe hacer presente que si bien, el artículo 52 de la ley N°19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, admite una excepción, ésta debe ser interpretada y aplicada restrictivamente y, por ende, sólo permite a la autoridad dictar actos administrativos que afecten situaciones jurídicas ya consolidadas, en la medida que aquellos traigan aparejadas consecuencias más favorables para los interesados y, que no se menoscaben o perjudiquen los derechos de terceros, ya que la regla general, es la irretroactividad de los actos administrativos, conforme lo ha señalado esta Contraloría General en su reiterada jurisprudencia, entre otros, en el dictamen N° 34.810 de 2006.

En cuanto a que el Servicio no estableció la entrega de una garantía, la Entidad manifiesta que en el caso de la Universidad de Santiago, no se solicitó dicho documento dado que se trataba de una Universidad Estatal y que en este caso el Estado está efectuando un convenio con otro Organismo homólogo y por tanto interpretó la no pertinencia de la solicitud de dicho documento.

A mayor abundamiento, indica que en el convenio suscrito se establecen cláusulas que para estos efectos resguardan el cumplimiento de las obligaciones contractuales, como son que los pagos se efectúan contra entrega de informe y en la cláusula séptima se consignan multas por el no cumplimiento de plazos. Además, se establecen condiciones de incumplimiento, tales como término anticipado y solicitud judicial de indemnización. Como se expone por la Entidad es concordante con lo dispuesto en el dictamen N° 7.371 del 2009.



[Handwritten signature]



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

10.- Otras Materias

Se tomó conocimiento de una situación que afecta a la empresa española Mare - Nostrum Comunicaciones S.A., proveedora de textos escolares, en cuanto a que habría vulnerado la normativa tributaria, al no efectuar sus declaraciones de impuestos.

Al respecto, el Ministerio de Educación presentó una denuncia ante el Ministerio Público, en relación con los pagos efectuados.

Asimismo, mediante la resolución exenta N° 5450 de 1 de agosto de 2008 del Ministerio de Educación, se ordenó la instrucción de un Sumario Administrativo, con el objeto de investigar si en el procedimiento de pago de los textos escolares adjudicados a la referida empresa, existieron irregularidades y determinar las eventuales responsabilidades administrativas que pudiera afectar a los funcionarios que se desempeñan en el Ministerio y que hubieren intervenido en dicho procedimiento.

Al respecto, el Ministerio señaló, también, que se mantuvieron reuniones con el Jefe del Departamento de Defensa Judicial de la Subdivisión Jurídica del Servicio de Impuestos Internos, a fin de solicitar una investigación tributaria de la empresa.

Debido a esta situación, se rechazaron las postulaciones a procesos en curso en materia de adquisición de textos escolares y se puso término al contrato con la Editorial Mare - Nostrum Limitada, empresa chilena relacionada con la anterior.

En respuesta a esta situación, el Ministerio como también los órganos correspondientes, han efectuado las gestiones a fin de determinar eventuales irregularidades en el proceso de adquisición de textos escolares a la empresa Mare-Nostrum Comunicaciones S.A.

En este contexto, mediante decreto exento N° 2694, de 2008, se rechazó la postulación de la empresa Mare-Nostrum Limitada, para la licitación pública ID N°592-194-LP07, sobre adquisición de textos escolares e hipertextos para el año 2009. No obstante lo anterior y en virtud de una sentencia dictada por el Tribunal de Contratación Pública, el Ministerio de Educación retrotrajo la tramitación de la mencionada licitación al estado anterior a la dictación del decreto exento antes citado.

En consecuencia, en la adjudicación de la licitación ID N°592-194-LP07 se incorporó a la empresa Mare Nostrum Limitada y se aprobó el contrato correspondiente, el que fue aprobado mediante decreto N° 620, de 5 de diciembre de 2008.





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

11.- Pérdida de especies

El Servicio informó que en junio del 2008 se produjo la pérdida de un notebooks marca HP, modelo 6515b, en dependencias de la División de Educación General, no obstante, sólo recién el 10 de octubre del mismo año, según resolución exenta N° 7221 de 2008 del Ministerio de Educación, se ordenó la instrucción de la investigación sumaria respectiva.

La respuesta proporcionada por la Institución señala que se tomarán las medidas precautorias a objeto de minimizar los tiempos que ameriten disponer de Investigación y/o Sumario Administrativo.

12.- Administración de documentos cedidos en Factoring

Se verificó que no existe un control de recepción de las cartas notariales mediante las cuales las empresas de factoring ponen en conocimiento de la institución la cesión de créditos por parte de proveedores del Servicio. Este procedimiento no permite garantizar los pagos a nombre de los factoring y, al contrario, facilita efectuar pagos a proveedores, no obstante existir cesión de créditos, lo que significaría generar obligaciones para la Institución por negligencia en sus procedimientos.

La Subsecretaría en su respuesta indica que en la mayoría de los casos se comunica oficialmente al Ministerio mediante carta notarial, acompañando fotocopia de la factura, sin embargo, dado que los notarios son entes externos, sin dependencia del Ministerio, es difícil convenir con ellos la forma de hacer llegar estos documentos.

Agrega, que la División de Administración General, a través de su Sección de Ejecución Presupuestaria, cuenta con un procedimiento interno en el cual los documentos que son recepcionados se mantienen en un archivo común en la unidad de finanzas, que permite a cada analista la revisión del expediente de cobro original en forma anterior a la instancia de devengamiento y pago, contrastando los antecedentes que respaldan el procesamiento del cheque a nombre del factoring.

Finalmente, indica que, dado que se reciben los antecedentes en cualquier dependencia y momento, la División de Administración General, a través de su "centro de pagos", exige la cuarta copia y declaración de que han sido cedidos o no en factoring.

CONCLUSIONES

En mérito de lo expuesto, es posible concluir lo siguiente:

1.- Con las explicaciones y antecedentes proporcionados, se consideran subsanadas en su totalidad las objeciones que se mencionaron en los puntos 5, 6, 9, 11 y 12 del Preinforme de Observaciones.





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA DE EDUCACION, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

2.- Respecto de las medidas correctivas adoptadas por la Subsecretaría de Educación, citadas en los puntos 1, 2 y 3 serán validadas por este Organismo en futuras visitas de fiscalización.

3.- Las deficiencias observadas para operar en el Portal de ChileCompras no han sido adecuadamente salvadas, por lo que se deberán adoptar las medidas necesarias para corregir dichas debilidades.

4.- Respecto de los textos escolares almacenados y no distribuidos que datan del año 2.000, corresponde que el Servicio ordene un sumario administrativo para determinar eventuales responsabilidades administrativas, informando de sus resultados a esta Entidad Fiscalizadora.

5.- En cuanto a la adopción de medidas que se relacionan con la pérdida de bienes en los cuales se ha dispuesto la iniciación de un sumario, es necesario reiterar la necesidad que éstos se desarrollen en los plazos establecidos en la normativa pertinente.

6.- El Ministerio deberá contemplar en futuras contrataciones con terceros los resguardos necesarios para una adecuada ejecución de los servicios pactados, exigiendo, además, las garantías correspondientes.

7.- Respecto de lo observado en el punto 7 del presente informe, que dice relación con no haber dictado la resolución que permitiera el pago de los servicios prestados por la empresa Q TRADE S.A. en el período 13 de octubre y 31 de diciembre de 2008, deberá ser subsanada mediante la dictación del acto administrativo correspondiente.

Finalmente, la Subsecretaría deberá corregir las deficiencias de control interno y de procedimientos señaladas en el cuerpo del informe, las que serán validadas próximamente.

Handwritten initials: KA, A

Saluda atentamente a Ud.,

Handwritten signature: C. Salas

Por Orden del Contralor General
Subjefe Subrogante
División de Auditoría Administrativa



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

ANEXO

C. C. N°	FECHA	N° FACT.	FECHA	MONTO	OPERADORES LOGISTICOS	PERIODO
230	04-02-2008	55508	02-01-2008	342.731	Q-TRADE S.A.	Almacenaje diciembre 2007
		55507	02-01-2008	8.696.897	Q-TRADE S.A.	Almacenaje diciembre 2007
229	04-02-2008	15220	02-01-2008	3.086.622	LOGISTICA INDUSTRIAL S.A.	Almacenaje diciembre 2007
248	04-02-2008	15183	17-01-2008	2.149.140	LOGISTICA INDUSTRIAL S.A.	Almacenaje diciembre 2007
		14650	02-01-2008	15.244.232	LOGISTICA INDUSTRIAL S.A.	Almacenaje diciembre 2007
283	06-02-2008	15181	17-01-2008	3.068.632	LOGISTICA INDUSTRIAL S.A.	Almacenaje diciembre 2007
		15182	17-01-2008	816.442	LOGISTICA INDUSTRIAL S.A.	Almacenaje diciembre 2007
418	13-02-2008	55588	31-01-2008	4.199.486	Q-TRADE S.A.	Almacenaje enero 2008
419	13-02-2008	15347	31-01-2008	2.149.140	LOGISTICA INDUSTRIAL S.A.	Almacenaje enero 2008
713	28-02-2008	55590	31-01-2008	400.832	Q-TRADE S.A.	Almacenaje enero 2008
1004	14-03-2008	15349	31-01-2008	1.057.727	LOGISTICA INDUSTRIAL S.A.	Almacenaje enero 2008
1019	14-03-2008	55589	31-01-2008	2.525.686	Q-TRADE S.A.	Almacenaje enero 2008
1135	19-03-2008	55977	29-02-2008	125.255	Q-TRADE S.A.	Almacenaje febrero 2008
1233	25-03-2008	15531	29-02-2008	1.559.301	LOGISTICA INDUSTRIAL S.A.	Almacenaje febrero 2008
		15533	29-02-2008	1.171.731	LOGISTICA INDUSTRIAL S.A.	Almacenaje febrero 2008
1235	25-03-2008	55979	29-02-2008	365.263	Q-TRADE S.A.	Almacenaje febrero 2008
1644	11-04-2008	15661	31-03-2008	1.418.330	LOGISTICA INDUSTRIAL S.A.	Almacenaje marzo 2008
1742	18-04-2008	56567	31-03-2008	70.183	Q-TRADE S.A.	Almacenaje marzo 2008
		56568	31-03-2008	546.696	Q-TRADE S.A.	Almacenaje marzo 2007
1745	18-04-2008	15662	31-03-2008	3.434.156	LOGISTICA INDUSTRIAL S.A.	Almacenaje marzo 2008
1646	11-04-2008	56337	31-03-2008	3.304.392	Q-TRADE S.A.	Almacenaje marzo 2008
		56566	31-03-2008	3.257.733	Q-TRADE S.A.	Almacenaje marzo 2008
1864	24-04-2008	15663	31-03-2008	1.002.456	LOGISTICA INDUSTRIAL S.A.	Almacenaje marzo 2008
1865	24-04-2008	56570	31-03-2008	507.746	Q-TRADE S.A.	Almacenaje marzo 2008
		56569	31-03-2008	66.344	Q-TRADE S.A.	Almacenaje marzo 2008
				\$	60.567.153	



Handwritten initials or signature on the left margin.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
División Auditoría Administrativa
Área Educación; Trabajo y Previsión Social

