

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
División Auditoría Administrativa
Área Salud, Agricultura y Medio Ambiente

Informe Final

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias



Fecha : 1 de abril de 2009
N° Informe: 202/08



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

D.A.A. N° 135/2009
REF.: N° 94529/2008
N° 94348/2008

REMITE INFORME FINAL N° 202 DE 2008,
SOBRE AUDITORIA EFECTUADA A LA
TRANSFERENCIA DE FONDOS PARA EL
VII CENSO NACIONAL AGROPECUARIO Y
FORESTAL.

SANTIAGO, 01. ABR 09 *016558

Se remite a esa entidad, para su conocimiento y fines legales pertinentes, el Informe Final N° 202 de 2008, con el resultado del examen practicado por funcionarios de esta División en la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias.

Al respecto, cabe hacer presente que las acciones y regularizaciones adoptadas sobre la materia se verificarán en una próxima fiscalización de seguimiento de la auditoría motivo del informe que se remite.

Saluda atentamente a Ud.,

POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL
Patricia Arriagada Villouta
ABOGADO JEFE
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA

AL SEÑOR
DIRECTOR
OFICINA DE ESTUDIOS Y POLITICAS AGRARIAS
PRESENTE
PBZ/IRA





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

INFORME FINAL N° 202 DE 2008 SOBRE
AUDITORIA EFECTUADA A LA
TRANSFERENCIA DE FONDOS PARA EL
VII CENSO NACIONAL AGROPECUARIO
Y FORESTAL.

SANTIAGO, - 1 ABR. 2009

En cumplimiento de su programa anual de fiscalización, esta Contraloría General efectuó una Auditoría en la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) relacionada con la transferencia de Fondos que dicha entidad entregó al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) durante el año 2007, con motivo del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal.

OBJETIVO

La auditoría tuvo por finalidad verificar que los recursos transferidos por ODEPA al INE hayan sido destinados al Censo Agropecuario del año 2007, para lo cual fue necesario confirmar las medidas de control interno implementadas por ODEPA para resguardar el cumplimiento de lo establecido en el convenio y verificar que dicho Servicio haya utilizado la información proporcionada por el INE.

METODOLOGIA

El examen en referencia se llevó a cabo en conformidad con los principios, normas y procedimientos de fiscalización aprobados por esta Contraloría General, e incluyó validaciones de los registros y documentos emitidos, así como también el cruce de información entre ambos Servicios, incluidas las transferencias de dinero.

Contralor General
de la República

A LA SEÑORITA
JEFA DE LA DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
PRESENTE
PBZ/IRA/ATL/CLG





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE**

UNIVERSO Y MUESTRA EXAMINADA

Los montos entregados por ODEPA al INE durante el año 2007, ascendieron a \$ 5.557.856.000.

La muestra auditada consideró \$ 259.306.898 de las transferencias recepcionadas por el INE, lo que representa un 4,67 % de los fondos otorgados.

En las pruebas de validación en terreno se encuestó a 28 personas, entre trabajadores, encargados, administradores, agricultores o "Personas Informantes" de la Región Metropolitana, con el objeto de verificar que estos predios visitados fueron realmente censados.

Para efectos del presente examen se eligió la Región Metropolitana, por cuanto su gasto directo alcanzó el 27 % del total de las erogaciones.

Las localidades seleccionadas dentro de esta región fueron: Paine, Alto Jahuel, Calera de Tango, San José de Maipo, Romeral y Las Melosas.

Los resultados de la labor realizada fueron expuestos por este Organismo de Control en el Preinforme N° 202, de 2008 y puestos en conocimiento de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias por Oficio 59.201, de 2008 dándose respuesta mediante el Oficio Ordinario N° 251, del mismo año, la que fue considerada para la emisión de este informe.

ANTECEDENTES GENERALES

La ley N° 19.147 creó la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, disponiendo que, "...tendrá por objeto proporcionar información regional, nacional e internacional para que los distintos agentes involucrados en la actividad silvoagropecuaria adopten sus decisiones. La mencionada repartición constituirá, además, un servicio de apoyo a la gestión del Ministerio de Agricultura...".

El convenio ODEPA-INE para la realización del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal, de 3 de enero de 2007, establece en lo principal, obtener "...información con alto nivel de detalle en lo territorial (comuna y distrito), y en lo referente a tamaño de los productores y explotaciones agrícolas, relevando los antecedentes definidos por ambas instituciones en las actividades precensales realizadas durante el año 2006".

(Handwritten mark)

(Handwritten mark)





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

Mediante este convenio, ODEPA transfirió fondos al INE, para que esta última entidad sea quien lleve a cabo todas las labores inherentes a la realización del VII Censo Agropecuario y Forestal.

Dicha convención, en su cláusula cuarta, establece que el INE deberá hacer entrega de una base de datos con las explotaciones agropecuarias y forestales del país, "...la cual debe contener toda la información recopilada en el levantamiento de las encuestas censales, más su respectiva documentación".

Acerca de los derechos de la base de datos, la cláusula octava del mencionado convenio establece: " Toda información, antecedentes y resultados que se generen con motivo del presente Convenio, será de propiedad intelectual compartida entre ODEPA y el INE, quienes podrán utilizarla para sus fines institucionales con la sola obligación de citar las respectivas fuentes de información, velando además por el resguardo del secreto estadístico que ampara la información obtenida en este proceso".

SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE ODEPA

La Unidad de Finanzas, a la cual le corresponde revisar los fondos transferidos por ODEPA, verificó la recepción de éstos por parte del INE, para cuyos efectos le solicitó los certificados emitidos.

Dicha Unidad recibió, mensualmente, de parte del INE, un "Informe de Avance de Actividades Cumplidas durante el mes anterior", y un "Estado de Ejecución de Requerimientos de Gastos Sin Movimiento Efectivo", los que se revisaron y archivaron.

Sin embargo, no hay constancia de que ODEPA haya exigido formalmente al INE el cumplimiento del convenio en las fechas establecidas en el mismo, como ya ha sido señalado.

COMPRA DE BIENES

La inversión real en activos a nivel nacional totalizó la suma de \$ 424.107.345, que incluye la inversión en la Región Metropolitana de \$ 243.711.022, lo que representa un 57,46% del total.

Mediante el convenio suscrito entre ODEPA y el INE, nació la obligación de parte de éste de diseñar, construir e implementar un sistema de base de datos geográficos con la información del censo. El INE para dar cumplimiento a dicho compromiso, suscribió un contrato con la empresa

(Handwritten signature)





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

Servicios Integrados en Información Geográfica S.A. (SIIGSA), el 15 de julio de 2007, entregando ésta el producto requerido el 12 de diciembre de 2007, pagándosele la suma de \$ 80.000.000, en tres cuotas, previa entrega y visación de tres informes por parte de la Unidad de Estadísticas Agropecuarias del INE.

Las bases técnicas del convenio establecieron que a ODEPA se le entregaría un notebook, un disco externo para grabar, y dos servidores, detallados en Anexo adjunto, todos necesarios para la migración de datos que debía efectuarse desde la página Web de la empresa diseñadora.

Al respecto, se levantó un acta con la existencia física de dichos bienes en dependencias de ODEPA, en la Unidad de Informática, observándose lo siguiente:

1.- Al 9 de octubre de 2008, los bienes no habían sido utilizados en los fines para los cuales se adquirieron, y, además, dos servidores se encontraban a esa fecha, embalados en cajas selladas tal como fueron recepcionados.

2.- La empresa que diseñó el software y entregó los bienes a ODEPA presentó una boleta de garantía, que caducó el 30 de junio de 2008, sin que a esa data hubiesen sido utilizados los equipos, lo que impide saber su estado de funcionamiento.

A la fecha de vencimiento de la garantía por \$ 8.000.000, el INE confeccionó un anexo de contrato con la empresa SIIGSA, ampliando el plazo hasta el 31 de octubre de 2008, pero disminuyéndola en un 75 % del monto original, es decir, a \$ 2.000.000.

Sobre esta observación, el Director de ODEPA no dio respuesta.

La no preocupación de ODEPA por la entrega oportuna de los bienes en comodato y del uso de éstos en los plazos establecidos en el convenio, permitió que se perdieran las garantías existentes, sin perjuicio de la responsabilidad que sobre esta misma materia tiene el Instituto Nacional de Estadísticas.

3.- Los bienes entregados a ODEPA, de acuerdo a la cláusula décima del convenio ODEPA-INE, son de propiedad del INE, y cedidos en comodato a ODEPA; sin embargo, al 24 de octubre de 2008, no se había suscrito el contrato de comodato por este concepto entre ambas instituciones.





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

El Director de ODEPA en su respuesta señala que el comodato está establecido en el convenio y estima que eso sería suficiente, ya que en la resolución exenta N° 965, de 1 de octubre de 2008, de esa Oficina se deja constancia que en su calidad de comodatario estará obligada a conservar los bienes, usarlos de acuerdo a la naturaleza de los mismos y restituirlos al final de su vida útil. Agrega, que como el comodato es en beneficio de ambas partes, ODEPA sólo responderá por culpa leve, sin perjuicio de los deterioros de los bienes que provengan de su culpa.

Con la emisión de la resolución N° 965, de octubre de 2008, ODEPA regulariza la observación y por tanto, esta Contraloría la da por superada.

4.- La fecha de entrega física de los bienes mencionados, por parte del INE a ODEPA, se efectuó el 7 de julio de 2008, aprobándose dicha recepción el 3 de septiembre de 2008, mediante la resolución exenta N° 867, de ODEPA.

La Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, al no contar con estos bienes no ha podido efectuar la migración de datos relacionados con los mapas geográficos desde el Portal Web de SIIGSA a ODEPA.

La respuesta del Director de ODEPA confirma lo observado y por lo tanto, en una próxima visita a la entidad se verificará el funcionamiento de los equipos con la información que finalmente deberá proporcionarle el INE.

CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO ODEPA-INE

En las entrevistas realizadas por esta Contraloría en algunas zonas de la Región Metropolitana, a Propietarios, Administradores, Encargados, Cuidadores de Predios o según el caso, a Informantes Residentes en la propiedad agrícola visitada, acerca de la realización del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal del año 2007, mediante el cual se requirió información atinente a la situación agropecuaria, forestal y de suelos de los predios, se estableció evidencia suficiente, para afirmar que este Censo efectivamente se realizó en la región visitada, ya que el testimonio de las personas encuestadas permite afirmar que existió actividad operativa censal en las zonas del país visitadas.

M

ca





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

Sin perjuicio de lo anterior, durante la auditoría se comprobó que los objetivos del Censo Agropecuario y Forestal no han sido logrados en su totalidad, en consideración al incumplimiento del convenio, conforme se indica a continuación:

1.- El Instituto Nacional de Estadísticas no entregó el producto íntegro que ofreció en el convenio, aduciendo el secreto de la información que le impone su ley orgánica, aún cuando ODEPA también se obliga contractualmente a velar por el secreto estadístico.

Al respecto, es preciso señalar, que en respuesta a consultas efectuadas durante el examen de esta Contraloría General, el Departamento de Información Agraria de ODEPA, el 2 de septiembre de 2008, indicó:

- "Debido a la protección del secreto estadístico aducido por INE, la información no contiene datos de identificación del productor encuestado, como tampoco se entregó la identificación de los roles de predios incluidos en cada una de las explotaciones".

"Sobre la posibilidad de comparar la información entre los censos de 1997 y 2007 a nivel de explotación, ello no es posible por cuanto al carecer para el año 2007 de la identificación del productor y los predios asociados a cada explotación, no es posible identificar una misma unidad productiva en ambos censos, que permita hacer un análisis comparativo entre ambas cifras censales".

- "En relación al alcance de este problema, es efectivo que con la información entregada por INE no es posible cruzar antecedentes censales con otras fuentes de información del Estado, dado que nombres, RUT y roles de predio son el insumo básico para establecer este tipo de conexiones".

- "ODEPA, ante la imposibilidad de obtener los productos acordados en el convenio suscrito con INE, estructuró y concordó con INE un complemento al convenio, mediante el cual definir procedimientos que permitieran superar en parte los problemas derivados de la protección del secreto estadístico y concluir las acciones acordadas en el convenio original; ello como única vía para dar formalidad al finiquito de las acciones encomendadas por el convenio de ejecución del censo 2007".

En su respuesta al preinforme de Contraloría General, el Director de ODEPA agrega nuevos antecedentes de registros faltantes en la base de datos entregada por el INE, reiterando que la deficiente información





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

recibida impide al Servicio efectuar el análisis del sector silvoagropecuario. Además, señala que el mencionado complemento de convenio informado durante la fiscalización, no fue formalizado por las partes y solo fue un intento de superar los inconvenientes provocados por la no entrega de toda la información que requería ODEPA.

2.- El Instituto ha rendido cuenta a ODEPA de las transferencias recepcionadas con los comprobantes de los ingresos por los recursos percibidos con el informe mensual de su inversión y el saldo disponible para el siguiente mes, siendo éstas las exigencias para el organismo receptor de las transferencias, según lo dispone la Resolución N° 759, de 2003 de la Contraloría General de la República.

Sin embargo, no hay antecedentes que señalen requerimientos de parte de ODEPA al INE de los productos comprometidos según convenio, con el objeto de hacer cumplir los plazos establecidos en éste, el que señala que la Base de Datos definitiva será entregada en un plazo máximo de 11 meses después de la tramitación del acuerdo, la implementación de un CD-Rom interactivo de consulta censal (con la publicación de los directorios temáticos con información resumida del ámbito nacional, regional, provincial y comunal) y la construcción de un sistema de consulta de información censal, mediante servidor de mapas vía Internet.

Por la entrega incompleta de la información por parte del Instituto Nacional de Estadísticas, ODEPA, a raíz de la fiscalización de la Contraloría solicitó un pronunciamiento jurídico a ésta.

Sobre los requerimientos por parte de ODEPA al INE, para hacer cumplir con la obligación contractual relacionada con la entrega de los productos, el Director del Servicio en su respuesta señala que en una primera reunión de autoridades pertenecientes a ambas instituciones, en marzo de 2007, se trató la controversia de la propiedad intelectual de los registros y con fecha 18 de marzo de 2008, mediante oficio ord. N° 48, se informó a la Directora del INE que para ODEPA era indispensable contar con la base de datos del Censo tal como se estableció en el convenio, por lo cual se concertó una reunión que se llevó a cabo el 26 de marzo de 2008 en las Oficinas del INE con el objeto de buscar mecanismos que permitieran facilitar el acceso a la información, realizándose pruebas de procedimientos alternativos para la asociación de roles e identificación de productores ; sin embargo, concluye que a pesar de las pruebas con el software diseñado e implementado por SIIGSA, no fue posible cumplir con la carga final de información y elaboración del CD-ROM, por cuanto el proceso requiere la base de datos definitiva.

Si bien existieron algunos requerimientos de parte de ODEPA al INE, se debe reconocer que desde la primera reunión efectuada en marzo de 2007, pasó un año para que el tema del incumplimiento de la información requerida según convenio, volviera a retomarse, y solo después del

D
an





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

inicio de la auditoría de Contraloría, se solicitó a ésta un dictamen sobre el tema. Por lo tanto, se mantiene la observación y la Dirección de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias deberá tomar las medidas necesarias para que, a futuro, realice estudios legales y técnicos previos a la firma de cualquier compromiso contractual y considere cláusulas de arbitraje ante cualquier controversia, sin perjuicio de las medidas administrativas indispensables que deba tomar ahora para hacer cumplir lo establecido en el convenio.

3.- Los bienes que el INE debió comprar y entregar en comodato a ODEPA durante el año 2007, de acuerdo al convenio, solo fueron recepcionados por esta última entidad en el mes de julio de 2008, con la garantía del proveedor vencida, sin que exista constancia formal de que ODEPA los requirió con anterioridad a dicha fecha de entrega.

El Servicio en su respuesta indica que los mencionados bienes estuvieron disponibles en sus dependencias desde el 10 de abril de 2007, fecha en la cual se efectuaron pruebas de funcionamiento con personal del proveedor, verificándose que dichos equipos correspondían a los solicitados en la licitación, y en seguida, se procedió a embalarlos y sellarlos, quedando estos activos en ODEPA, a la espera de la entrega formal por parte de INE en calidad de comodato, lo que solo se efectuó en el mes de julio de 2008.

Cabe precisar que la entrega formal de los bienes le corresponde a quien tiene el dominio sobre ellos, y esa facultad jurídica solo le corresponde a quien los adquirió previamente, en este caso el INE, razón por la cual todas las diligencias de regularización de la entrega de los bienes debieron ser efectuadas con requerimientos a esta última institución en el año 2007.

La Oficina de Estudios y Políticas Agrarias no efectuó las acciones tendientes a agilizar la recepción formal de dichos bienes, no obstante que el convenio firmado entre ambas instituciones establecía en su cláusula cuarta que todas las actividades para el logro de los productos esperados no podrían exceder del 31 de diciembre de 2007, y además, el acto jurídico administrativo recién se perfeccionó mediante resolución exenta N° 867, de 3 de septiembre de 2008, fecha en la cual esta Contraloría General efectuaba la fiscalización.

A su vez, las pruebas realizadas por la empresa proveedora del software no se efectuaron con la base de datos especificada en el convenio y hasta la fecha de término de la auditoría, 10 de noviembre de 2008, los bienes se mantenían embalados en las Oficinas de ODEPA, habiendo caducado la garantía original y su renovación.

[Handwritten signature]
cut





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

A futuro, por toda recepción de bienes, además de efectuarse con las formalidades legales establecidas, deberán arbitrarse las medidas que correspondan, con el objeto de que se cumplan con las exigencias técnicas y los plazos pactados en los contratos respectivos.

CONCLUSIONES

1.- Las medidas implementadas por ODEPA, para dar solución a lo observado en el cuerpo de este informe serán verificadas en una próxima fiscalización de seguimiento a la auditoría motivo del presente informe.

2.- Respecto de las falencias de control interno, que impidieron a ODEPA hacer cumplir en su totalidad el convenio firmado con el INE, es necesario que dicho servicio tome las medidas que le permitan en el futuro verificar y, exigir oportunamente el cumplimiento de las cláusulas de los convenios suscritos. A su vez, corresponde que se verifique, previo a su firma, que la contraparte tenga plena capacidad de ejercicio para cumplir con los compromisos que se adquieren.

3.- En relación con los convenios en comodato, la recepción definitiva de la base de datos y el funcionamiento de ésta, serán motivo de una verificación en el seguimiento de esta auditoría, conjuntamente con el uso que ODEPA haga de dicha información.

Finalmente, esta Contraloría General instruirá un sumario administrativo en la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias y en el Instituto Nacional de Estadística, con el objeto de determinar las eventuales responsabilidades administrativas de los funcionarios involucrados en los hechos observados en el presente informe y en el informe remitido al INE.

A

Saluda atentamente a Ud.,

C. Calderón

Por Orden del Contralor General
Subjefe Subrogante
División de Auditoría Administrativa





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

ANEXO

BIENES ENTREGADOS EN COMODATO A ODEPA, UBICADOS EN TEATINOS N° 40, OCTAVO PISO

| N° de inventario | Folio | Descripción 1 | Descripción 2 | Marca | Modelo | Serie | N° orden de compra | Fecha compra | Valor compra \$ | Fecha de alta |
|------------------|-------|-------------------------------------|---------------|-----------------|--------------|---------------|--------------------|--------------|-----------------|---------------|
| 223628-1 | 174D | Disco externo de 120 GB. | | Wester-Digital. | WD1200XMS-00 | WXE20761839 | 7 | 10-04-2008 | 69.990 | 10-04-2008 |
| 231499-1 | 174A | Servidor, 5110 PE2950, 4MB/1.80GHZ. | 1066FSB | DELL | | 429940-7B9 | 7 | 10-04-2008 | 2.397.917 | 10-04-2008 |
| 231500-9 | 174B | Servidor, 5110 PE2950, 4MB/1.80GHZ. | 1066FSB | DELL | | 429940-7B9AJ4 | 7 | 10-04-2008 | 2.397.916 | 10-04-2008 |
| 231501-7 | 174C | Notebook. | | H.P. | DV 2735LA | 2CE8061SHC | 7 | 10-04-2008 | 1.079.970 | 10-04-2008 |

17

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
División Auditoría Administrativa
Área Salud, Agricultura y Medio Ambiente

