DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
ÁREA DE EDUCACIÓN, TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Ministerio de Educación

Número de Informe: 19/2012
27 de agosto de 2012

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

DAA N° 1.813/2012

REMITE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 19, DE 2012, RELATIVO A LOS GASTOS EFECTUADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN EL MARCO DEL PLAN "SALVEMOS EL AÑO ESCOLAR".

SANTIAGO, 27 AGO 12 *052509

Cumplo con enviar a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final de Investigación Especial N° 19, del año en curso, relativo al Plan Salvemos el Año Escolar efectuado en la Subsecretaría de Educación.

Asimismo, se hace presente que el contenido del presente informe se publicará en el sitio web institucional.

Saluda atentamente a Ud.,

RAMIRO MENDOZA ZUÑIGA
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

AL SEÑOR
MINISTRO DE EDUCACIÓN
PRESENTE
MHP/eig

RTE
ANTECED

MINISTERIO DE EDUCACION
OFICINA DE PARTES
28 AGO. 2012
DOCUMENTO RECIBIDO
HORA:

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
ÁREA DE EDUCACIÓN TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

DAA. N° 1.814/2012

REMITE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 19, DE 2012, RELATIVO A LOS GASTOS EFECTUADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN EL MARCO DEL PLAN "SALVEMOS EL AÑO ESCOLAR".

SANTIAGO, 27 AGO 12 * 052510

Cumplo con enviar a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe Final de Investigación Especial N° 19, del año en curso, relativo al Plan Salvemos el Año Escolar efectuado en la Subsecretaría de Educación.

Saluda atentamente a Ud.,

Por Orden del Contralor General
MARÍA ISABEL CARRIL CABALLERO
Abogado Jefe
División de Auditoría Administrativa

AL SEÑOR
SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
P R E S E N T E
MHP/eig

RTE
ANTECED

MINISTERIO DE EDUCACION
OFICINA DE PARTES
28 AGO. 2012
DOCUMENTO RECIBIDO
HORA:

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
ÁREA DE EDUCACIÓN TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

D.A.A. N° 1.815/2012

REMITE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 19, DE 2012, RELATIVO A LOS GASTOS EFECTUADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN EL MARCO DEL PLAN "SALVEMOS EL AÑO ESCOLAR".

SANTIAGO, 27 AGO 12 *052511

Cumplo con enviar a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe Final de Investigación Especial N° 19, del año en curso, relativo al Plan Salvemos el Año Escolar efectuado en la Subsecretaría de Educación.

Saluda atentamente a Ud.,

Por Orden del Contralor General
MARÍA ISABEL CARRIL CABALLERO
Abogado Jefe
División de Auditoría Administrativa

AL SEÑOR
AUDITOR MINISTERIAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
P R E S E N T E
MHP/eig

RTE
ANTECED

MINISTERIO DE EDUCACION
OFICINA DE PARTES
28 AGO. 2012
DOCUMENTO RECIBIDO
HORA:

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
ÁREA DE EDUCACIÓN, TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

DAA N° 2024/2012

REMITE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 19, DE 2012, RELATIVO A LOS GASTOS EFECTUADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN EL MARCO DEL PLAN "SALVEMOS EL AÑO ESCOLAR".

SANTIAGO, 27 AGO 12 * 052512

Cumplo con enviar a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final de Investigación Especial N° 19, del año en curso, relativo al Plan Salvemos el Año Escolar efectuado en la Subsecretaría de Educación.

Saluda atentamente a Ud.,

Por Orden del Contralor General
MARÍA ISABEL CARRIL CABALLERO
Abogado Jefe
División de Auditoría Administrativa

VERÓNICA VALDIVIA SILVA
Jefe (S) Unidad de Seguimiento
División de Auditoría Administrativa

A LA SEÑORA
JEFE UNIDAD DE SEGUIMIENTOS (S)
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
PRESENTE

RTE
ANTECED

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
ÁREA DE EDUCACIÓN TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 19, DE 2012, RELATIVO A LOS GASTOS EFECTUADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN EL MARCO DEL PLAN "SALVEMOS EL AÑO ESCOLAR".

SANTIAGO, 27 AGO 2012

Con motivo de la paralización de actividades educacionales por parte de estudiantes de distintos niveles educativos del país, ocurrida durante el año 2011, el Ministerio de Educación, MINEDUC, adoptó una serie de medidas denominadas en conjunto plan "Salvemos el Año Escolar", a fin de normalizar el referido año escolar, acciones que incluyeron gastos asociados al mencionado plan.

Atendido lo anterior, esta Entidad Fiscalizadora, en uso de sus facultades, procedió a iniciar una investigación con el objeto de fiscalizar el cumplimiento de la normativa aplicable a tales desembolsos.

OBJETIVO

El trabajo tuvo por finalidad efectuar un examen de cuentas respecto a los gastos realizados por el Ministerio de Educación, destinados a implementar el aludido plan y comunicar a la comunidad estudiantil las medidas adoptadas por ese Ministerio, comprobando que se hayan efectuado de acuerdo con la normativa vigente que rige la materia, que los bienes y servicios adquiridos hayan sido recibidos, y que los pagos estén íntegra y oportunamente contabilizados y debidamente documentados.

METODOLOGÍA

El trabajo se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132, de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General, e incluyó la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimaron necesarios.

Contralor General de la República

AL SEÑOR
MINISTRO DE EDUCACIÓN
PRESENTE
VRV/VSM/bor

ANTECEDENTES

De acuerdo con lo señalado en el informe "Desarrollo del Plan Salvemos el Año Escolar", emitido por el Jefe de la División de Educación General, del Ministerio de Educación, durante el año 2011 tuvieron lugar paralizaciones de establecimientos educacionales, por parte de estudiantes de distintos niveles educativos del país, produciéndose inasistencias a clases que superaron el máximo permitido por la normativa vigente para ser promovidos de curso, motivo por el cual durante el citado año, y conforme a las facultades previstas en la ley N° 18.956, que reestructura el Ministerio de Educación, y los decretos N°s 548, 511, 112, 83 y 560, de 1988, 1997, 1999, 2001 y 2011, respectivamente, todos del MINEDUC, entre otras normas legales y reglamentarias, se implementaron las siguientes medidas a fin de normalizar el referido año escolar:

a) Disponer que los establecimientos educacionales afectados puedan funcionar en infraestructuras y edificaciones de otros liceos y escuelas en situación regular de clases.

b) Autorizar el funcionamiento de establecimientos educacionales paralizados, en otros locales e instalaciones, y la ejecución de un plan de recuperación de clases.

c) Apoyar a la comunidad educacional a través de la entrega de contenidos mínimos obligatorios y facilitar la rendición de exámenes finales por parte de los alumnos, para habilitar su promoción de curso, previa inscripción en un registro especialmente dispuesto para ello.

El resultado del examen practicado al plan fue puesto en conocimiento del Servicio, mediante el Preinforme de Investigación Especial N° 19 de 2012, el que fue respondido a través del oficio N° 02/000303, del año en curso, cuyos antecedentes y argumentos fueron considerados para la emisión del presente Informe Final.

MUESTRA

Se examinaron las órdenes de compra cursadas durante el año 2011 por el Ministerio de Educación, a través del portal Mercado Público, por la suma de $ 281.837.452, correspondientes a gastos destinados a informar a la comunidad estudiantil las modalidades para acceder a las medidas adoptadas por el MINEDUC, en relación al aludido plan (Anexo).

ANÁLISIS

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente, es posible informar lo siguiente:

I. Facultades del MINEDUC para efectuar gastos asociados al plan "Salvemos el Año Escolar"

Como cuestión previa, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 21 B, de la ley N° 10.336, con motivo del control de legalidad o de las auditorías que realiza esta Contraloría General, no puede verificar si las decisiones tomadas por el MINEDUC, en relación al aludido plan y los gastos asociados al mismo, son meritorias, oportunas, útiles y/o son las que producen el mayor provecho para el interés general dentro de las posibilidades que existan, tal como lo ha reconocido la reiterada jurisprudencia administrativa, entre otros, en los dictámenes N°s 15.460 y 69.138, de 2007 y 2009, respectivamente.

Descartada la revisión del mérito, conveniencia u oportunidad de las decisiones administrativas dispuestas por el MINEDUC, cabe analizar las competencias del Ministerio para autorizar estos gastos, a fin de solventar las contrataciones de servicios destinados a comunicar las medidas adoptadas con motivo de la implementación del referido plan.

Al respecto, conforme lo establecido en el inciso primero del artículo 1°, de la citada ley N° 18.956, que reestructura el Ministerio de Educación, esta Secretaría de Estado es la responsable de fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidades, y garantizar el acceso de toda la población a la educación básica y media, generando las condiciones para la permanencia en las mismas de conformidad a la ley.

Asimismo, según el artículo 2°, letra g), de la mencionada ley, le corresponde especialmente al referido Ministerio, entre otras funciones, la de elaborar instrumentos, desarrollar estrategias e implementar, por sí o a través de terceros, programas de apoyo educativo, y de acuerdo con la letra b), del mismo artículo, asignar los recursos necesarios para el desarrollo educacional.

Además, de acuerdo con lo señalado en el dictamen N° 72.500, de 2011, de esta Contraloría General, el mencionado plan tuvo como propósito evitar que la paralización de diversos establecimientos educacionales del país impidiera a los alumnos finalizar el año escolar, por lo que su elaboración e implementación por parte del MINEDUC encuentra sustento constitucional y legal, en las disposiciones contenidas en el numeral 10°, del artículo 19, de la carta Fundamental, así como en lo previsto en el artículo 22, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y, en el artículo 4°, del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del MINEDUC, entre otras normas.

II. Legalidad de los desembolsos efectuados por el MINEDUC

Respecto de la juridicidad de los gastos asociados al aludido plan, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 3°, de la ley N° 19.896, que Introduce Modificaciones al Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y Establece Otras Normas sobre Administración Presupuestaria y de Personal, que vino a contemplar de modo permanente una temática que con anterioridad se incorporaba año a año en las leyes de presupuesto, en virtud del cual los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y demás entes públicos que

integran la Administración del Estado, no pueden incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios la forma de acceder a las prestaciones que otorgan, y comunicar el contenido de los programas y acciones a efectuar, utilizando medios idóneos al efecto.

Sobre el particular, la jurisprudencia administrativa ha reconocido que el objetivo del citado artículo 3°, de la ley N° 19.896, es que los gastos en publicidad y difusión están orientados a permitir el funcionamiento del ente público de que se trate, debiendo evitarse la realización de propaganda, pues la función pública puede llevarse a cabo, por regla general, sin necesidad de incurrir en gastos por concepto de publicidad y difusión (aplica criterio contenido en el oficio N° 32.301, de 2003, de este Organismo Fiscalizador).

Ahora, para que la publicidad exceda de los márgenes legales se requiere la presencia de elementos objetivos que denoten un carácter sistemático en tal sentido, no bastando con la mera difusión de información, incluso cuando es presentada realzando las bondades de lo que se está haciendo, en la medida que no se distorsione el mensaje entregado (aplica criterio contenido en dictamen N° 1.149, de 2009, de esta Contraloría General).

De este modo, en cuanto a la procedencia de los gastos incurridos por el Ministerio de Educación, a través de las órdenes de compra cursadas durante el año 2011 y detalladas en el precitado Anexo, corresponde señalar que examinadas las operaciones y los motivos específicos de los desembolsos, no se vislumbra una infracción a lo dispuesto en el artículo 3°, de la referida ley N° 19.896.

III. Fuente de financiamiento de los gastos de publicidad y difusión

En cuanto al origen de los recursos destinados a solventar los gastos asociados al aludido plan, corresponde señalar que de los gastos examinados, ascendentes a $ 281.837.452, el MINEDUC efectuó desembolsos por $ 279.601.692, en publicaciones y avisaje, y $ 2.235.760 por concepto de adquisición de pendones, almacenamiento y distribución de los mismos, registrando dichas erogaciones al Subtítulo 22.07, gastos en publicidad y difusión, de los programas Subsecretaría de Educación (01), Programa de Infraestructura Educacional (02) y Desarrollo Curricular y Evaluación (04), de la Partida 09, Capítulo 01, del MINEDUC, y Subtítulo 24, Transferencias Corrientes, del citado programa 04, del presupuesto vigente, de acuerdo con el siguiente detalle:

Tabla N° 1: Compromisos presupuestarios

PROGRAMA PRESUPUESTARIO	SUBTÍTULO	ÍTEM	ASIGNACIÓN	MONTO ORDEN DE COMPRA $
PROGRAMA: 01 Subsecretaría de Educación	22 Bienes y servicios de consumo	07 Publicidad y difusión	001 Servicios de publicidad	176.185.425
	Total Subtítulo 22			**176.185.425**
TOTAL PROGRAMA 01				**176.185.425**
PROGRAMA: 02 Programa de Infraestructura Educacional	22 Bienes y servicios de consumo	07 Publicidad y difusión	002 Servicios de encuadernación y empaste	1.474.306
	Total Subtítulo 22			**1.474.306**

TOTAL PROGRAMA 02				**1.474.306**
PROGRAMA: 04 Desarrollo Curricular y Evaluación	22 Bienes y servicios de consumo	07 Publicidad y difusión	001 Servicios de publicidad	103.416.267
	Total Subtítulo 22			**103.416.267**
	24 Transferencias corrientes	03 A otras entidades públicas	088 Sistema de evaluación de la calidad de la educación	761.454
	Total Subtítulo 24			**761.454**
TOTAL PROGRAMA 04				**104.177.721**
TOTAL GENERAL				**281.837.452**

Estos recursos fueron destinados a informar las medidas y alternativas dispuestas por el referido Ministerio de Educación para acceder a los beneficios establecidos en el plan de finalización del año escolar 2011. La información fue comunicada a través de distintos medios de prensa y radiales, nacionales y regionales, durante los meses de agosto y septiembre del referido año.

Al respecto, es pertinente mencionar que la ley N° 20.481, de Presupuestos del Sector Público para el año precitado, en el aludido programa 01, contempla en el Subtítulo 22, gastos en bienes y servicios de consumo, montos por $ 5.338.379.000.

Dicho Subtítulo 22, de conformidad con el Clasificador Presupuestario contenido en el decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, destina el Ítem 07 para gastos de publicidad y difusión, fijando en la Asignación 001, Servicios de Publicidad, los gastos por concepto de publicidad, difusión o relaciones públicas en general, tales como avisos, promoción en periódicos, radios, televisión, cines, teatros, revistas, contratos con agencias publicitarias, servicios de exposiciones y, en general, todo gasto similar que se destine a estos objetivos, sujeto a la normativa del artículo 3°, de la aludida ley N° 19.896.

De este modo, es posible colegir que el origen de los fondos destinados al solventar la publicidad y difusión del aludido plan "Salvemos el Año Escolar", implementado por el MINEDUC, se encuentra en la autorización de gastos contemplada en la ley N° 20.481, de Presupuestos del Sector Público para el año 2011.

IV. Observaciones relativas al proceso de adquisición de bienes y servicios

1. Imputación presupuestaria

Se detectó que el MINEDUC registró $ 103.416.267 y $ 761.454, en los Subtítulos 22.07.001 y 24.03.088, del programa Desarrollo Curricular y Evaluación, por gastos de avisaje y publicaciones y, de almacenaje y distribución de pendones, respectivamente, sin que ese Ministerio haya señalado a esta Contraloría General la justificación de imputar al citado programa tales desembolsos.

Asimismo, registró la suma de $ 1.474.306, por adquisiciones de pendones, a través del Subtítulo 22.07.002 del Programa de Infraestructura Educacional, sin indicar los motivos de esa imputación al mencionado programa.

En efecto, de acuerdo a los antecedentes proporcionados por el MINEDUC, la cartera ministerial contrató servicios de avisaje y publicación por $ 103.416.267, como parte de la implementación del plan "Salvemos el Año Escolar", registrando dichas operaciones en el programa Desarrollo Curricular y Evaluación.

Además, por órdenes de compra N°s 533606-148-CM11 y 596-639-CM11, ambas de 2011, el Ministerio adquirió 39 unidades de pendones, con motivo de la ejecución del citado plan, asignando esas operaciones al programa de Infraestructura Educacional.

En su respuesta, el Ministerio de Educación manifiesta que la justificación se basa en que el plan "Salvemos el Año Escolar", no es un programa específico, sino una acción que las autoridades de esa Secretaría de Estado decidieron implementar producto de la contingencia del año 2011.

Asimismo, señala que dado lo anterior y a que no existían recursos destinados especialmente a una acción de ese tipo, se determinó financiarla con las disponibilidades de recursos existentes, que permitieran de acuerdo a su definición imputar los distintos conceptos de gastos, considerando que "Salvemos el Año Escolar" era un plan transversal que requería de acción inmediata. Además, manifiesta que el plan involucró acciones de Currículum e Infraestructura, dado que está inserto en diferentes programas, en el contexto de que la citada Secretaría de Estado es la encargada principalmente de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles y asegurar a la población el acceso a la educación básica y media.

Agrega, que la justificación del gasto radica en que el cumplimiento por parte del Ministerio de la obligación de garantizar el acceso a la educación y la permanencia en ella, se vio afectado por la contingencia del año 2011, y se debieron ajustar aspectos de los Programas de Currículum y Evaluación e Infraestructura, puesto que debieron realizarse evaluaciones y acondicionar establecimientos de emergencia, entre otras muchas acciones, y que todo esto debió difundirse a la comunidad educativa.

Seguidamente, expone que lo anterior implicó disponer del presupuesto del Subtítulo 22 de los distintos programas afectados, por ejemplo, los mencionados "Programa de Infraestructura Educacional" y "Desarrollo Curricular y Evaluación", considerando que la definición de lo que puede asumirse en cada una de las asignaciones la respalda el Clasificador Presupuestario.

Al respecto, en lo que atañe a la imputación de los respectivos desembolsos a los ítemes 22.07.001 y 24.03.008, del Programa 04, Desarrollo Curricular y Evaluación, del Presupuesto del Ministerio de Educación, corresponde señalar que el mencionado programa está concebido para financiar el desarrollo curricular y evaluación de los planes y programas de la educación prebásica, básica y media, como también, considera la ejecución de programas de perfeccionamiento destinados a los profesionales de la educación.

Del mismo modo, en relación a la imputación del desembolso al ítem 22.07.002, del Programa 02, Programa de Infraestructura Educacional, del Presupuesto del mismo Ministerio, corresponde consignar que el mencionado programa ha sido implementado para financiar la adquisición de equipamiento e infraestructura para establecimientos educacionales, sin que, en consecuencia, resulte procedente que con los recursos de aquellos programas 04 y 02, se financien gastos destinados a la publicidad y difusión del denominado plan "Salvemos el Año Escolar", a menos que se compruebe que dentro del contexto de este plan, los referidos gastos se hayan destinado efectivamente a la difusión y promoción de los programas indicados.

Atendido lo expuesto, esta Contraloría General cumple con manifestar que de los antecedentes que se han tenido en consideración, respecto a los gastos destinados a publicaciones, avisaje y adquisición de pendones, y respectivas imputaciones presupuestarias, y de conformidad a la jurisprudencia señalada en el dictamen N° 72.500, de 2011, de este Organismo Contralor, en esta oportunidad, se acogen las justificaciones manifestadas por el Ministerio de Educación, en esta materia.

2. Personal contratado a honorarios

Se observa que las órdenes de compra fueron emitidas con la autorización del Coordinador de Comunidad Escolar de la Subsecretaría de Educación, servidor contratado a honorarios, infringiendo lo señalado por la jurisprudencia de este Organismo de Control, toda vez que esas funciones le competen a personal que tenga la calidad de funcionario público, por cuanto dicho Coordinador carece de responsabilidades administrativas (aplica dictamen N° 61.837, de 2011, de este Organismo Fiscalizador).

Sobre esta materia, el Servicio informa que los memorándum que solicitaban emitir las órdenes de compra, están firmados por don Alejandro Boetsch Domínguez, pero previamente éstos contaban con la visación de doña Camila Fernández Bustos, quien tiene la calidad jurídica de contrata, según resolución exenta N° 5.736, de 1 de diciembre de 2010, funcionaria encargada de validar con su rúbrica todos los documentos que emite la Unidad de Comunidad Escolar, especialmente los que son remitidos a la Sección Compras del Ministerio.

Asimismo, indica que como consecuencia de la observación efectuada por este Organismo de Control, se han revisado y modificado los procedimientos en tal sentido y que en lo sucesivo todos los documentos consideran la firma de doña Camila Fernández Bustos o de don Sebastián Figueroa Melo, nombrados mediante resoluciones exentas N°s 6.364 y 256, de 28 de noviembre y 27 de mayo, ambas del año 2011, en calidad de profesional a contrata y Jefe de Gabinete del Subsecretario, respectivamente.

Conforme a lo expresado y producto de que las medidas enunciadas se están ejecutando, se mantiene la observación, cuya efectividad será validada en una próxima visita de seguimiento.

3. Instrucciones del portal Mercado Público

En esta materia, cabe hacer representar el incumplimiento por parte de la Subsecretaría de Educación de las instrucciones para la compra de productos y servicios en convenio marco, establecidas en el punto 7, N° 3, de la Directiva de Contratación Pública N° 5, de 2006, donde se indica que se deberá establecer un cuadro comparativo para todas las alternativas encontradas y que satisfagan totalmente el requerimiento de la Institución, en el que se incluya precio, flete si corresponde, garantías, tiempos de despacho y otras condiciones comerciales relevantes, antes de la elección del proveedor y de la emisión de la orden de compra pertinente, lo que en la especie no aconteció con las operaciones en comento.

Sobre el particular, el Ministerio responde en su oficio de respuesta que para las compras públicas se rige por lo establecido en la ley de compras y su reglamento, y, específicamente en esta oportunidad, por lo establecido en el artículo 14, del decreto N° 250, del Ministerio de Hacienda, de 2004, que aprueba el reglamento de la ley N° 19.886.

Agrega, que no corresponde incluir el cuadro comparativo porque las órdenes de compras de que se trata eran inferiores a 1.000 UTM.

La respuesta del Servicio no se condice con el tenor de la observación formulada, por cuanto ésta se relaciona con la Directiva de Contratación Pública N° 5, de 2006, la cual no contempla limitaciones en cuanto al monto de las órdenes de compra, y señala que en el caso de las compras de productos y servicios en convenio marco se deberá establecer un cuadro comparativo, entre otras exigencias, por ende, se mantiene lo observado.

4. Emisión de órdenes de compra y convenio marco

Se constató que las órdenes de compra emitidas a través del portal Mercado Público relativas a las situaciones analizadas, no individualizan el convenio marco al que se accede, conforme a lo previsto en el artículo 57, letra a), del aludido decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda que aprueba el reglamento de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

Al respecto, la Entidad examinada señala que el catálogo electrónico de los convenios marco está agrupado por categorías y dentro de éstas se encuentran individualizados los citados convenios. Agrega, que al emitir la orden de compra, se menciona el producto que se desea adquirir y la cantidad; luego el sistema detalla en forma automática la descripción del bien o servicio y el valor unitario del producto. Añade, que el comprador puede agregar otros datos importantes como imputación y contacto.

Además, expone que cuando se emite la orden de compra a través de la funcionalidad disponible en el portal de mercado público, dicha orden es direccionada automáticamente al convenio marco que corresponde a la categoría en que se quiere operar, es decir, la funcionalidad no contempla la oportunidad de indicar a cual convenio marco se accede, sino que automáticamente direcciona la compra hacia el acuerdo correspondiente, indicándolo solamente con una sigla al final del código de la orden de compra.

No obstante lo señalado por el Ministerio auditado, este Organismo de Control mantiene la observación planteada, toda vez que el sistema de que se trata permite la edición de la orden de compra para incluir la información referida al convenio marco al que se accede, rubro "observaciones", aclarando que esta instancia se encuentra establecida en el artículo 57, letra a), del precitado decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

Asimismo, se objetó que las órdenes de compra publicadas no señalan la cantidad, precio unitario y el detalle de los servicios o productos, situación improcedente, toda vez que, la orden de compra, en este tipo de negociación, constituye el contrato para efectos de supervisar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los proveedores.

En su oficio de respuesta, el Servicio expresa que el portal mercado público al momento de emitir la orden de compra a través del catálogo electrónico, señala la cantidad a adquirir de un producto, y el sistema en forma automática indica el valor unitario y descripción del mismo. A su vez, informa que el comprador podrá agregar en el campo "observaciones" la imputación, la descripción de la cantidad, entre otros datos relevantes para entender la orden de compra, según corresponda, adjuntando las correspondientes órdenes en que consta la indicación de los servicios, precio unitario y cantidad.

Al respecto, se mantiene la objeción, debido a que la propia autoridad reconoce que se puede agregar información en la orden de compra, lo que permite dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 57 letra a) del reglamento de la ley N° 19.886, mientras el aludido sistema no tenga habilitada la aplicación pertinente.

5. Contabilización y pago de facturas

Cabe observar que el Servicio no dio cumplimiento a la norma sobre la oportunidad del registro de las instancias del devengado y el pagado, establecidas en el oficio circular N° 60.820, de 2005, de esta Contraloría General, debido a que estas operaciones se registran en la misma data.

En su respuesta, la autoridad señala que la oportunidad del registro de las instancias del devengado y el pagado, se genera en el mismo día, porque el servicio prestado es recepcionado conforme a su forma y fondo, por lo tanto, se contabiliza el devengo y pago en la misma fecha, a fin de gestionar en el menor tiempo el pago de la factura correspondiente.

Agrega, que dentro del proceso de pago se ha definido como procedimiento, que las facturas deban ser recepcionadas y aprobadas por cada uno de los programas, certificando su conformidad, de acuerdo a lo instruido mediante el oficio ordinario N° 200, de 21 de abril de 2011, de esa Cartera de Estado.

Sobre el particular, es menester señalar que acorde a lo previsto en la normativa señalada se establece que la instancia del "Devengado", tiene lugar, al percibirse tales bienes o servicios, con recepción

de la respectiva factura o guía de despacho y, la instancia del "Pago", se verifica una vez que ella cuenta con la factura y el acta de recepción pertinente, por consiguiente, ambos hechos ocurren en instancias diferentes, por lo cual se mantiene la objeción en comento.

Del mismo modo, se pudo establecer que el ciclo de pago de algunas de las facturas, supera el período establecido en el oficio circular N° 23, de 2006, del Ministerio de Hacienda, que señala que éstos deben realizarse dentro de los 30 días corridos siguientes al devengo o recepción de los bienes de la respectiva operación, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla N° 2: Detalle de pagos que no cumplieron con lo establecido en el oficio circular N° 23, de 2006, del Ministerio de Hacienda

N° ORDEN DE COMPRA	N° FACTURA	FECHA FACTURA	DCTO. TESORERIA N° ID	FECHA	DÍAS DE ATRASO EN EL PAGO
533606-234-CM11	11026698	20/09/2011	669414	02/11/2011	13
533606-138-CM11	11030940	26/09/2011	670819	09/11/2011	14
533606-211-CM11	11022970	10/09/2011	669356	02/11/2011	23
533606-213-CM11	11022972	10/09/2011	669364	02/11/2011	23
533606-212-CM11	11022971	10/09/2011	669395	02/11/2011	23
533606-218-CM11	24843	16/09/2011	670815	09/11/2011	24
533606-158-CM11	11017206	31/08/2011	669423	02/11/2011	33
533606-158-CM11	11017201	31/08/2011	669457	02/11/2011	33
533606-134-CM11	11011038	20/08/2011	669377	02/11/2011	44
533606-134-CM11	11011039	20/08/2011	669407	02/11/2011	44

Sobre la materia, la autoridad del Servicio manifiesta que efectivamente se verificó que ocurrieron retrasos en el pago de algunas facturas, en razón a la premura con que se debió operar para implementar el plan.

Asimismo, expresa que con el objeto de evitar que situaciones como la referida se repitan, ha establecido medidas de control interno que consisten en un sistema de gestión documental, donde se ingresan las facturas, las cuales son derivadas a los distintos programas según corresponda, para su revisión, validación y envío a la Sección de Ejecución Presupuestaria con el expediente que la respalda, la que tiene un promedio de pago de tres días hábiles, contados desde que se reciben los documentos.

Agrega, que como parte de los cambios operacionales conducentes a evitar retrasos en el pago de facturas, paulatinamente y a contar del último trimestre de 2011, a las facturas que ingresaron al Ministerio, que aún no han sido derivadas a la Unidad de Ejecución Presupuestaria según el reporte del Sistema de Gestión Documental, se les realiza un seguimiento que consiste en solicitar vía correo electrónico, al programa correspondiente, la pronta derivación de la documentación que registra el sistema, con el objeto de agilizar su pago.

Considerando que los argumentos expuestos por la Subsecretaría se consideran razonables, se levanta lo observado, sin perjuicio de que las medidas adoptadas serán validadas en una próxima visita de fiscalización a la entidad.

6. Análisis de información sobre alumnos beneficiarios

Del examen de la información proporcionada por el MINEDUC, en planilla excel, sobre los alumnos inscritos en el referido plan, se observa que de un total de 159.686 números de rut, 5.384 se encontraban duplicados, triplicados o cuadriplicados, lo que representa un 3,4% del total de los alumnos inscritos, permitiendo inferir que los registros válidos alcanzan a un total de 154.302 alumnos.

Asimismo, se advirtieron inconsistencias en la referida información, en orden a que algunos rut eran inválidos. A modo de ejemplo, se puede consignar la existencia de 38 números con rut sobre los 39.000.000 y que 107 registros presentaban datos incompletos, al no contar con el apellido materno.

Por otra parte, a fin de constatar la veracidad de los datos, se procedió a enviar al Servicio de Registro Civil e Identificación un total de 154.157 registros para ser confrontados con los antecedentes que mantiene esa Entidad, constatándose que 16.345 rut no correspondían al alumno que aparecía inscrito, lo que representa un 10,6% del total de registros certificados.

De acuerdo con los antecedentes proporcionados por el MINEDUC, los resultados de la aplicación del plan en análisis se resumen como sigue, cuya información presenta una diferencia de 8 alumnos no considerados en los datos adjuntos:

Tabla N° 3: Detalle de alumnos y su resultado

Total de alumnos inscritos	155.480
Total de alumnos aprobados	130.659
Total de alumnos reprobados	24.813

Fuente: Gabinete Subsecretario de Educación

Tabla N° 4: Motivos de reprobación

Méritos académicos insuficientes	21.160
Asistencia insuficiente	3.653
Total	24.813

Fuente: Gabinete Subsecretario de Educación

Conforme a lo expuesto y analizados los antecedentes aportados, se observa la falta de control respecto de las bases de datos que gestionaron el plan, toda vez que sus registros presentan inconsistencias en cuanto a la integridad y veracidad de los datos, impidiendo determinar con exactitud el número de alumnos inscritos, aprobados y/o reprobados.

En relación con lo observado, el MINEDUC responde que la inscripción de los alumnos se realizó a través de una plataforma que se creó especialmente para este efecto y que estaba conectada

con el SIGE (Sistema de Gestión Escolar), precisando que sólo en situaciones excepcionales (alrededor de un 1% de los casos), la inscripción no se efectuó en dicha plataforma, debido a la falta de conexión con el referido sistema SIGE, impidiendo verificar la información entregada por los alumnos.

Enseguida, expone que considerando lo señalado por este Organismo de Control, realizó un análisis a fin de tipificar el nivel de errores observados, por apellido paterno, materno y los nombres de los alumnos, tomando una muestra equivalente al 12,54% representativa de los 16.345 registros observados, cuyo resultado demostró que el nivel de errores son de tipo caligráficos, y que, a su juicio, estas diferencias no tuvieron ninguna incidencia en el cumplimiento de los objetivos del plan, toda vez que los directores de los establecimientos educacionales pudieron identificar adecuadamente a sus estudiantes.

Además, expresa que implementará las medidas de validación y mantenimiento de las bases de datos del plan Salvemos el Año Escolar, para efectos de registro y que, conforme a lo anterior, la Coordinación de Tecnología realizará las gestiones correspondientes para corregir las bases de datos a fin de remitirlas a la Contraloría General de la República.

Al tenor de lo expuesto, se mantiene la objeción hasta que se puedan verificar las medidas de control implementadas a fin de mantener información correcta sobre la materia.

7. Otras materias

En relación con el presunto uso no autorizado de la fotografía que se habría utilizado en la publicidad del aludido Plan Salvemos el Año Escolar, corresponde señalar que los hechos están siendo investigados por la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Ingreso de Corte N° 12350-2011, por lo que este Organismo Fiscalizador debe abstenerse de emitir pronunciamiento a la luz de lo previsto en el artículo 6°, inciso tercero, de la ley N° 10.336, Orgánica de esta Entidad de Control (aplica dictámenes N°s 45.236 y 45.365, ambos de 2010, de esta Contraloría General).

CONCLUSIÓN

El Ministerio de Educación llevó a efecto el plan Salvemos el Año Escolar conforme sus facultades, sin embargo, la ejecución de los gastos asociados a éste demuestra incumplimientos a la normativa y debilidades de los controles que deben ser corregidas en pro del resguardo de la utilización de los recursos asignados. Por ende, corresponde que la referida Cartera de Estado, arbitre las medidas tendientes a superarlas, entre las cuales figuran a lo menos las siguientes acciones:

1. Procurar que la ejecución del presupuesto cuente con los fondos y autorizaciones correspondientes según los planes y programas que lleve a efecto.

2. Dar cabal cumplimiento a la normativa que rige la operatoria de las compras públicas, ley N° 19.886, decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, así como, lo establecido en la

Directiva de Contratación Pública N° 5, de 2009, de la Dirección de Compras y Contratación Pública.

Asimismo, deberá cautelar que el personal que realice funciones de jefatura tenga la calidad de funcionario público.

3. Sobre la oportunidad de la contabilización y pago de las facturas por los servicios contratados, deberá ceñirse a lo dispuesto en el oficio circular N° 60.820, de 2005, de esta Contraloría General. Así también, deberá procurar realizar los pagos dentro de los 30 días corridos siguientes al devengo o recepción de los bienes, de acuerdo a lo establecido en el oficio circular N° 23, de 2006, del Ministerio de Hacienda.

4. Implementar los controles pertinentes a fin de mantener bases de datos con información correcta y actualizada que sirva a los propósitos de la gestión.

La efectividad de las medidas adoptadas serán comprobadas en las próximas visitas que se realicen a la Entidad, conforme a las políticas de este Organismo de Control, sobre seguimiento de los programas de Fiscalización.

Transcríbase copia de este Informe al Subsecretario de Educación y al Auditor Ministerial de Educación.

Saluda atentamente a Ud.,

MARÍA IRENE HERNÁNDEZ PEÑALOZA
Jefa Área de Educación, Trabajo
y Previsión Social
División de Auditoría Administrativa

ANEXO

Nº ORDEN DE COMPRA	FECHA EMISIÓN ORDEN DE COMPRA	DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO O SERVICIO	MONTO ORDEN DE COMPRA ($)
533606-134-CM11	12/08/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar" /Las Últimas Noticias.	9.189.180
533606-135-CM11	12/08/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar" /La Tercera. Día 13 de agosto de 2011.	10.368.756
533606-136-CM11	12/08/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar" /La Tercera. Días 16 y 18 agosto de 2011.	4.522.000
533606-137-CM11	12/08/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar" /La Estrella de Arica, Antofagasta y Atacama de Copiapó. Día 14 de agosto de 2011.	3.685.440
533606-138-CM11	12/08/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar" /Crónica de Chillán; El Mercurio de Valparaíso; El Líder de San Antonio; La Prensa de Curicó; El Centro de Talca; el Sur de Concepción; Austral de Valdivia y Osorno; Llanquihue de Puerto Montt y La Estrella de Chiloé. Día 14 de agosto de 2011.	12.847.621
533606-141-CM11	16/08/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar" /Las Ultimas Noticias. Día 17 de agosto de 2011.	3.060.680
533606-142-CM11	16/08/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar" /PUBLIMETRO. Día 17 de agosto de 2011.	2.281.042
533606-148-CM11	18/08/2011	Pendones Tipo Roller 39 unidades "Salvemos el Año Escolar".	1.474.306
533606-151-CM11	18/08/2011	Avisaje en el Diario La Hora "Salvemos el Año Escolar".	755.650
533606-155-CM11	19/08/2011	Aviso "Salvemos el Año Escolar" 20 y 26 de agosto de 2011, Diario La Tercera.	8.492.555
533606-156-CM11	19/08/2011	Campaña Comunicacional "Salvemos el Año Escolar".	34.999.865
533606-158-CM11	19/08/2011	Avisaje en Las Últimas Noticias. Días 20, 21 y 26 de agosto de 2011/Salvemos el Año Escolar.	9.797.270
533606-159-CM11	19/08/2011	Avisaje en Publimetro los días 22, 26 y 27 de agosto de 2011 /Salvemos el Año Escolar.	3.416.208
533606-160-CM11	19/08/2011	Avisaje en diario La Cuarta. Días 22, 24 y 26 de agosto de 2011/Salvemos el Año Escolar.	5.890.500
533606-162-CM11	19/08/2011	Avisaje en La Estrella de Arica, Iquique y Antofagasta; El Mercurio de Calama; Atacama de Copiapó. Días 22 y 26 de agosto de 2011/Salvemos el Año Escolar.	7.626.301

N° ORDEN DE COMPRA	FECHA EMISIÓN ORDEN DE COMPRA	DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO O SERVICIO	MONTO ORDEN DE COMPRA ($)
533606-164-CM11	19/08/2011	Avisaje - Crónica de Chillán; El Mercurio de Valparaíso; El Líder de San Antonio; La Prensa de Curicó; El Centro de Talca; El Sur de Concepción; Austral de Valdivia y Osorno; Llanquihue de Puerto Montt y La Estrella de Chiloé. Días 22 y 26 de agosto de 2011/Salvemos el Año Escolar.	19.794.101
533606-168-CM11	23/08/2011	Avisaje - Diario La Hora, el 24 de agosto de 2011, "Salvemos el Año Escolar".	755.650
533606-175CM-11	29/08/2011	Pendones Tipo Roller: 27 unidades "Salvemos el Año Escolar".	1.020.466
533606-211-CM11	01/09/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar". Día 3 de septiembre de 2011- Las Últimas Noticias.	4.594.590
533606-212-CM11	01/09/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar". Día 5 de septiembre de 2011- Las Últimas Noticias.	5.132.470
533606-213-CM11	01/09/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar". Día 9 de septiembre de 2011- Las Últimas Noticias.	5.600.140
533606-214-CM11	01/09/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar". Días 2 y 4 de septiembre de 2011- Diario La Cuarta.	6.307.000
533606-215-CM11	01/09/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar". Día 7 de septiembre de 2011- Diario La Cuarta.	2.868.869
533606-216-CM11	01/09/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar". Día 8 de septiembre de 2011- Diario La Tercera.	7.014.157
533606-217-CM11	01/09/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar". Día 4 de septiembre de 2011- Diario La Tercera.	9.758.828
533606-218-CM11	01/09/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar" - Diarios La Estrella de Arica, Iquique, Antofagasta; El Mercurio de Calama y Ovallino. Días 2 y 9 de septiembre de 2011.	10.658.928
533606-219-CM11	01/09/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar" - Diarios El Mercurio de Valparaíso; El Líder de San Antonio; El Rancaguino; El Centro de Talca; Crónica de Chillán, Estrella de Concepción; Austral de Temuco y Valdivia; La Tribuna de Los Ángeles; El Llanquihue; La Prensa Austral. Días 2 y 9 de septiembre de 2011.	30.651.623
533606-232-CM11	09/09/2011	Avisaje "Salvemos el Año Escolar", día 10 de septiembre 2011- Diario La Tercera.	10.368.756
533606-233-CM11	09/09/2011	Avisaje "Salvemos el Año Escolar", día 10 de septiembre 2011. El Mercurio .	10.290.086
533606-234-CM11	09/09/2011	Avisaje "Salvemos el Año Escolar", día 10 de septiembre 2011- Diario Las Últimas Noticias.	4.594.590
533606-235-CM11	09/09/2011	Avisaje "Salvemos el Año Escolar", día 10 de septiembre 2011- Diario La Cuarta	3.153.500

N° ORDEN DE COMPRA	FECHA EMISIÓN ORDEN DE COMPRA	DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO O SERVICIO	MONTO ORDEN DE COMPRA ($)
533606-236-CM11	09/09/2011	Avisaje "Salvemos el Año Escolar", día 10 de septiembre 2011. El Mercurio de Valparaíso y el Sur de Concepción.	7.248.117
533606-247-CM11	26/09/2011	Publicación Diario El Mercurio de Valparaíso y CCP, el 27 de septiembre de 2011, "Salvemos el Año Escolar".	4.398.249
533606-248-CM11	26/09/2011	Publicación Diario Las Últimas Noticias. Días 27 y 30 de septiembre de 2011, "Salvemos el Año Escolar".	6.666.868
533606-249-CM11	26/09/2011	Publicación Diario La Cuarta los días 27 y 30 de septiembre de 2011 "Salvemos el Año Escolar".	3.671.574
533606-252-CM11	27/09/2011	Publicación Diario El Mercurio de Valparaíso y CCP, el 30 de septiembre de 2011 "Salvemos el Año Escolar".	4.398.249
596-639-CM11	20/10/2011	Almacenaje y Distribución pendones "Salvemos el Año Escolar".	761.454
533606-186-CM11	31/08/2011	Publicación "Salvemos el Año Escolar" 17de agosto de 2011 /PUBLIMETRO.	3.721.813
	TOTAL ÓRDENES DE COMPRA		**281.837.452**

www.contraloria.cl