



UNIVERSIDAD  
**Finis Terrae**

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE

FACULTAD DE DERECHO

MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO: TRANSPARENCIA, REGULACIONES Y

CONTROL 2021-2022

**LA EFICACIA DE LAS HERRAMIENTAS DE CONTROL INTERNO EN EL  
PROCESO DE ENTREGA DE INCENTIVOS ECONÓMICOS POR PARTE  
DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO INDAP**

IVÁN CERDA FUENTELZAR

Artículo Académico presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis  
Terrae, para optar al grado de Magister en Derecho Público: transparencia,  
regulaciones y control 2021-2022

Profesor Guía: Jaime Phillips Letelier

Santiago, Chile

2023

LA EFICACIA DE LAS HERRAMIENTAS DE CONTROL INTERNO EN EL PROCESO DE  
ENTREGA DE INCENTIVOS ECONÓMICOS POR PARTE DEL INSTITUTO DE  
DESARROLLO AGROPECUARIO - INDAP

Iván M. Cerda Fuentelzar  
Universidad Finis Terrae  
icerdaf@uft.edu

Profesor guía: Jaime Phillips Letelier

**Resumen**

Este trabajo de orienta al análisis de las diversas herramientas de control interno que dotan a la Administración del Estado, a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP en su rol de servicio público a cargo del fomento productivo silvoagropecuario, en la entrega de incentivos económicos a sus usuarios y usuarias por medio de postulaciones a concursos. El análisis se centrará en todas aquellas falencias, quiebres de control y hallazgos detectados por auditorías, fiscalizaciones e instrumentos de gestión interna, que evidencian debilidades en el control de los procesos asociados a una eficiente entrega de recursos públicos; para finalmente realizar propuestas de mejora que robustezcan aspectos relevantes como el Comité de Financiamiento, segregación de funciones, supervisión y seguimiento de la ejecución y uso eficiente de las inversiones financiadas, entre otros, que garanticen la eficacia, la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en la gestión pública.

**Palabras clave:** subsidios, fomento, control interno, procedimiento.

**Abstract**

This work is oriented to the analysis of the various internal control tools that provide the State Administration, through the Institute of Agricultural Development INDAP in its role as a public service in charge of the productive promotion of forestry and agriculture, in the delivery of economic incentives to its users through applications to tenders. The analysis will focus on all those shortcomings, control breaches and findings detected by audits, audits and internal management

instruments, which show weaknesses in the control of the processes associated with an efficient delivery of public resources; to finally make proposals for improvement that strengthen relevant aspects such as the Financing Committee, segregation of functions, supervision and monitoring of the execution and efficient use of the financed investments, among others, that guarantee effectiveness, the promotion of transparency, accountability and integrity in public management.

**Keywords:** subsidies, promotion, internal control, procedure.

## **Introducción**

Conforme los tiempos que corren, en que la actividad estatal debe satisfacer estándares exigentes de probidad, transparencia, eficiencia y eficacia de quienes lo demandan, el principio de control de las actuaciones de los órganos estatales en la gestión de sus políticas públicas debe encontrarse dotado de mecanismos que respondan a los diversos niveles de actuación.

Desde el control interno de la Administración, entendido este como aquel que “realiza una unidad integrante del propio órgano administrativo, su finalidad consiste en contrastar la actuación administrativa con las normas del propio ordenamiento y las necesidades de la gestión pública, verificando su plena concordancia con aquéllas y las políticas e instrucciones impartidas por las autoridades superiores de la organización”<sup>1</sup>. Por su parte, como actividad orientada a dar estabilidad y confiabilidad a la presencia estatal en la sociedad, presenta, en opinión del profesor Pantoja, “mutatis mutandis, un tipo de transformación que no escapa a lo que acontece en el mundo científico técnico y al efecto que producen sus aplicaciones en la vida de las personas... de modo que todo cambio de políticas organizativas y funcionales impacta al control.”<sup>2</sup> La Contraloría General de la República la define como “la fiscalización que, por vía jerárquica y con sus propios medios, realiza cada servicio, con el fin de adecuar su actividad a las normas vigentes y a las condiciones de eficiencia que técnicamente sean exigibles de acuerdo con sus modalidades de funcionamiento.”<sup>3</sup>

Dentro de las actuaciones sujetas a control financiero y de juridicidad, está aquella que realizan algunos servicios públicos llamada “actividad de fomento”, destinada a apoyar el

---

<sup>1</sup> BORDALÍ Y FERRADA (2008) en Centro de Políticas Públicas UC. Consorcio para la Reforma del Estado (2013): "Un mejor Estado para Chile", p. 628.

<sup>2</sup> PANTOJA BAUZÁ (2005), p. 240.

<sup>3</sup> Contraloría General de la República, Dictamen N°8012, año 1969.

desarrollo de actividades o prestaciones a través de la entrega de incentivos, en muchos casos de carácter financiero, con el objetivo de dirigir la acción de los beneficiarios hacia fines de interés general.

Esta forma de intervención estatal se caracteriza por: i) el destino de los recursos es un particular que hace o deja de hacer algo; ii) el incentivo puede ser honorífico, jurídico o económico; iii) la existencia de una actividad o prestación cuyo logro es de interés para la Administración; iv) que este interés sea de carácter público corresponda a una necesidad pública; v) esta actividad se materializa a través del principio de cooperación, es decir, con la colaboración de los particulares beneficiados.

Tal actividad de fomento, y donde se abocará el estudio de este trabajo, es desarrollada por el Instituto de Desarrollo Agropecuario - INDAP, que desde el año 1962 promueve el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y de los campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos. INDAP materializa esta iniciativa de fomento productivo poniendo a disposición de sus beneficiarios(as) programas y servicios (también llamados “instrumentos”), que proveen apoyos en ámbitos tales como: Desarrollo de Capacidades Productivas y Empresariales; Fomento a la Inversión; u otros que propendan al logro de los objetivos institucionales.

De este modo, el presente artículo se orienta al análisis de las herramientas de control interno, especialmente de aquellas llamadas a fiscalizar jurídica y financieramente las operaciones de entrega de recursos económicos a los usuarios(as) de INDAP, sean individualmente considerados o de forma asociativa, deteniéndonos en el estudio de los hallazgos que el sistema de auditorías de la Contraloría General de la República han evidenciado, el nivel de riesgo que estas representan y aventurarnos en proponer mejoras en estos mecanismos de control.

## **1. La actividad de fomento por parte del ejecutivo**

En la legislación chilena, los subsidios se entienden como beneficios directos otorgados por el Estado a determinados individuos, sectores, actividades o áreas geográficas sin discriminación

arbitraria, coacción, y “que suponen ventajas que amplían la esfera subjetiva de éstos”<sup>4</sup>. Estos beneficios pueden ser en forma de contribuciones monetarias u otros activos valiosos entregados a beneficiarios específicos. Así, la actividad de fomento “utiliza, de preferencia, el mecanismo de las ayudas del Estado para intervenir en las decisiones de los sujetos que participan en el mercado. Estas se presentan como un complejo conjunto que reúne figuras de la más diversa índole y que en su mayoría son aplicadas en el ámbito nacional por los órganos con competencia para ello.”<sup>5</sup>

Las principales características de los subsidios en la legislación chilena son las siguientes:

- Principio de legalidad: Los subsidios administrativos deben estar establecidos y regulados por ley. La Administración Pública no puede otorgar subsidios que no estén expresamente previstos por la ley.
- Principio de finalidad: Los subsidios administrativos deben tener una finalidad específica y estar destinados a promover el cumplimiento de objetivos de interés público o social. Deben estar orientados a satisfacer necesidades colectivas o a fomentar actividades de utilidad pública.
- Principio de selectividad: Los subsidios administrativos deben ser otorgados de manera selectiva, considerando criterios objetivos y transparentes. La asignación de los subsidios debe basarse en la evaluación de méritos y condiciones establecidas en las bases de convocatoria.
- Principio de eficiencia: Los subsidios administrativos deben ser asignados de manera eficiente, procurando el uso adecuado de los recursos públicos. La Administración Pública debe velar por la correcta utilización de los subsidios, por el seguimiento, el impacto y por el cumplimiento de las multas para los cuales fueron otorgados, cuando procedan.
- Principio de subsidiariedad: El Estado actúa como un agente subsidiario al otorgar subsidios administrativos. Esto implica que el Estado no debe asumir un rol directo en la realización de actividades que pueden ser desarrolladas por la sociedad civil u otros actores privados. Los subsidios administrativos buscan complementar y fortalecer la acción de estos actores
- Suponen un acto de la Administración, a través del cual, la autoridad manifiesta su voluntad formal y fundada de otorgar el inventivo al beneficiario y, como tal, deberá ser fundado.

---

<sup>4</sup> CORDERO VEGA (2015), p. 478

<sup>5</sup> CORDERO VEGA (2015), p. 479

Volveremos en este punto al analizar el proceso de entrega de incentivos que ejecuta actualmente INDAP.

- **Carácter discrecional:** Los subsidios se otorgan a discreción del Estado. Pueden concederse en forma de dinero, bienes muebles o inmuebles o exenciones. Los subsidios pueden ser temporales o permanentes, condicionales o incondicionales.
- **Revisten un carácter público:** La entrega de subvenciones tienen como objetivo la satisfacción de interés colectivos o de interés público.
- **Están sujetos a control.** El Estado tiene la facultad de determinar las condiciones y requisitos para el otorgamiento de subsidios, debiendo ser sujetos de seguimiento, y evaluación de su impacto en los beneficiarios.

La eficacia de las subvenciones se controla a través de diversas medidas y mecanismos establecidos por la Administración Pública en Chile, las que buscan garantizar la eficacia de las subvenciones y asegurar que los recursos públicos sean utilizados de manera adecuada y en beneficio de la sociedad. Algunas de las formas de control de eficacia de las subvenciones son:

- **Seguimiento y evaluación:** La Administración Pública realiza un seguimiento y evaluación periódica de las subvenciones otorgadas. Esto implica verificar si los beneficiarios están cumpliendo con los objetivos y condiciones establecidos en la asignación de la subvención. Se pueden realizar informes de seguimiento, visitas de inspección y evaluaciones de resultados para evaluar la eficacia de las subvenciones.
- **Rendición de cuentas:** Los beneficiarios de las subvenciones están obligados a rendir cuentas sobre el uso de los recursos recibidos. Deben presentar informes y documentación que demuestren el cumplimiento de los fines para los cuales se otorgó la subvención. La Administración Pública puede solicitar informes financieros, informes de actividades y otros documentos que permitan verificar la eficacia de la subvención.
- **Auditorías:** La Administración Pública puede realizar auditorías para verificar el correcto uso de los recursos otorgados a través de las subvenciones. Estas auditorías pueden ser realizadas por organismos internos de control o por entidades externas especializadas en auditoría. El objetivo es detectar posibles irregularidades o mal uso de los recursos y garantizar la eficacia de las subvenciones. Aquí es donde centraremos nuestro trabajo, a fin de verificar los informes de auditoría que relevan los distintos niveles de cumplimiento en el control de las actuaciones del servicio.

- Sanciones: En caso de incumplimiento de los fines establecidos en la asignación de la subvención, la Administración Pública puede aplicar sanciones a los beneficiarios. Estas sanciones pueden incluir la devolución de los recursos recibidos, la suspensión de la subvención o la prohibición de recibir futuras subvenciones.

## **2. La entrega de incentivos de fomento productivo por parte de INDAP**

Como se dijera al inicio y conforme los objetivos trasados en su ley orgánica N°18.910 y sus modificaciones, el Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP desde hace más de 60 años viene promoviendo el desarrollo productivo, social, cultural y ambiental de los y las pequeños(as) productores(as), campesinos(as), así como también de sus organizaciones y comunidades<sup>6</sup>, mediante la entrega de incentivos de fomento productivo, algunos de ellos no reembolsables y cofinanciados, dirigidos al desarrollo de capacidades técnicas, inversiones; así como también al otorgamiento de créditos a una tasa más baja que la banca regular. Tipo de subvención que las diferencia doctrinalmente de aquellas entendidas como de “asignación reglada” y de “asignación directa”<sup>7</sup>, como pueden ser los instrumentos de crédito, a través de mutuos con o sin garantías.

Sus acciones se ejecutan, a través del financiamiento de proyectos, sean estos de inversión, asesoría técnica, adquisición de insumos y/o de activos fijos que coadyuvan al desarrollo de sus emprendimientos particulares y asociativos, estructurándose en base a programas<sup>8</sup> (Programa de Riego Intrapredial, Programa de Desarrollo Local, Programa de recuperación de suelos degradados, Programa de Créditos, etc.) los que tienen un marco regulador a través de normas técnicas y procedimientos operativos específicos para cada instrumento, los que son aprobados por el Director Nacional de INDAP a través de la dictación del correspondiente acto administrativo y que proveen apoyo en ámbitos tales como: desarrollo de capacidades productivas y empresariales;

---

<sup>6</sup> Artículo 2°, Ley N°18.910, de 1990.

<sup>7</sup> GARCÍA (2012), p. 79

<sup>8</sup> Artículo 9°, letra d, Resolución N°306 de fecha 9 de diciembre de 2005, que aprueba el Reglamento General para la Entrega de Incentivos Económicos de Fomento Productivo: Conjunto de actividades de intervención, estructuradas para lograr objetivos preestablecidos; es decir, para satisfacer necesidades o resolver problemas que afectan los procesos productivos y/o de negocio(s) de los(as) beneficiarios(as) y que por su importancia y magnitud han sido identificados y reconocidos por INDAP.

fomento a la inversión; u otros que propendan al logro de los objetivos institucionales.<sup>9</sup> Tal es así, que la normativa que regula cada programa o instrumento de fomento de INDAP, lo hace con una definición más precisa de: los objetivos, enfoque estratégico, participantes, requisitos para acceder, tipos de apoyo o ámbitos de intervención, estructuración del instrumento y procedimientos operativos.

## **2.1. Operatividad de los Programas. Proceso de aprobación de incentivos**

La Resolución N°306, de fecha 9 de diciembre de 2005, de la Dirección Nacional, que aprueba el Reglamento General para la Entrega de Incentivos Económicos de Fomento Productivo, tomada razón por la Contraloría General de la República el día 3 de febrero de 2006, y su modificación por Resolución N°434, de fecha 29 de octubre de 2013, tomada razón por la Contraloría General de la República el día 09 de diciembre de 2013, describe los procedimientos operativos utilizados por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) para acceder a un instrumento de financiamiento. Estos procedimientos se ejecutan sobre una línea base de procesos, aplicable a todos los instrumentos, y que tienen como objetivo mejorar la atención a los beneficiarios, utilizar eficientemente los recursos y tomar decisiones sobre la asignación de incentivos, cuya entrega final al beneficiario es consecuencia de un complejo proceso cuya selección opera, en muchos de los casos, a través del sistema de concurso público de fondos estatales y que debe estar dotada de los elementos necesarios para que al interior del organismo se desarrolle “una verificación, un control, sobre la actividad que desempeña”<sup>10</sup>.

Los beneficiarios pueden presentar sus demandas de forma individual o agrupada, siempre y cuando cumplan con las condiciones de admisibilidad establecidas en las normativas específicas. Estas demandas son evaluadas por INDAP y se estructuran como proyectos con objetivos claros y medibles.

---

<sup>9</sup> Artículo 3°, Resolución N°306 de fecha 9 de diciembre de 2005, que aprueba el Reglamento General para la Entrega de Incentivos Económicos de Fomento Productivo.

<sup>10</sup> OÑATE VERA (2012), p. 250.

### **2.1.1. El Comité de Financiamiento como instancia de control interno previo**

Para asesorar en la selección y aprobación de las demandas, se cuenta con un Comité de Financiamiento, el que, de acuerdo a la materia objeto de decisión, será a nivel de Agencia de Área, regional o nacional. Este comité tiene la responsabilidad de revisar las demandas, asesorar a la autoridad resolutoria en la selección y aprobación de las demandas de incentivos y, cuando corresponda, pronunciarse respecto de las exigencias a considerar para la entrega de dichos incentivos, debiendo proveer a la autoridad de todos los antecedentes relevantes del proyecto y del usuario (a) potencialmente beneficiario del incentivo.

Es dable detenerse en el estudio de esta etapa dentro del procedimiento, ya que las decisiones que tome este Comité de Financiamiento, las cuales culminan con la emisión de un Acta de Comité de Financiamiento, se consideran actos trámite, pues sirven de base o, como refiere el Profesor Bermúdez, “dan curso progresivo al mismo”<sup>11</sup> y “no son impugnables”<sup>12</sup>; ratificado también a nivel legal, por lo dispuesto en el artículo 15° de la ley N°19.880. En consonancia con lo anterior, también el Profesor Cordero adhiere a que todo órgano que emita un acto administrativo dentro de su competencia está sujeto a un sistema de “autocontrol” que ejercerá de oficio (como es el caso en análisis) o a petición de parte.<sup>13</sup>

Una vez aprobado el incentivo, se emite el acto administrativo de adjudicación que especifica los clientes seleccionados, los montos de los incentivos y las asignaciones presupuestarias.

En cumplimiento de los artículos 45° y siguientes de la ley N°19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, INDAP informa a los postulantes los resultados del proceso, de manera que los beneficiarios puedan conocer si su demanda ha sido aprobada o no. En caso de que los postulantes consideren que han sido perjudicados, en uso del derecho establecido en el artículo 10° del aludido texto normativo, tendrán la posibilidad de solicitar la reconsideración de su situación.

Por su parte, la Contraloría General de la República, en su función fiscalizadora, a través del sistema de auditorías<sup>14</sup>, ha definido al control interno como “un proceso integral y dinámico

---

<sup>11</sup> BERMUDEZ SOTO, Jorge (2011), p.112

<sup>12</sup> BERMUDEZ SOTO, Jorge (2011), p.112

<sup>13</sup> CORDERO VEGA (2015), p. 542

<sup>14</sup> Artículo 21°A, Ley N°10.336, de 1952.

que se adapta constantemente a los cambios que enfrenta la organización, es efectuado por la alta administración y los funcionarios de la entidad, está diseñado para enfrentar los riesgos y para dar una seguridad razonable del logro de la misión y objetivos de la entidad; cumplir con las leyes y regulaciones vigentes; entregar protección a los recursos de la entidad contra pérdidas por mal uso, abuso, mala administración, errores, fraude e irregularidades, así como también, para la información y documentación, que también corren el riesgo de ser mal utilizados o destruidos.”<sup>15</sup>

Así pues, el órgano de control ha detectado debilidades en los procesos de entrega de incentivos, a través de sus auditorias, en que esta instancia de control previo y preventivo<sup>16</sup> se encuentra ausente, o bien, no se encuentra formalizada en las actas de comité; insumo técnico/legal que habilita y permite a la autoridad arribar a una decisión pertinente respecto a la eficiente y efectiva entrega de los recursos públicos, pues esta instancia tiene como finalidad “comprobar el cumplimiento de un estándar en forma previa a la materialización de la actuación administrativa.”<sup>17</sup>

Entrando al análisis de aquellos quiebres de control, en lo particular, podemos evidenciar la constatación de debilidades de control en lo relativo a que INDAP no mantuvo la totalidad de la información necesaria que permitan realizar una revisión y seguimiento de las operaciones de la institución al no contar, con las “actas de comité de financiamiento, resoluciones aprobatorias, entre otros antecedentes”<sup>18</sup>, incumpliendo tanto las normas internas de INDAP<sup>19</sup>, como aquellas de control interno previstas por Contraloría, pues “la documentación sobre transacciones y hechos significativos debe ser completa y exacta y facilitar el seguimiento de la transacción o hecho, antes, durante y después de su realización.”<sup>20</sup>

Asimismo, en dicha instancia colegiada, se ha verificado la participación de funcionarios del servicio duplicando sus tareas, pues actúan en el proceso inicial de gestión de un crédito para posteriormente recomendar a la autoridad la aprobación del mismo en la aludida etapa. Lo anterior,

---

<sup>15</sup> Contraloría General de la República, Informe Final N°883 sobre Auditoría al proceso de otorgamiento de préstamos de fomento y las medidas implementadas a raíz de la emergencia hídrica y sanitaria por COVID-19, en la Dirección Regional del Instituto de Desarrollo Agropecuario de Los Ríos. Año 2021.

<sup>16</sup> Resolución Exenta N°1.962 (2022) que aprueba normas sobre control interno de la Contraloría General de la República.

<sup>17</sup> VALDIVIA (2018), p. 325.

<sup>18</sup> Contraloría General de la República, Informe Final N°546 Sobre auditoría al proceso de otorgamiento de préstamos de fomento y las medidas implementadas a raíz de la emergencia hídrica y sanitaria por covid-19, en la Dirección Regional del Instituto de Desarrollo Agropecuario del Libertador General Bernardo O'Higgins. Año 2021.

<sup>19</sup> Numeral 7 “Funciones y Responsabilidades” del capítulo VI, Resolución Exenta N°91, año 2004, INDAP.

<sup>20</sup> Numeral 46, Resolución Exenta N°1.485, año 1996, Contraloría General de la República.

además de transgredir las normas sobre “división de tareas”<sup>21</sup>, sumando “un potencial conflicto de interés entre funcionarios del servicio y un beneficiario, toda vez que los primeros participaron de manera efectiva en el otorgamiento de un crédito.”<sup>22</sup> Como también se ha detectado la existencia de Comités de Financiamiento sin la existencia de un informe técnico por parte del ejecutivo a cargo de éste y, en otros, este carece de firma<sup>23</sup>; y en casos más extremos, acreditándose la inexistencia del aludido Comité<sup>24</sup> o de sus resoluciones aprobatorias.<sup>25</sup>

Los casos vistos anteriormente debilitan el proceso de entrega de los incentivos de INDAP, toda vez que los actos administrativos que los aprueban no cuentan con antecedentes fundantes, o este es deficiente, pues estamos en presencia de un acto reglado, el que debe irrestricto apego de forma positiva al principio de juridicidad y que debe expresar “los motivos facticos o de hecho, así como los fundamentos jurídicos o de Derecho, tenidos en consideración para adoptar una decisión.”<sup>26</sup>

### **2.1.2. La división o segregación de tareas de los funcionarios a cargo de los procesos de entrega de incentivos**

Otro aspecto a analizar, y que puede considerarse como un elemento de control interno a cautelar dentro del proceso de gestión, aprobación, entrega y seguimiento de los recursos públicos de fomento productivo se encuentra aquel vinculado a la separación o segregación de las tareas de aquellos funcionarios que intervienen en estos. Ello, en concordancia con lo establecido en la Resolución Exenta N°1.485 del año 1996 de la Contraloría General de la República que aprueba normas de control interno, que posteriormente fue dejada sin efecto por la actual Resolución Exenta

---

<sup>21</sup> Numeral 54, Resolución Exenta N°1.485, año 1996, Contraloría General de la República.

<sup>22</sup> Contraloría General de la República, Informe Final N°421 sobre auditoría al proceso de otorgamiento de préstamos de fomento y las medidas implementadas, a raíz de la emergencia sanitaria por COVID-19, en el Instituto de Desarrollo Agropecuario de la región de Los Lagos, año 2021.

<sup>23</sup> Contraloría General de la República, Informe Final N°421 sobre el impacto de proyectos y programas en la Dirección Regional del Instituto de Desarrollo de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, año 2012.

<sup>24</sup> Contraloría General de la República, Informe Final N°74 sobre investigación especial relativo a solicitud de información de la Honorable Cámara de Diputados, año 2010.

<sup>25</sup> Contraloría General de la República, Informe Final N°546 Sobre auditoría al proceso de otorgamiento de préstamos de fomento y las medidas implementadas a raíz de la emergencia hídrica y sanitaria por covid-19, en la Dirección Regional del Instituto de Desarrollo Agropecuario del Libertador General Bernardo O'Higgins. Año 2021.

<sup>26</sup> CELIS (2019), p.328.

N°1.962 del año 2022. Esta última, sitúa a la “segregación de funciones” como un tipo de control preventivo, y que permite dar cumplimiento al principio orientado a “definir y desarrollar actividades de control que contribuyan a la mitigación de los riesgos hasta niveles aceptables”, definiéndolo como “la asignación y división de responsabilidades de registrar, autorizar y aprobar transacciones, así como de administrar los bienes y activos en una entidad”<sup>27</sup>; se la fija como regla base que en los procesos de transferencia de recursos, con el fin de reducir el riesgo de errores, despilfarros o actos ilícitos, o la probabilidad de que no se detecten este tipo de problemas, evitando que todos los aspectos fundamentales de una transacción u operación se concentren en manos de una sola persona o sección. Las funciones y responsabilidades deben asignarse sistemáticamente a varias personas para asegurar un equilibrio eficaz entre los poderes. Entre las funciones clave figuran la autorización y el registro de las transacciones, la emisión y el recibo de los haberes, los pagos y la revisión o fiscalización de las transacciones. Sin embargo, la colusión puede reducir o eliminar la eficacia de esta técnica de control interno.

Hallazgos encontrados en la gestión de INDAP por el órgano contralor se encuentran en casos que el mismo personal que recibe las solicitudes de postulación es el que evalúa el proyecto, determina su admisibilidad y ejecuta labores de supervisión. Lo anterior permitió, por ejemplo, que se aprobara sólo por el supervisor la modificación efectuada por un beneficiario a su proyecto, sin existir autorización formal del jefe superior.<sup>28</sup> Como también casos en que la revisión realizada a los pagos generados con carga masiva de datos efectuados por INDAP, se constató que en los egresos a la nómina de agricultores beneficiados, el Cajero Regional firmó la orden de pago en calidad de Tesorero/cajero y como Jefe de Administración y Finanzas.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Resolución Exenta N°1.962 (2022) que aprueba normas sobre control interno de la Contraloría General de la República.

<sup>28</sup> Contraloría General de la República, Informe Final N°155 los funcionarios de esta División al Programa de Desarrollo de Inversiones de ese Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, año 2008.

<sup>29</sup> Contraloría General de la República, Informe Final N°546 Sobre auditoría al proceso de otorgamiento de préstamos de fomento y las medidas implementadas a raíz de la emergencia hídrica y sanitaria por covid-19, en la Dirección Regional del Instituto de Desarrollo Agropecuario del Libertador General Bernardo O'Higgins. Año 2021.

### **2.1.3. Verificación y control de la calidad del sujeto beneficiario del incentivo**

Se constató que el servicio no dispone de un mecanismo de control eficaz asociado a la acreditación y otorgamiento de créditos que permita asegurar que los beneficiarios de la comentada política pública cumplan a cabalidad con todas las obligaciones establecidas, toda vez que se advirtió que, al momento de recibir una solicitud de crédito, la entidad auditada no verificó previamente que los postulantes de créditos de fomento cumplan con el requisito de encontrarse entre el 70% más vulnerable acorde a lo estipulado en el Registro Social de Hogares, RSH, (que es uno de los verificadores de la calidad de pequeño productor agrícola). Se evidenció que 585 usuarios incluidos en el universo, no cumplieron con dicha exigencia a la fecha de course del crédito. Lo planteado, denota una transgresión a los numerales 58 y 59, de la aludida resolución exenta N° 1.485, de 1996, en cuanto a que “Los supervisores deben examinar y aprobar cuando proceda el trabajo encomendado a sus subordinados. Asimismo, deben proporcionar al personal las directrices y la capacitación necesaria para minimizar los errores, el despilfarro y los actos ilícitos y asegurar la comprensión y realización de las directrices específicas de la dirección”, y que “La asignación, revisión y aprobación del trabajo del personal exige: - Indicar claramente las funciones y responsabilidades atribuidas a cada empleado; - Examinar sistemáticamente el trabajo de cada empleado, en la medida que sea necesaria; - Aprobar el trabajo en puntos críticos del desarrollo para asegurarse de que avanza según lo previsto”.

Así también, vulnera lo dispuesto en el número 60 de la citada resolución exenta, en cuanto a que “La asignación, revisión y aprobación del trabajo del personal debe tener como resultado el control apropiado de sus actividades. Ello incluye (1) la observancia de los procedimientos y requisitos aprobados, (2) la constatación y eliminación de los errores, los malentendidos y las prácticas inadecuadas, (3) la reducción de las posibilidades de que ocurran o se repitan actos ilícitos y (4) el examen de la eficiencia y eficacia de las operaciones. La delegación del trabajo de los supervisores no exime a estos de la obligación de rendir cuentas de sus responsabilidades y tareas”.

30

---

<sup>30</sup> Contraloría General de la República, Informe Final N°883 sobre Auditoría al proceso de otorgamiento de préstamos de fomento y las medidas implementadas a raíz de la emergencia hídrica y sanitaria por COVID-19, en la Dirección Regional del Instituto de Desarrollo Agropecuario de Los Ríos. Año 2021.

De las materias auditadas por Contraloría a INDAP y al tenor de la información revisada en el transcurso de la fiscalización, se constató una falta de supervisión por parte de los jefes de área respecto de la administración y operación de cada agencia de área de la región, así como de los programas que ahí se gestionan. Lo observado se sustenta en las falencias identificadas en los procedimientos llevados a cabo en cada área, tales como falta de acreditación de la condición de usuarios de INDAP, carencia de resguardo y disponibilidad de la documentación crediticia y de cada programa -SIRSDS/PRODESAL-, falta de control sobre el límite de los activos establecidos en normativa y actualización de los estados de situación, falta de control asociado a la verificación de la calificación socioeconómica de los usuarios en el RSH, ausencia de resoluciones o solicitudes de incentivo que autoricen el financiamiento de los proyectos postulados y/o créditos solicitados, actos administrativos no firmados por parte del jefe de área, ausencia de capacitaciones, falta de evidencia documental respecto de las visitas en terreno efectuadas por ejecutivos de INDAP, entre otras.

En este contexto, cabe señalar que, en la agencia de área, el jefe de área es su máxima autoridad y como tal responsable de los resultados de la gestión operativa de ella y de la representación institucional en el territorio asignado, lo anterior, conforme a lo establecido en el artículo 7°, de la resolución exenta N° 42.250, de 2 de mayo de 2013, que aprueba organización administrativa y operativa del INDAP.

A su vez, la falta de una instancia de revisión y supervisión advertida, representa una debilidad de control interno, que expone a la entidad a un riesgo operacional, sobre eventuales errores voluntarios o involuntarios cometidos por funcionarios bajo su dependencia que pudiesen generar un daño al patrimonio del servicio, dado que la entidad no logra advertir discrepancias que se puedan generar y, por consiguiente, mitigar el riesgo sobre la falta de certeza de la integridad de los fondos que percibe y/o distribuye.

Al respecto, cabe indicar que los numerales 57 al 60, de la resolución exenta N° 1.485, de 1996, referentes a las normas específicas relativas a la supervisión de las tareas, disponen que, con el fin de reducir el riesgo de errores, debe existir una instancia de supervisión que permita efectuar un control apropiado de las actividades, lo cual incluye, entre otros, la observancia de los procedimientos y requisitos aprobados, situación que a la luz de los hechos puntualizados en este numeral, no se cumple.

Falta de control asociado a la verificación de la calificación socioeconómica de los usuarios en el Registro Social de Hogares, RSH. En lo que concierne al cumplimiento del requisito establecido en el artículo 13, de la ley N°18.910, asociado a que los pequeños productores agrícolas y/o campesinos, no superen las 3.500 UF, como requisito para ser usuarios de INDAP y a lo estipulado en el numeral 6.1.3.1, de la resolución exenta N° 120.728, de 2017, de dicho servicio, que modifica y fija texto actualizado y refundido del procedimiento de acreditación de usuarios/as, en que el instituto deberá comprobar la condición socioeconómica de la persona, verificando en sistema si pertenece al rango entre 0% y el 70% más vulnerable de la población de acuerdo a lo informado en el RSH para continuar con el proceso de acreditación, se constató que la entidad auditada no realizó validaciones que permitan verificar el cumplimiento del requisito de vulnerabilidad de los usuarios que postulan a incentivos de los programas SIRSD-S, PRODESAL o créditos solicitados.

Lo observado anteriormente, deja en evidencia que la entidad no garantiza en sus procedimientos internos que los usuarios cumplan con la obligación establecida en el artículo 13, de la ley N°18.910 y en el numeral 6.1.3.1, de la resolución exenta N° 120.728, de 2017, sobre procedimiento de acreditación, ya que no se realiza una verificación posterior cuando los usuarios solicitan créditos o incentivos.

Lo observado no se aviene con lo establecido en los numerales 57 y 58, de la resolución exenta N° 1.485, de 1996, en cuanto a que "Debe existir una supervisión competente para garantizar el logro de los objetivos del control interno" y que "Los supervisores deben examinar y aprobar cuando proceda el trabajo encomendado a los subordinados. Asimismo, deben proporcionar al personal las directrices y la capacitación necesarias para minimizar los errores, el despilfarro y los actos ilícitos y asegurar la comprensión y realización de las directrices específicas de la dirección".

Por otra parte, la situación antes mencionada supone una contravención a los principios de responsabilidad, eficacia y control, así como el deber de velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y el debido cumplimiento de la función pública, contemplados en los artículos 3°, inciso segundo, y 5° de la ley N° 18.575.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Contraloría General de la República. Informe Final N°186 sobre fiscalización realizada a las transferencias y rendiciones de los recursos asignados al programa SIRD-S, PRODESAL y a los préstamos realizados a los usuarios de INDAP. Año 2023.

Del mismo modo, conforme a la información obtenida, se constató que 3 usuarios de la muestra examinada de nuevos créditos para el año 2020 en la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo no cumplían con dicho requisito, es decir, encontrarse entre el 70% más vulnerable, o bien no registraban ninguna información en el referido registro.

En otra fiscalización, revisada la base de datos del Sistema de Información y de control del Personal de la Administración del Estado, SIAPER, de la Contraloría General de la República, constató la existencia de 12 usuarios que prestan servicios bajo la modalidad de contrato a honorarios, código del trabajo, planta o contrata, en alguna institución pública, durante el periodo antes mencionado, en forma continua, los cuales solicitaron un nuevo crédito o efectuaron una renegociación, según el detalle que se exhibe en el anexo N° 1. Dicha situación no se ajusta a lo indicado en la mencionada ley N° 18.910, no permiten asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa analizado, en lo que se refiere a beneficiar a pequeños productores agrícolas o campesinos, lo cual implica una vulneración a los principios de responsabilidad, eficacia y control, así como el deber de velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y el debido cumplimiento de la función pública, contemplados en los artículos 3°, inciso segundo, y 5° de la citada ley N° 18.575.

Finalmente, lo expuesto no guarda armonía con lo dispuesto en los numerales 38 y 39 de la mencionada resolución N°1.485, de 1995, que prevé el deber de “Los directivos deben vigilar continuamente sus operaciones y adoptar inmediatamente las medidas oportunas ante cualquier evidencia de irregularidad o actuación contraria a los principios de economía, eficiencia y eficacia”, y “La vigilancia de las operaciones asegura que los controles internos contribuyen a la consecución de los resultados pretendidos”.<sup>32</sup>

#### **2.1.4. Falta de control en la ejecución de los incentivos**

Para efectos del presente análisis, se indagó sobre los controles efectuados por los encargados del programa, en relación a la supervisión y seguimiento del mismo, constatándose

---

<sup>32</sup> Contraloría General de la República, Informe Final N°655 sobre auditoría al proceso de otorgamiento de préstamos y las medidas implementadas a raíz de la emergencia sanitaria por COVID-19, en la Dirección Regional del Instituto de Desarrollo Agropecuario de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo. Año 2021.

que, en términos formales, no existen registros que acrediten que se haya verificado el cumplimiento y calidad de los servicios contratados. En su respuesta, el INDAP confirma que, efectivamente, no existió un control formal de los anteriores encargados del programa para efectuar dicha verificación.

Por otro lado, respecto de las garantías requeridas para salvaguardar el correcto y eficiente uso de los recursos entregados, se a través del financiamiento de proyectos de inversión y/o entrega de créditos, se verificó que INDAP, en el año 2020 y en el transcurso del año 2021, no realizó arqueo de las garantías recibidas con motivo de los préstamos de fomento que ha otorgado. La falta de periodicidad u omisión de este procedimiento de control, vulnera lo establecido en el numeral 38 de la nombrada resolución exenta N° 1.485, de 1996, de la Contraloría General de la República, en cuanto a la vigilancia de los controles, dado que los directivos deben vigilar continuamente sus operaciones y adoptar las medidas administrativas pertinentes ante cualquier evidencia de irregularidad o actuación que contradiga los principios de economía, eficiencia y eficacia, por lo que debe ser considerada entre los métodos y procedimientos de la entidad.

Asimismo, lo expuesto se aparta de lo establecido en el numeral 46 de ese mismo cuerpo normativo, que establece que “La documentación sobre transacciones y hechos significativos debe ser completa y exacta y facilitar el seguimiento de la transacción o hecho (y de la información concerniente) antes, durante y después de su realización”.

Por su parte, expone el numeral 47 que, la documentación de las estructuras de control interno, de las transacciones y de hechos importantes debe tener un propósito claro, ser apropiada para alcanzar los objetivos de la institución y servir a los directivos para controlar sus operaciones y a los fiscalizadores u otras personas para analizar dichas operaciones. Toda

documentación que no tenga una meta clara corre el riesgo de diezmar la eficiencia y eficacia de una institución.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Contraloría General de la República, Informe Final N°883 sobre Auditoría al proceso de otorgamiento de préstamos de fomento y las medidas implementadas a raíz de la emergencia hídrica y sanitaria por COVID-19, en la Dirección Regional del Instituto de Desarrollo Agropecuario de Los Ríos. Año 2021.

### 3. Conclusiones

De lo analizado, entre otras reflexiones, se concluye que las actividades de control se estructuran como acciones establecidas a través de políticas y procedimientos que contribuyen a garantizar que se lleven a cabo las instrucciones del Jefe de Servicio para mitigar los riesgos que incidan en el cumplimiento de los objetivos. Las actividades de control se deben llevar a cabo en todos los niveles de INDAP, en las diferentes etapas de los procesos de negocio. Según su naturaleza, pueden ser preventivas o de detección y pueden abarcar una amplia gama de actividades manuales y automatizadas, tales como autorizaciones y aprobaciones, verificaciones, conciliaciones y revisiones del desempeño organizacional.

Los diversos informes de auditoría estudiados revelan debilidades de estos mecanismos, por ejemplo: la segregación de funciones normalmente está integrada en la selección y desarrollo de las actividades de control. En aquellas áreas en las que no es práctico llevar a cabo una segregación de funciones, INDAP deberá seleccionar y desarrollar actividades de control alternativas.

Desde lo indicado, se pueden determinar otras acciones que se traduzcan en oportunidades de mejora:

- A la ya existente descripción formal de los cargos y puestos de trabajo de los funcionarios de INDAP, debe agregarse la revisión de estas anualmente y la interacción que tengan con los cargos “por oposición” existentes para garantizar el éxito de la gestión de control interno. Para esto último, compartimos la útil idea de entrevistar a una muestra aleatoria de funcionarios para corroborar que se cumple con la definición formal de cargo<sup>34</sup>, la efectividad del control por oposición de funciones a través de la definición de actividades dentro de un proceso determinado. Por ejemplo: seguimiento y supervisión de un crédito. Del mismo modo, “disponer de manuales de funciones por cargo y área de la organización, como también, determinar los niveles de supervisión y evaluación del desempeño de las labores que se desarrollan en la entidad, los que deben ser actualizados periódicamente.”<sup>35</sup>
- Implementación de una política de rotación de cargos y funciones claves que no afecte el normal desarrollo de las actividades de la organización.

---

<sup>34</sup> Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (2023), p. 23.

<sup>35</sup> Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (2023), p. 131.

- Establecer un procedimiento estándar para corregir o dar respuesta a las observaciones formuladas por la Contraloría General de la República, para todos los procesos en los que se hayan definido riesgos críticos, ya que estos se entregan a la discreción de INDAP, sus Divisiones o, en muchos casos, a las regiones. Lo anterior, como un insumo a las tareas proyectadas para el periodo 2022-2026 en cuanto a la evaluación de los sistemas de control interno, ponderando las observaciones y recomendaciones de Contraloría y Unidades de Auditoría Interna de INDAP.<sup>36</sup>

- Modernización de la ley de INDAP y que, dentro de su estructura, se garantice a nivel legal un mínimo estándar procedimental en la entrega de incentivos de fomento productivo, relevando la labor del Comité de Financiamiento, de los procesos concursales y del seguimiento y evaluación del impacto efectivo de los recursos entregados. Todo lo anterior, complementado con el respectivo acto administrativo reglamentario que, por su carácter dinámico y variable, permita ajustar, aplicar, interpretar y orientar la aplicación de los instrumentos y su gestión para salvaguardar estos principios tan demandados como o son la transparencia, la publicidad, la eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos, pues “La intensidad de estos mecanismos preventivos puede ser bastante fuerte, pues, para ser eficaz, esa comprobación previa debe traducirse en alguna medida que condicione la posibilidad de poner en ejecución el acto o actuación controlada; un juicio previo que se limita a un simple análisis desprovisto de consecuencias es más bien un informe cuya importancia reside en su papel procedimental.”<sup>37</sup>

## **Bibliografía citada**

- CORDERO VEGA, Luis (2015): Lecciones de Derecho Administrativo (Santiago, Legal Publishing Chile. Segunda Edición).
- VALDIVIA, José Miguel (2018): Manual de Derecho Administrativo (Valencia, Editorial Tirant lo Blanch).
- BERMUDEZ SOTO, Jorge (2011): Derecho Administrativo General (Santiago, Legal Publishing Chile. Segunda Edición).

---

<sup>36</sup> Presidencia de la República, Gabinete Presidencial N°23 (2023), "Establece objetivos gubernamentales de Auditoría para el periodo 2023-2026."

<sup>37</sup> VALDIVIA (2018), p. 325.

- CELIS DANZINGER, Gabriel (2019): Manual de Derecho Administrativo General (Santiago, Editorial Hammurabi).
- GARCÍA, William (2012): “La subvención administrativa: concepto y régimen jurídico”, en: Revista de Derecho Escuela de Postgrado N°2. Universidad de Chile.
- PANTOJA BAUZÁ, Rolando (2005): “El control de la administración pública en Chile. Desde un control causal de objeto formalizado a un control plural de objeto sustantivo”, en: Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>
- OÑATE VERA, Emilio (2012): “La importancia del control en la administración del Estado”, Revista Actualidad Jurídica N°25. Universidad del Desarrollo.
- Centro de Políticas Públicas UC. Consorcio para la Reforma del Estado (2013): "Un mejor Estado para Chile", en: <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/un-mejor-estado-para-chile/#:~:text=El%20Consorcio%20para%20la%20Reforma,pobrezay%20en%20la%20protecci%C3%B3n%20social>.
- Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (2023): Documento Técnico N°119 "Evaluación de los sistemas de control interno, ponderando las observaciones y recomendaciones de la Contraloría General de la República y las de auditoría interna".
- Gabinete Presidencial N°23 Presidencia de la República (2023): "Establece objetivos gubernamentales de Auditoría para el periodo 2023-2026."
- Contraloría General de la República (2023): Informe final N°186 sobre fiscalización realizada a las transferencias y rendiciones de los recursos asignados al programa SIRD-S, PRODESAL y a los préstamos realizados a los usuarios de INDAP.
- Contraloría General de la República (2021): Informe final N°435 sobre auditoría al proceso de otorgamiento de préstamos y las medidas implementadas a raíz de la emergencia hídrica y sanitaria por Covid-19, en el Instituto de Desarrollo Agropecuario
- Contraloría General de la República (2021): Informe final N°655 sobre auditoría al proceso de otorgamiento de préstamos y las medidas implementadas a raíz de la emergencia hídrica y sanitaria por COVID-19, en la Dirección Regional del Instituto de Desarrollo Agropecuario de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.
- Contraloría General de la República (2021): Informe final N°546 sobre auditoría al proceso de otorgamiento de préstamos de fomento y las medidas implementadas a raíz de la emergencia

hídrica y sanitaria por covid-19, en la Dirección Regional del Instituto de Desarrollo Agropecuario del Libertador General Bernardo O'Higgins.

- Contraloría General de la República (2019): Informe final N°620 sobre Investigación Especial que tiene los resultados de la investigación efectuada en la Instituto de Desarrollo Agropecuario, Región de La Araucanía.
- Contraloría General de la República (2018): Informe final N°IE-814 sobre investigación efectuada en el Instituto de Desarrollo Agropecuario de la región del Biobío.
- Contraloría General de la República (2017): Informe final N°723, sobre auditoría practicada al sistema de consultores externos de la Dirección Regional Metropolitana del Instituto de Desarrollo Agropecuario.
- Contraloría General de la República (2016): Informe final N°1.139 sobre auditoría a los macroprocesos de ambiente de control interno y entrega de transferencias, relativo al Programa de Desarrollo Local PRODESAL en el Instituto de Desarrollo Agropecuario de la región del Maule.
- Contraloría General de la República (2021): Informe final N°421 sobre auditoría al proceso de otorgamiento de préstamos de fomento y las medidas implementadas, a raíz de la emergencia sanitaria por COVID-19, en el Instituto de Desarrollo Agropecuario de la región de Los Lagos.
- Contraloría General de la República (2012): Informe final N°26 sobre el impacto de proyectos y programas en la Dirección Regional del Instituto de Desarrollo de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.
- Contraloría General de la República (2010): Informe final N°74 sobre investigación especial relativo a solicitud de información de la Honorable Cámara de Diputados, año 2010.
- Contraloría General de la República (2008): Informe final N°155 sobre auditoría practicada por los funcionarios de esta División al Programa de Desarrollo de Inversiones de ese Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario.