



CONTRALORÍA REGIONAL DEL  
LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

# INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

## Municipalidad de Doñihue

Número de Informe: 13/2013  
7 de octubre de 2013





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS  
CONTROL EXTERNO

CONSULTA: W000085/12  
U.C.E. N° 828/13

REMITE INFORME QUE INDICA.

---

RANCAGUA, 08. OCT 13 \*003047

El Contralor Regional que suscribe, cumple con remitir, para su conocimiento y fines pertinentes, copia de la Investigación Especial N° 13, de 2013, debidamente aprobada, sobre la fiscalización efectuada en la Municipalidad de Doñihue.

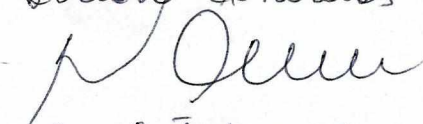
Sobre el particular, corresponde que esa autoridad adopte las medidas pertinentes, e implemente las acciones que en cada caso se señalan, tendientes a subsanar las situaciones observadas.

Saluda atentamente a Ud.,



HÉCTOR JOSÉ PARRAROJAS  
CONTRALOR REGIONAL  
del Libertador General Bernardo O'Higgins  
Contraloría General de La República

AL SEÑOR  
ALCALDE DE LA  
MUNICIPALIDAD DE DOÑIHUE  
PRESENTE

NOMBRE: Lilion Contreras Barris  
FIRMA:   
FECHA: 09 Octubre 2013.





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

U.C.E. N° 829/13

REMITE INFORME QUE INDICA.

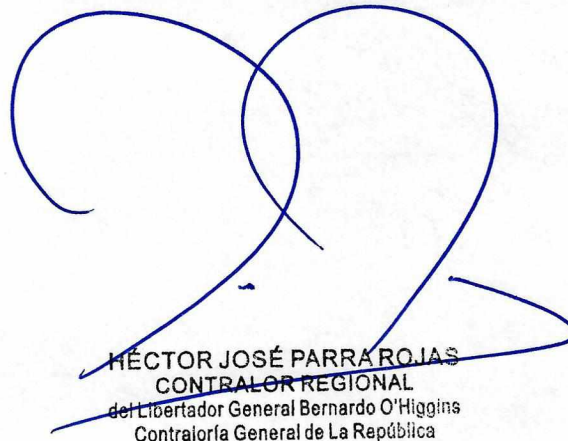
---

RANCAGUA, 08. OCT 13 \* 003048

Adjunto, remito a Ud., Informe de Investigación Especial N° 13, de 2013, debidamente aprobado, con el fin de que, en la primera sesión que celebre el concejo municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese órgano colegiado entregándole copia del mismo.


Al respecto, Ud. deberá acreditar ante esta Contraloría General, en su calidad de secretario del concejo y ministro de fe, el cumplimiento de este trámite dentro del plazo de diez días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.,



HÉCTOR JOSÉ PARRAROJAS  
CONTRALOR REGIONAL  
del Libertador General Bernardo O'Higgins  
Contraloría General de La República

2  
4  
AL SEÑOR  
SECRETARIO DEL CONCEJO MUNICIPAL  
MUNICIPALIDAD DE DOÑIHUE  
PRESENTE

NOMBRE: Alejandra Tloja  
FIRMA:   
FECHA: 10 - octubre - 2013



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

U.C.E. N° 830/13

REMITE INFORME QUE INDICA.

---

RANCAGUA, 08. OCT 13 \*003049

Adjunto, remito a Ud., Informe de Investigación Especial N° 13, de 2013, debidamente aprobado, para su conocimiento y fines pertinentes.

Saluda atentamente a Ud.,

HÉCTOR JOSÉ PARRAROJAS  
CONTRALOR REGIONAL  
del Libertador General Bernardo O'Higgins  
Contraloría General de La República

AL SEÑOR  
ENCARGADO DE CONTROL  
MUNICIPALIDAD DE DOÑIHUE  
PRESENTE

NO. M.B.R.E. : Alejandro Moya

FIRMA : Affzel

FECHA : 10 - Octubre - 2013



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF.: N° W000085/2012

INFORME EN INVESTIGACIÓN ESPECIAL N°13, DE 2013, SOBRE EVENTUALES IRREGULARIDADES EN LA ASIGNACIÓN DEL PUNTAJE DE LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL, ELABORADAS EN LA MUNICIPALIDAD DE DOÑIHUE.

---

RANCAGUA, 7 de octubre de 2013

Se ha recibido en esta Contraloría Regional mediante el oficio N° 31.098, de 20 de mayo de 2013, remitido por la División de Auditoría Administrativa, una denuncia realizada a través del Portal Contraloría y Ciudadano, requiriendo reserva de identidad, por medio de la cual se solicita revisar las asignaciones de puntaje de las fichas de protección social -en adelante FPS- efectuadas entre el 1 de marzo y 31 de octubre, de 2012, en la Municipalidad de Doñihue, por cuanto, se sostiene que el entonces candidato a alcalde señor Boris Acuña González, durante su campaña habría efectuado gestiones relativas a manipular los citados puntajes, a través del señor Pablo Díaz Henríquez, digitador de la FPS en ese período, y además, encargado de su campaña, lo cual dio origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

### ANTECEDENTES

El trabajo efectuado tuvo por finalidad investigar la denuncia presentada, y en atención a que el peticionario no entregó mayores antecedentes respecto de las personas que habrían sido beneficiadas, se procedió a solicitar al Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO), los beneficiarios cuyos puntajes fueron obtenidos y/o modificados, en el citado período.

Como resultado de lo anterior, se obtuvo que el universo que cumplía con tales características ascendió a 374 casos, correspondientes a 101 encuestas aplicadas y 273 fichas actualizadas.

AL SEÑOR  
HÉCTOR PARRA ROJAS  
CONTRALOR REGIONAL DEL  
LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS  
**P R E S E N T E**





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Ahora bien, en consideración al elevado número de casos, se seleccionó una muestra de acuerdo a los siguientes criterios:

- Se consideraron los puntajes del primer decil correspondientes al primer quintil.
- Se incluyeron las FPS que fueron creadas en los meses denunciados.
- Se incorporaron las encuestas que se aplicaron durante los años 2007 y 2011, y actualizadas en los meses denunciados.

De la misma forma, se consideraron los folios que están compuestos por una sola persona, variable considerada de riesgo la División de Focalización del MIDESO.

## **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 este Organismo Contralor, e incluyó la toma de declaraciones a diversas personas, así como también la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimó necesarios.

## **ANÁLISIS**

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente se determinaron 15 casos a examinar, lográndose establecer los hechos que se exponen a continuación:

Cabe señalar que la FPS se utiliza desde el año 2006 en reemplazo de la ficha CAS. Este instrumento se fundamenta en un concepto de vulnerabilidad, que no solo está vinculado a la precariedad o ausencia de ingresos, sino que a su capacidad para generarlos.

La unidad de análisis utilizada por esta ficha es la "familia", la cual se define como la constituida por una persona o un grupo de personas que pueden tener vínculos de parentesco, y que residen en una vivienda, organizándose en torno a un presupuesto común de alimentación.

La solicitud de la ficha la debe efectuar en forma personal el interesado, acudiendo al Departamento Social del municipio respectivo, donde se le realiza una entrevista y se le entrega información del procedimiento, para luego registrar su requerimiento.

24



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

La aplicación de la Ficha de Protección Social, está definida conceptualmente como una entrevista que se realiza en la vivienda de cada familia, con registro de información obtenida por reporte de un Informante Calificado de la familia, mayor de 18 años, o auto reporte de cada persona.

A su turno, con el objeto de verificar un correcto procesamiento de la FPS, después de la visita en terreno, el encuestador procede a entregar la ficha a la persona encargada de la digitación, quien la traspassa al sistema computacional, luego la ficha pasa al revisor.

Finalmente, la FPS se registra y procesa en un sistema en línea, en una plataforma Web a nivel nacional, sistema que otorga automáticamente un número de folio a cada ficha, sin que sea posible modificar el puntaje, salvo que los datos fueran cambiados por las personas autorizadas para hacerlo, que en el caso del municipio de Doñihue, durante el año 2012, cumplían la labor de revisores el señor Jonathan Marín Saldaña y la Jefa del Departamento Social, señora Sonia Soto Soto.

Al respecto, de los 15 casos seleccionados como muestra, fue posible revisar en terreno 11 casos, lo cual representa un 73,3%. Asimismo, 4 personas no fueron ubicadas en la dirección registrada en la FPS.

Como consecuencia de la revisión efectuada se detectaron las siguientes observaciones:

**I. Sobre el análisis de las Fichas de Protección Social.**

Sobre esta materia, se constató a través de declaraciones voluntarias prestadas por los moradores de las viviendas visitadas lo siguiente:

- Sobre la FPS folio N° 5317968, aplicada con fecha 1 de julio de 2010 y revisada por la Municipalidad el día 6 de septiembre de 2012, se tomó declaración a la nuera de la beneficiaria, quien vive de allegada en ese domicilio desde julio del año 2012 con su marido y 4 hijos, señalando en lo medular que su suegra trabaja como asesora del hogar puertas adentro en la comuna de Rancagua de lunes a viernes desde aproximadamente el mes de noviembre del año 2012, y que sólo pernocta los fines de semana en ese domicilio. Asimismo, señaló que antes del mes de julio del año 2012 la beneficiaria vivía con su hermano y madre, por lo tanto, no existe concordancia respecto de lo registrado por el municipio.





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

- En relación con la FPS folio N°2444758, aplicada con fecha 27 de diciembre de 2007 y revisada por la Municipalidad en julio del año 2012, se tomó declaración a la beneficiaria, quien respecto de su nivel de estudios, señaló que había cursado parte de la enseñanza básica, sin recordar hasta que curso, en circunstancia que lo registrado en su ficha da cuenta de estudios hasta cuarto medio.
- Respecto de la FPS folio N° 6196728, aplicada con fecha 6 de abril de 2012 y revisada por la Municipalidad con fecha 10 de mayo de 2012, se tomó declaración a la cónyuge del beneficiario, quien respecto de la composición de su grupo familiar señaló que éste se integra por su marido y ella, lo cual se contradice con lo registrado en la FPS aplicada por el municipio.

Finalmente, cabe señalar que se determinaron inconsistencias entre el contenido de las fichas y la información registrada por el Servicio de Registro Civil e Identificación, relativas a la composición del grupo familiar y lugar de residencia de los beneficiarios, según se detalla en anexo único.

**II. Sobre las funciones que cumplía el digitador de las Fichas de Protección Social, señor Pablo Díaz Henríquez y el flujo de revisión de éstas.**

Con fecha 28 de junio de 2013, se tomó una declaración al señor Pablo Díaz Henríquez, RUT \_\_\_\_\_, quien señaló que cumplió la función de digitador de las Fichas de Protección Social, entre el año 2008 y el 2012 en calidad jurídica de honorarios.

Ahora bien, respecto del flujo de información indicó que después de ingresar los datos de las fichas, éstas eran devueltas a los revisores en ese entonces, don Jonathan Marín Saldaña y la Jefa del Departamento Social, doña Sonia Soto Soto, quienes para revisar si los datos de las fichas eran fidedignos debían ingresar previamente cada uno con su clave personal; luego de revisar los datos procedían a aprobarlos si correspondía.

Asimismo, también señaló que existen 3 tipos de estados de la ficha a saber:

a. Estado de asignación, el cual corresponde a la asignación de un número de folio a la ficha en el sistema. En este estado sólo tiene acceso el digitador.

b. Estado de digitación, el cual corresponde a la digitación de los datos de la ficha en el Sistema por parte del digitador. En este estado también sólo tiene acceso en el sistema el digitador, ingresando con su clave personal.





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

c. Estado de revisión, el cual contempla el envío por parte del digitador de la ficha al revisor, en ese entonces, don Jonathan Marín Saldaña, correspondiente al período 2011-2012, quien verificaba si los datos eran fidedignos, teniendo la facultad de aprobar los datos o devolver la ficha.

Posteriormente, si los datos eran aprobados se enviaba en última instancia la Ficha a la Jefa del Departamento Social, Sra. Sonia Soto Soto, quien ingresaba con su clave personal con el objeto de validar los datos, decidiendo su aprobación final o no.

En ese contexto, el señor Díaz declaró que para modificar los datos de una Ficha se necesitaba la autorización de la Jefa del Departamento Social.

Por último, señaló que nunca modificó los datos de una ficha de protección social ante una solicitud del entonces postulante a alcalde, señor Boris Acuña González, ya que no estaba dentro de sus facultades y él tampoco se lo solicitó. En el mismo orden de ideas declaró la jefa del Departamento Social del municipio de Doñihue, doña Sonia Soto Soto, superior jerárquica del señor Díaz en ese entonces.

### **III. Sobre las funciones que cumple el Ministerio de Desarrollo Social.**

Es dable señalar sobre el particular, que el artículo 1° de la ley N° 20.530 -que crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica cuerpos legales que indica-, prescribe que ese servicio es el encargado, entre otros asuntos, de la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del sistema intersectorial de protección social, creado por la ley N° 20.379 como un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinado a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que está compuesto de distintos subsistemas, debiendo para cada uno de ellos diseñar y poner en funcionamiento un mecanismo de información que permita contar con referencias relevantes y pertinentes para el seguimiento de los avances y resultados de su implementación.

Seguidamente, el decreto N° 291, de 2006, de la señalada Secretaría de Estado, que reglamenta el diseño, uso y aplicación de la ficha de protección social -reemplazante de la ficha CAS-, precisa, en su número 1°, que mediante el mencionado instrumento se efectuará la recopilación masiva de la información de la realidad socioeconómica de los sectores vulnerables del país, atribuyéndole al referido ministerio las tareas enunciadas en su numeral 3°, entre las cuales se encuentran las de diseñar la ficha, determinar su uso y formas de aplicación, realizar su procesamiento computacional y supervisar su correcto empleo y uso.

22



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Como puede apreciarse, al Ministerio de Desarrollo Social le compete la administración de la aludida ficha, la que constituye el medio de obtención de los antecedentes necesarios para la asignación de las prestaciones sociales que otorga el Estado, contando para ese efecto, con las atribuciones destinadas a la elaboración y modificación de su contenido y a la fijación de la forma de verificación de los datos que en ella se contienen (aplica dictamen CGR N° 53.541, de 2012).

**IV. Sobre las funciones que cumple la Dirección de Desarrollo Comunitario en relación a las Fichas de Protección Social.**

En este orden de consideraciones, practicada una visita a la Dirección de Desarrollo Comunitario de la entidad edilicia señalada, se constató que los procedimientos utilizados en la aplicación de la encuesta para el llenado de ficha de protección social corresponden a aquellos contemplados en la normativa vigente en la especie, los que consisten en completar una ficha con información del grupo familiar relativa a sus ingresos, vivienda, salud, educación y situación ocupacional, entre otros.

Asimismo, es dable anotar sobre este punto que la función de la municipalidad es la correcta aplicación de un instrumento que viene dado por el Ministerio de Desarrollo Social, siendo este último quien otorga los puntajes para acceder a los diversos beneficios sociales a través de programas sistemáticos, existiendo diversos factores relevantes para la asignación del mencionado puntaje, tales como, discapacidad, mujeres embarazadas, niños menores de dos años y enfermedades graves.

Ahora bien, cabe manifestar que los beneficiarios revisados según los antecedentes recabados por esta Entidad Fiscalizadora, fueron efectivamente encuestados entre los años 2007 y 2012, mediante la aplicación de la ficha de protección social con el resultado consignado en dicho instrumento, sin que hayan recibido beneficios de carácter social por parte del municipio o de otra institución del estado.

Precisado lo anterior, y sin perjuicio del correcto cumplimiento de los procedimientos indicados en este informe, se aprecian deficiencias de control, originadas principalmente por la falta de fiscalización de la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social, durante los años 2011 y 2012, al proceso de validación de la información suministrada por los encuestados y registrada en las FPS, lo cual se comprobó al no existir ningún documento formal de fiscalizaciones en el municipio.

Asimismo, se observan deficiencias en el proceso de supervisión por parte de la Jefa del Departamento Social, por cuanto ninguna de las Fichas revisadas registra datos en el recuadro habilitado para la supervisión comunal, respecto del código, fecha y firma del supervisor comunal, y sólo se llenaban los recuadros relacionados con la aplicación y la revisión de las Fichas.





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Al respecto, luego de que el digitador ingresaba en el sistema los datos registrados en la FPS por el encuestador, ésta era validada por el revisor de la época, quien verificaba que los datos registrados en la FPS estuvieran correctamente ingresados en el sistema, no obstante, no existía en la práctica una instancia final de supervisión en terreno del municipio, con el objeto de comprobar la veracidad de lo declarado de manera auto referente por las personas.

### CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, procede concluir lo siguiente:

1.- En relación con posibles modificaciones de puntajes de las fichas de protección social con fines políticos, efectuadas por el entonces digitador don Pablo Díaz Henríquez, es dable concluir que no se logró determinar la efectividad de esta situación.

2.- El Departamento de Desarrollo Social del municipio debe cumplir cabalmente sus funciones realizando una supervisión eficiente y oportuna, a fin de evitar eventuales irregularidades o errores en la aplicación de las Fichas de Protección Social.

3.- El municipio de Doñihue deberá ponderar lo observado en el acápite I. Sobre el análisis de las Fichas de Protección Social de este oficio, informando las medidas arbitradas, en caso de ser procedente, a esta Contraloría Regional, en un plazo de 15 días, con el respaldo documental que proceda.

Transcríbese al Alcalde, al Concejo Municipal, al Encargado de Control de la Municipalidad de Doñihue y al recurrente.

Saluda atentamente a Ud.,

PIETRO BERNASCONI ROMERO  
Jefe de Control Externo  
Contraloría Regional  
del Libertador Gral. Bernardo O'Higgins



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

**ANEXO ÚNICO**

**INCONSISTENCIAS ENTRE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LA FICHA DE  
PROTECCIÓN SOCIAL Y LA INFORMACIÓN REGISTRADA POR EL  
SERVICIO DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACIÓN**

1. La FPS folio N° 6222880, aplicada con fecha 4 de junio de 2012, identifica como grupo familiar sólo a la señora Iris del Carmen Pérez Padilla, cuya dirección es Nemesio Camus sin número. Al respecto, según declaración de fecha 2 de julio de 2013, ella señaló que vive sola desde el mes de febrero del año 2010, sin embargo, no existe concordancia con la información actualizada del Registro Civil, por cuanto respecto a su estado civil figura como casada con el señor Crisanto Gaete Campos, RUT , cuya dirección es Nemesio Camus N° 366, comuna de Doñihue, asimismo, la información registra que tiene 3 hijos.

2.- La FPS folio N° 5317968, aplicada con fecha 1 de julio de 2010 y revisada por la Municipalidad con fecha 6 de septiembre de 2012, registra como dirección la calle Errázuriz N°601, comuna de Doñihue, e identifica como grupo familiar sólo a la señora María Moreno Ramírez, sin embargo, no existe concordancia con lo anotado actualmente en el Registro Civil, ya que como dirección señala la calle Villa el Abrazo N° 975, en la comuna de Maipú, en la ciudad de Santiago.





[www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl)