

INFORME DE AUDITORÍA DA-19-07

14 de noviembre de 2018

Administración para el Desarrollo

de Empresas Agropecuarias

(Unidad 1532 - Auditoría 14224)

Período auditado: 1 de julio de 2013 al 30 de abril de 2018

CONTENIDO

| | Página |
|--|---------------|
| OBJETIVOS DE AUDITORÍA | 2 |
| CONTENIDO DEL INFORME..... | 2 |
| ALCANCE Y METODOLOGÍA..... | 3 |
| INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA | 4 |
| COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA..... | 6 |
| CONTROL INTERNO..... | 7 |
| OPINIÓN Y HALLAZGOS..... | 7 |
| 1 - Deficiencias relacionadas con el bono de recogido de café y el bono anual al trabajador agrícola, y otras deficiencias relacionadas..... | 8 |
| 2 - Deficiencias relacionadas con los desembolsos para el pago del subsidio salarial a los agricultores | 12 |
| 3 - Deficiencias relacionadas con el Programa de Incentivos para el Desarrollo de la Industria Cafetalera..... | 15 |
| RECOMENDACIONES..... | 20 |
| APROBACIÓN | 22 |
| ANEJO 1 - INFORMES PUBLICADOS | 23 |
| ANEJO 2 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD DURANTE EL PERÍODO AUDITADO..... | 24 |

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL CONTRALOR
San Juan, Puerto Rico

14 de noviembre de 2018

Al Gobernador, y a los presidentes del Senado de
Puerto Rico y de la Cámara de Representantes

Incluimos los resultados de la auditoría de cumplimiento que realizamos de la Administración para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias (ADEA), adscrita al Departamento de Agricultura (Departamento). Hicimos la misma a base de la facultad que se nos confiere en el Artículo III, Sección 22 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y en la *Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952*, según enmendada; y en cumplimiento de nuestro *Plan Anual de Auditorías*.

**OBJETIVOS DE
AUDITORÍA**

Objetivo general

Determinar si las operaciones fiscales del Área de Incentivos Agrícolas de la ADEA se efectuaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables.

Objetivo específico

Determinar si las operaciones relacionadas con el otorgamiento de incentivos, subsidios y bonos agrícolas, a los agricultores y trabajadores agrícolas, se realizaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables.

**CONTENIDO DEL
INFORME**

Este es el quinto y último informe, y contiene tres hallazgos del resultado del examen que realizamos del área indicada en la sección anterior. En el **ANEJO 1** presentamos información de los cuatro informes emitidos sobre las operaciones fiscales de la ADEA. Los mismos están disponibles en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

**ALCANCE Y
METODOLOGÍA**

La auditoría cubrió del 1 de julio de 2013 al 30 de abril de 2018. En algunos aspectos examinamos transacciones de fechas anteriores y posteriores. El examen lo efectuamos de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental generalmente aceptadas contenidas en el *Government Auditing Standards*, emitido por la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés), en lo concerniente a auditorías de desempeño. Estas normas requieren que planifiquemos y realicemos la auditoría para obtener evidencia suficiente y apropiada que proporcione una base razonable para nuestros hallazgos y opinión relacionados con los objetivos de la auditoría. En consecuencia, realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias, según nuestros objetivos de auditoría. Realizamos pruebas tales como: entrevistas a funcionarios y a empleados; inspecciones físicas; exámenes y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada o por fuentes externas; pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno y de otros procesos; y confirmaciones de información pertinente.

Además, evaluamos la confiabilidad de los datos relacionados con los desembolsos de los incentivos, los subsidios y los bonos agrícolas otorgados por la ADEA, y almacenados en el sistema de contabilidad *ORACLE E-Business Suite Release 11.5 (ORACLE)*. Como parte de dicha evaluación, realizamos pruebas electrónicas para detectar errores evidentes de precisión e integridad, entrevistamos a los funcionarios con conocimiento del sistema y de los datos, y revisamos la documentación e información existente sobre los datos y el sistema que los produjo. Nuestra evaluación detectó unas discrepancias en los módulos Bono Agrícola y Cuentas por Pagar, que le fueron notificadas a la entidad para su consideración y acción pertinente. Determinamos que los datos eran suficientemente confiables para los propósitos de nuestro informe, ya que la información se validó mediante evidencia adicional y otras fuentes corroborativas.

En relación con los objetivos de la auditoría, consideramos que la evidencia obtenida proporciona una base razonable para nuestros hallazgos y opinión.

**INFORMACIÓN SOBRE
LA UNIDAD AUDITADA**

La ADEA se creó en virtud del *Plan de Reorganización 4 de 26 de julio de 2010*, aprobado por la *Ley 182-2009, Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva 2009*.

La misión principal de la ADEA es lograr una producción eficiente, competitiva, de alta calidad y de mayor cuantía que propicie la estabilidad y permanencia de la agricultura como un renglón importante en el crecimiento económico de Puerto Rico. La ADEA tiene la responsabilidad de administrar las asignaciones de fondos gubernamentales para el pago de incentivos, subsidios y reembolsos de pagos del salario suplementario a los agricultores, y para llevar a cabo cualquier otra actividad y acción que ayude al fomento de la agricultura.

Entre las facultades, los poderes y los deberes generales de la ADEA, se encuentran:

- Facilitar a los agricultores el acceso al crédito y financiamiento.
- Promover el mercadeo y el consumo de los productos agropecuarios locales frescos e industrializados.
- Fomentar y desarrollar mercados agrícolas.
- Proveer ayuda económica a los agricultores para el pago de seguros agrícolas, el desarrollo o la compra de maquinarias y equipos necesarios para la producción, la elaboración o el mercadeo de productos agrícolas, el desarrollo de proyectos agroindustriales, los adiestramientos relacionados con la producción, el mercadeo o la elaboración de productos agrícolas y la ampliación, la compra, el arrendamiento o la construcción de mejoras permanentes.
- Establecer programas de ayudas técnicas y económicas para propiciar la estabilidad y permanencia del agricultor en la explotación de su finca o empresa agropecuaria.

- Ofrecer servicios de mejoras permanentes, tales como: reparación de viviendas, construcción de muros de contención en residencias en peligro de derrumbarse, y construcción de caminos para un fin público, áreas recreativas, canchas, sin que lo anterior se entienda como una limitación, siempre que beneficien a uno o más residentes y aporte al mejoramiento del entorno agrícola y al desarrollo rural.

La ADEA está adscrita al Departamento como uno de sus componentes programáticos y operacionales, y es dirigida por el administrador nombrado por el secretario de Agricultura. La ADEA tiene autonomía fiscal y operacional, y recibe el apoyo administrativo del Departamento. Sin embargo, el secretario implementa la política pública de la ADEA y aprueba las normas, las reglas y los reglamentos necesarios, apropiados y convenientes para ejercer los poderes y cumplir con los propósitos del *Plan de Reorganización 4* y de cualquier ley aplicable.

La estructura organizacional de la ADEA se compone de las siguientes unidades: las oficinas del administrador, del subadministrador, y de los administradores auxiliares de Administración, Servicios al Agricultor, Mercadeo Agrícola e Incentivos Agrícolas; las oficinas de Asuntos Financieros, de Compras, de Servicios Generales y de Sistemas de Informáticos; y los programas de Incentivos Protección de Cultivos y Control de Garrapatas, de Producción y Venta de Semillas, de Infraestructura Rural, de Producción y Venta de Carbonato Calizo, de Mercados Institucionales, de Mercado de Agricultores, de Compraventa de Café, de Subsidio Salarial y Bono Agrícola, y de Incentivos Agropecuarios. Además, la ADEA presta sus servicios mediante ocho oficinas regionales del Departamento localizadas en Arecibo, Caguas, Lares, Mayagüez, Naranjito, Ponce, San Germán y Utuado.

Para los años fiscales del 2013-14 al 2017-18¹, según información suministrada por la directora de la Oficina de Asuntos Financieros, la

¹ Al 30 de abril de 2018.

ADEA recibió asignaciones del Fondo General por \$369,362,851 y de fondos federales por \$7,586,181, asignaciones especiales por \$81,438,633, y generó ingresos propios por \$482,037,583, para un total de \$940,425,248. Además, realizó desembolsos contra estos por \$698,557,879, para un sobrante de \$241,867,369.

El **ANEJO 2** contiene una relación de los funcionarios y empleados principales de la ADEA que actuaron durante el período auditado.

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en los **hallazgos** de este *Informe* fueron remitidas al Agro. Robert M. Bradley Pérez, administrador de la ADEA, mediante cartas de nuestros auditores, del 15 de marzo y 11 de junio de 2018. En las referidas cartas se incluyeron anejos con detalles sobre las situaciones comentadas.

Mediante cartas del 3 de abril y 2 de julio de 2018, el administrador de la ADEA contestó las cartas de nuestros auditores y sus comentarios se consideraron al redactar el borrador de este *Informe*.

El borrador de este *Informe* se remitió al Hon. Carlos A. Flores Ortega, secretario de Agricultura, y al administrador de la ADEA, para comentarios, por cartas del 17 de septiembre de 2018.

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió a la Agro. Myrna Comas Pagán, exsecretaria de Agricultura, y al Agro. Gabriel Figueroa Herrera, exadministrador de la ADEA, para comentarios, por cartas del 17 de septiembre de 2018.

Mediante correo electrónico del 1 de octubre de 2018, la exsecretaria de Agricultura indicó que no emitiría comentarios.

Mediante carta del 9 de octubre el secretario contestó y en la misma les impartió instrucciones al subsecretario de Agricultura y al administrador de la ADEA para que adopten las medidas correctivas relacionadas con las recomendaciones.

Mediante carta del 9 de octubre el administrador de la ADEA remitió sus comentarios. Estos se consideraron en la redacción final de este *Informe* y algunos de estos se incluyen en los **hallazgos**.

El exadministrador no contestó.

CONTROL INTERNO

La gerencia de la ADEA es responsable de establecer y mantener una estructura del control interno efectiva para proveer una seguridad razonable en el logro de:

- la eficiencia y eficacia de las operaciones
- la confiabilidad de la información financiera
- el cumplimiento de las leyes y la reglamentación aplicables.

Nuestro trabajo incluyó la comprensión y evaluación de los controles significativos para los objetivos de este *Informe*. Utilizamos dicha evaluación como base para establecer los procedimientos de auditoría apropiados a las circunstancias, pero no con el propósito de expresar una opinión sobre la efectividad de la estructura del control interno de la ADEA.

En los **hallazgos** de este *Informe* se comentan las deficiencias de controles internos significativas, dentro del contexto de los objetivos de nuestra auditoría, identificadas a base del trabajo realizado.

Las deficiencias comentadas no contienen necesariamente todos los aspectos de control interno que pudieran ser situaciones objeto de hallazgo. Esto, debido a que dichas deficiencias fueron identificadas como resultado de la evaluación de las operaciones, los procesos, las actividades y los sistemas relacionados con los objetivos de la auditoría.

OPINIÓN Y HALLAZGOS**Opinión cualificada**

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder revelaron que las operaciones de la ADEA, objeto de este *Informe*, se realizaron, en todos

los aspectos significativos, de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables; excepto por los **hallazgos del 1 al 3** que se comentan a continuación.

Hallazgo 1 - Deficiencias relacionadas con el bono de recogido de café y el bono anual al trabajador agrícola, y otras deficiencias relacionadas

Situaciones

- a. El Área de Incentivos Agrícolas es responsable de proveer al agricultor la asistencia técnica, los subsidios e incentivos económicos, la protección y provisión de los recursos para desarrollar la infraestructura, la capacidad empresarial e implantación de tecnología necesaria para las industrias agropecuarias, y los recursos económicos dirigidos a aumentar el número de recogedores en la industria del café. Dicha Área es dirigida por un administrador auxiliar, quien le responde al administrador de la ADEA, quien, a su vez, le responde al secretario de Agricultura.

La *Ley Núm. 42 del 19 de junio de 1971*, según enmendada, autoriza a la ADEA a proveer un bono anual a los trabajadores agrícolas, equivalente al 4% de su ingreso anual (Bono Anual). Además, conforme a la *Orden Administrativa OA-2004-042*, promulgada el 23 de julio de 2004 por el entonces secretario de Agricultura, la ADEA otorga el Bono por Recogido de Café. Este es un incentivo dirigido a los recogedores de café, a los que la ADEA les paga \$1 por almud² de café maduro recogido, hasta un máximo de \$800.

Las operaciones relacionadas con la solicitud, la aprobación y el pago del Bono Anual se rigen por el *Reglamento para Regir el Pago de un Bono Anual a los Trabajadores Agrícolas y para Derogar el Reglamento para Regir el Pago de un Bono Anual a los Trabajadores*

² Unidad que se utiliza para medir áridos y, a veces, líquidos. Equivale a los granos de café que caben en un envase con capacidad para cinco galones. Esta medida se utiliza para determinar y pagar la cantidad de granos de café recogidos por cada persona.

Agrícolas Aprobado el 18 de octubre de 1978 (Reglamento para el Pago del Bono Anual), aprobado el 6 de diciembre de 1989 por el entonces secretario de Agricultura.

El examen de la reglamentación relacionada con los desembolsos realizados por la ADEA, para el pago de los bonos Anual y por Recogido de Café, reveló que, al 30 de abril de 2018, el administrador de la ADEA:

- 1) No había promulgado normas ni procedimientos escritos para regir las operaciones relacionadas con el pago del Bono por Recogido de Café para establecer, entre otras cosas, lo siguiente:
 - Los formularios que debían completar y entregar en la ADEA para solicitar el pago del bono.
 - Los documentos justificantes necesarios para aprobar el pago del bono, como los recibos de compra y ventas realizadas por el agricultor a los beneficiados³.
 - Los funcionarios de la ADEA que debían certificar la información suministrada en los formularios por los solicitantes.
 - El registro de la información en el programa computadorizado para procesar el pago de los bonos e imprimir los cheques.

En su lugar, utilizaban los procesos y formularios del *Reglamento para el pago del Bono Anual*.

- 2) No había enmendado el *Reglamento para el Pago del Bono Anual* conforme a los cambios incorporados a la *Ley Núm. 42*. En el mismo se establece que el pago de dicho Bono debe ser equivalente al 4% del ingreso anual del trabajador pero, no menor de \$50 ni mayor de \$80, pagadero no más tarde del 20 de diciembre del año correspondiente. Del 1 de

³ Son individuos o entes jurídicos licenciados por el Departamento para comprar café a los agricultores.

diciembre de 2001 al 16 de julio de 2015, la *Ley Núm. 42* fue enmendada en tres ocasiones, según se indica:

- *Ley 168-2001* - estableció que durante el año fiscal 2001-02 el Bono de Navidad Agrícola no sería menor de \$100, hasta un máximo de \$130. A partir del año fiscal 2002-03 el bono no sería menor de \$130, hasta un máximo de \$200. Además, se estableció que el bono sería pagadero no más tarde del 5 de diciembre del año correspondiente.
- *Ley 187-2009* - estableció que, a partir del año fiscal 2009-10, el Bono Anual no sería menor de \$165, hasta un máximo de \$235.
- *Ley 116-2015* - estableció que cualquier persona natural o jurídica que, en los informes que le requiera el secretario a tenor con las disposiciones de esta *Ley*, suministre información falsa incurrirá en delito menos grave, el cual puede conllevar una multa, no menor de \$50 ni mayor de \$200. Además, será responsable de reintegrar al Departamento cualquier cantidad pagada en exceso por concepto de bono, como resultado de la información falsa suministrada.

- b. De acuerdo con la información suministrada por el Área de Incentivos Agrícolas, para los años fiscales 2013-14 al 2017-18⁴ la ADEA realizó desembolsos para el pago del Bono Anual por \$12,721,311.

Examinamos 25 desembolsos por \$9,328, emitidos del 31 de julio de 2013 al 12 de diciembre de 2016, para el pago del Bono Anual. Nuestro examen reveló que se realizaron 17 desembolsos (68%) por \$6,030, emitidos del 20 de noviembre de 2013 al 22 de noviembre de 2016, a favor de 15 trabajadores agrícolas a los cuales se les pagó en exceso entre \$165 y \$235. El importe en exceso ascendió a \$3,015.

⁴ Al 2 de mayo de 2018.

Criterios

Las situaciones comentadas en el **apartado a.** son contrarias a lo dispuesto en el Artículo 21 del *Plan de Reorganización 4 del 26 de julio de 2010*, en el que se establece, entre otras cosas, que el administrador de la ADEA, previa aprobación del secretario, podrá adoptar, enmendar y derogar aquellos reglamentos que sean necesarios, apropiados o convenientes para el descargo de los deberes y las facultades que las leyes aplicables le imponen.

Lo comentado en el **apartado b.** es contrario a lo establecido en el Apartado a. de la Sección 2 de la *Ley Núm. 42*.

Efectos

Las situaciones comentadas en el **apartado a.** no le permiten a la ADEA ejercer un control adecuado de las operaciones relacionadas con los pagos de los bonos Anual y por Recogido de Café. Además, propicia el ambiente para la comisión de errores e irregularidades sin que se detecten a tiempo para fijar responsabilidades. Asimismo, lo comentado en el **apartado a.1)** impide a los empleados encargados de procesar el pago del Bono por Recogido de Café contar con procedimientos escritos que le sirvan de guía para llevar a cabo las operaciones relacionadas con el desembolso correspondiente de forma efectiva y confiable.

Lo comentado en el **apartado b.** propició que la ADEA desembolsara \$3,015 indebidamente, los cuales pudieron estar disponibles para que otros trabajadores agrícolas se beneficiaran de estos incentivos.

Causas

Las situaciones comentadas en el **apartado a.** se atribuyen a que los funcionarios que se desempeñaron como administradores de la ADEA se apartaron de lo dispuesto en el *Plan de Reorganización 4*, sobre promulgar, mediante reglamentación, las normas para regir las operaciones relacionadas con los pagos del Bono por Recogido de Café y mantener vigente la reglamentación aplicable relacionadas con los pagos del Bono Anual.

Lo comentado en el **apartado b.** se atribuye a un error entre el módulo de Bono Agrícola y el de Cuentas por Pagar de ORACLE que duplica el importe a pagar al beneficiario. Esto, según certificaciones del 19 y 21 de marzo de 2018, del director de Sistemas Informáticos.

Comentarios de la Gerencia

El administrador de la ADEA indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Nos percatamos que no hay evidencia del procedimiento escrito, por tal razón hemos comenzado a redactar uno para así cumplir con lo establecido. [sic] [**Apartado a.1**)]

El Reglamento para el Pago del Bono Anual no ha sido enmendado por lo cual comenzaremos a trabajar dicha enmienda para cumplir con la Ley Núm. 42. [sic] [**Apartado a.2**)]

Próximamente estaremos reunidos con los directores de las oficinas de Sistemas de Información y Asuntos Financieros para que se diseñe un programa que provea controles adecuados que nos permitan evitar que se le pague en exceso a los trabajadores agrícolas. [sic] [**Apartado b.**]

Véanse las recomendaciones 2, 4 de la a. a la c., f. y 7.

Hallazgo 2 - Deficiencias relacionadas con los desembolsos para el pago del subsidio salarial a los agricultores

Situaciones

- a. Mediante la *Ley Núm. 46 de 5 de agosto de 1989, Ley para Establecer el Programa de Subsidio Salarial a los Agricultores Elegibles*, según enmendada, se estableció un programa de subsidio salarial para los agricultores que sean elegibles conforme a la reglamentación promulgada por el secretario de Agricultura. El 30 de octubre de 2014 la entonces secretaria de Agricultura promulgó el *Reglamento para Regir el Programa de Subsidio Salarial Agrícola Provisto por la Ley 46 del 5 de agosto de 1989, Según Enmendada, Establecer los Requisitos de Elegibilidad para los Agricultores y Derogar el Reglamento 8113 del 30 de noviembre de 2011*

(*Reglamento del Programa de Subsidio Salarial*). Dicho subsidio puede otorgar a base de horas⁵ o a base de producción⁶.

Los agricultores interesados en recibir dichos subsidios deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Operar legalmente una finca y dedicarla a la agricultura.
- Contar con los seguros de obrero, por desempleo y social patronal.
- Obtener, al menos, un seguro catastrófico.
- Emplear trabajadores agrícolas y pagarles.
- Mantener expedientes, en los cuales se conserve el historial de sus trabajadores.

Además, deben completar el *ASDA-PSS-001, Solicitud Anual para Agricultores Elegibles Recibir Subsidio Salarial por Pagos de Salario a Agrícolas (Solicitud Anual)*, entregarlo junto con la evidencia de la tenencia de la finca y de los pagos a los seguros. Un agrónomo de área debe certificar dicho formulario y evidencia, y visitar la finca para corroborar que cumple con los requisitos, incluidos los relacionados con los trabajadores y sus expedientes. De cumplir con los requisitos y la documentación necesarios, el agrónomo tramita la información a la Oficina de Asuntos Financieros, para que se les otorguen los subsidios. Dicha Oficina es dirigida por una directora, quien le responde a la administradora auxiliar de Administración.

De acuerdo con la información suministrada por la Oficina de Asuntos Financieros, para los años fiscales del 2013-14 al 2017-18⁷, la ADEA realizó desembolsos para el pago de subsidio salarial por \$146,551,327.

⁵ \$2.72 por cada hora certificada por cada trabajador agrícola.

⁶ El subsidio por producción se limita a lo siguiente: \$0.022 por cuartillo de leche, \$5.55 por cada 1,000 libras de pollo parrillero vendido, \$1.40 por cada caja de 30 docenas de huevos y \$0.15 por cada pollo que no haya llegado a su madurez (pollona certificada).

⁷ Al 26 de abril de 2018.

Examinamos cuatro desembolsos por \$137,046 efectuados a cuatro agricultores para el pago de subsidio salarial por producción. Los mismos fueron emitidos del 19 de mayo de 2015 al 25 de octubre de 2016. Nuestros auditores visitaron y entrevistaron a los agricultores y determinaron que dos agricultores (50%) no mantenían expedientes de sus trabajadores agrícolas a pesar de que esto es un requisito de elegibilidad del Programa de Subsidio Salarial. El 18 de marzo y 25 de octubre de 2016 la ADEA emitió dos desembolsos por \$66,403, para el pago de subsidio por producción a favor de estos agricultores.

Criterio

Lo comentado es contrario a lo establecido en el Artículo III(4) del *Reglamento de Elegibilidad para Subsidio Salarial*, en el que se establece que será elegible a recibir el subsidio salarial toda persona natural o jurídica que mantenga expedientes de sus trabajadores agrícolas en el cual conserve el historial, por cinco años, del nombre, número de seguro social, horas trabajadas, salario devengado y cualquier otra información necesaria.

Efecto

Lo comentado propició que la ADEA desembolsara \$66,403 a agricultores que no cumplieron con el requisito de mantener los expedientes de sus trabajadores agrícolas.

Causas

Atribuimos las situaciones comentadas a que los agrónomos de área no visitaron a los agricultores para asegurarse de que cumplieran con los requisitos establecidos en el *Reglamento de Elegibilidad para Subsidio Salarial*. Además, los funcionarios que se desempeñaron como directores regionales no realizaron una supervisión adecuada sobre estas operaciones.

Comentarios de la Gerencia

El administrador de la ADEA indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Al momento de cumplimentar la Solicitud Anual para Agricultores Elegibles Recibir Subsidio Salarial Por Pago de Salario Agrícola, el Agrónomo debe orientar al agricultor para que

mantengan registros (libretas de Jornal) de sus empleados. Es responsabilidad indelegable del agricultor cumplir con este y otros requisitos para participar del programa. [sic]

Véanse las recomendaciones de la 1 a la 3, 4.e. y 5.

Hallazgo 3 - Deficiencias relacionadas con el Programa de Incentivos para el Desarrollo de la Industria Cafetalera

Situaciones

- a. El 22 de octubre de 2001 el secretario de Agricultura aprobó unas normas para regir el Programa de Incentivos para el Desarrollo de la Industria Cafetalera en Puerto Rico. Conforme a dichas normas, la ADEA otorga, como incentivo, abono para el cultivo de café a los caficultores que lo produzcan y vendan en Puerto Rico.

Hasta el 15 de diciembre de 2009, la ADEA otorgaba el abono mediante órdenes de compra. Luego de esta fecha, los otorga mediante vales económicos, los cuales cuentan con una fecha de expiración⁸. Para autorizar la emisión de los vales, el secretario emite órdenes administrativas⁹.

Los caficultores interesados en recibir dicho incentivo deben entregar, a la ADEA, los recibos de las ventas de café. La información de los mismos se registra en ORACLE y se genera el vale. Después de que un agrónomo de área revisa la información registrada, se imprime el vale y se le envía al caficultor, firmado por el agrónomo. El caficultor debe presentar el vale ante un proveedor de abono antes de la fecha de expiración.

⁸ La *OA-2009-27*, y las subsiguientes, establecen que los vales tienen una vigencia 90 días luego de emitido o hasta el 31 de mayo del correspondiente año, lo que ocurra primero. Además, en las instrucciones en la parte posterior del vale se establece una directriz similar y se añade que no se autorizará el despacho de órdenes expiradas.

⁹ *OA-2009-27* del 16 de diciembre de 2009, *OA-2010-27* del 14 de septiembre de 2010, *OA-2012-21* del 2 de agosto de 2012, *OA-2013-019* del 6 de agosto de 2013, *OA-2014-023* del 19 de agosto de 2014, *OA-2015-022* del 29 de julio de 2015, *OA-2016-016* del 31 de agosto de 2016, y *OA-2017-23* del 8 de agosto de 2017. Dichas órdenes administrativas asignaron vales que fluctuaron de \$45 a \$80 por quintal para el café de clase arábigo y de \$15 a \$30 por quintal para el café de clase robusta.

El proveedor de abono le otorga el fertilizante a los caficultores a cambio del vale. Luego, para poder solicitar a la ADEA el pago por el abono otorgado, prepara una factura con la información de los vales recibidos y la envía junto con los mismos.

Luego de recibir las facturas y los vales de los proveedores, el Área de Incentivos Agrícolas tramita la información al Área de Asuntos Financieros para la preintervención y el desembolso al proveedor.

Nuestro examen realizado a la reglamentación aplicable reveló que, al 30 de abril de 2018, el administrador de la ADEA no había enmendado las normas para regir el Programa de Incentivos para el Desarrollo de la Industria Cafetalera en Puerto Rico, conforme a los cambios incorporados al procedimiento, para otorgar abono a los caficultores mediante vales económicos y no por órdenes de compra. Dichas normas deben establecer lo siguiente:

- Los formularios y documentos que debían ser entregados en la Oficina Regional.
 - Los funcionarios que debían validar y certificar la información suministrada por los caficultores.
 - La información necesaria para ser registrada en el programa de contabilidad mecanizado para generar la impresión de los vales.
 - El registro de los vales en el sistema de contabilidad mecanizado, una vez sean canjeados por el caficultor y recibidos en la ADEA con las facturas de los proveedores de abono.
- b. De acuerdo con la información suministrada por el administrador auxiliar de Incentivos Agrícolas, para los años fiscales del 2013-14 al 2017-18¹⁰, la ADEA realizó desembolsos para el pago del incentivo para el abono de café por \$11,082,192.

Examinamos 4 desembolsos por \$955,187, emitidos del 6 de marzo de 2015 al 28 de marzo de 2017, a favor de 4 proveedores de abono.

¹⁰ Al 1 de junio de 2018.

Nuestro examen reveló que, para 1 desembolso (25%) por \$185,574, emitido el 28 de marzo de 2017, la ADEA no nos pudo suministrar para examen las facturas y los vales que utilizó para generar el mismo.

- c. Examinamos seis vales económicos por \$2,725, los cuales fueron canjeados por los caficultores, del 24 de marzo al 12 de junio de 2014. Nuestro examen reveló que:
- 1) Los vales fueron canjeados de 2 a 39 días posterior a la fecha de expiración.
 - 2) A cuatro vales por \$2,341, se les alteraron manualmente las fechas de expiración. Sin embargo, dos funcionarias de la Oficina de Asuntos Financieros de la ADEA, quienes realizan trabajos de preintervención, no nos pudieron identificar quién modificó dichos vales.
 - 3) El Área de Incentivos Agrícolas de la ADEA no registraba en ORACLE los vales económicos para la adquisición de abono de café, una vez estos eran canjeados por el caficultor y recibidos en la ADEA con las facturas de los proveedores. Esto, a pesar de que dicho sistema proveía para esto.

Crterios

La situación comentada en el **apartado a.** es contraria a lo dispuesto en el Artículo 21 del *Plan de Reorganización 4 del 26 de julio de 2010.*

Lo comentado en el **apartado b.** es contrario a lo indicado en el Artículo VIII-D del *Reglamento 23, Para la Conservación de Documentos de Naturaleza Fiscal o Necesarios para el Examen y Comprobación de Cuentas y Operaciones Fiscales*, según enmendado, aprobado el 15 de agosto de 1988 por el Secretario de Hacienda, que dispone, entre otras cosas, que los documentos fiscales deben conservarse, clasificarse y archivarse en forma tal que se puedan localizar, identificar y poner a la disposición de la Oficina del Contralor de Puerto Rico o de cualquier otro funcionario autorizado por ley.

Las situaciones comentadas en el **apartado c.1) y 2)** son contrarias a lo establecido en la *Orden Administrativa OA-2014-023*, que dispone que el vale tendrá vigencia de 90 días luego de emitido o hasta el 30 de junio del correspondiente año, lo que ocurra primero.

La situación comentada en el **apartado c.3)** es contraria a lo establecido en el Artículo 4(g) de la *Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada. Cónsono con esta *Ley*, y como norma de sana administración y de control interno, la ADEA debe efectuar los ajustes necesarios, de manera que su sistema de contabilidad presente información completa y confiable relacionada con el otorgamiento de los vales económicos para la adquisición de abono para café.

Efectos

Las situaciones comentadas impiden a la ADEA mantener un control efectivo sobre los incentivos que se otorgan para la adquisición de abono para el café y el pago a los proveedores de abono. Esto propicia el ambiente para la comisión de errores e irregularidades y que los mismos no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades. Además, pudieron promover que pagaran incentivos a beneficiarios cuando no les correspondía.

Lo comentado en el **apartado a.** propició que el Área de Incentivos Agrícolas no contara con la reglamentación actualizada para llevar a cabo las operaciones relacionadas con el otorgamiento de los vales económicos de manera uniforme.

La situación comentada en el **apartado c.3)** no le permite a la ADEA mantener un control adecuado sobre los vales otorgados y los canjeados por los caficultores, y poder conciliar los mismos con el fin de conocer los recursos disponibles para el otorgamiento de dicho incentivo.

Causas

La situación comentada en el **apartado a.** se atribuye a que los funcionarios que se desempeñaron como administradores de la ADEA se apartaron de lo dispuesto en el *Plan de Reorganización 4*, sobre mantener

vigente la reglamentación para regir las operaciones relacionadas con los pagos de los incentivos para el desarrollo de la industria cafetalera.

Lo comentado en el **apartado b.** se atribuye a que los empleados de la Oficina de Asuntos Financieros no cumplieron con lo dispuesto en el *Reglamento 23*, relacionado con la conservación de los documentos justificantes que utilizaron para generar el desembolso mencionado. Además, los funcionarios que actuaron como directores de la Oficina de Asuntos Financieros no realizaron una supervisión adecuada de estas operaciones.

Las situaciones comentadas en el **apartado c.1) y 2)** se atribuyen a que los funcionarios de la Oficina de Asuntos Financieros, encargados de preintervenir las facturas de los proveedores de abono, aprobaron para pago, sin ajustar, las facturas de los proveedores de abono que incluían como justificantes vales expirados y fecha de expiración alterada. Además, el entonces director de la Oficina de Asuntos Financieros no se aseguró de que dichos funcionarios realizaran una preintervención adecuada de las facturas de los proveedores de abono, de manera que las mismas no incluyeran como justificantes vales expirados ni vales con la fecha de expiración alterada.

La situación comentada en el **apartado c.3)** se atribuye a que los funcionarios que ejercieron como administradores auxiliares de Incentivos Agrícolas no habían asignado a un empleado la tarea de registrar, en ORACLE, los vales canjeados por el caficultor y recibidos en la ADEA con las facturas de los proveedores de abono.

Comentarios de la Gerencia

El administrador de la ADEA indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Se procederá a redactar la enmienda de la Norma para Regir el Programa de Incentivos para Desarrollo de la Industria Cafetalera para la emisión de los vales por producción de café.
[Apartado a.1)]

Se instruirá a los suplidores que de someter vales y órdenes de compra expiradas no se procederá con el pago de éstas. [sic]
[Apartado c.1)]

Se coordinará con el director de la Oficina de Asuntos Financieros para que instruya a los auxiliares de Contabilidad, que no se tramiten para pagos los vales expirados y/o con tachaduras. [sic] [Apartado c.2)]

Se coordinará con el director de la Oficina de Sistemas Información para que brinde el debido adiestramiento al personal autorizado a registrar en “Oracle” los vales canjeados. [sic] [Apartado c.3)]

Véanse las recomendaciones 2, 4 de la d. a la f., 6 y 8.

RECOMENDACIONES

Al secretario de Agricultura

1. Impartir instrucciones y tomar las medidas, para asegurarse de que el subsecretario de Agricultura cumpla con la **Recomendación 3**.
2. Impartir instrucciones y tomar las medidas, para asegurarse de que el administrador de la ADEA cumpla con la **Recomendación 4**.

Al subsecretario de Agricultura

3. Impartir instrucciones y tomar las medidas, para asegurarse de que los directores de las oficinas regionales se aseguren de que los agrónomos de área cumplan con lo establecido en el *Reglamento de Elegibilidad para Subsidio Salarial* relacionado con la verificación de que los agricultores cumplan con el requisito de mantener expedientes de sus trabajadores para otorgar el subsidio, y realicen visitas periódicas a los beneficiarios de los subsidios. [Hallazgo 2]

Al administrador de la ADEA

4. Impartir instrucciones y tomar las medidas, para asegurarse de que:
 - a. Se promulgue la reglamentación necesaria para establecer los controles internos relacionados con el pago del Bono por Recogido de Café y establecer, entre otras cosas, los formularios que se deben completar y entregar en la ADEA para solicitar el pago del bono, los documentos necesarios para aprobar el pago del bono, como los recibo de compra y de ventas realizadas por el agricultor a los beneficiados, los funcionarios de la ADEA que deben certificar la información suministrada en los formularios

por los solicitantes y, el registro de la información en el programa computadorizado para procesar el pago de los bonos para realizar el desembolso. **[Hallazgo 1-a.1)]**

- b. Se enmiende el *Reglamento para el Pago del Bono Anual* para que esté conforme a los cambios incorporados a la *Ley Núm. 42*. **[Hallazgo 1-a.2)]**
- c. Se evalúen las situaciones comentadas en el **Hallazgo 1-b.** y, de proceder, realizar el recobro de los pagos en exceso del Bono Anual realizados a 15 trabajadores agrícolas por \$3,015.
- d. Se enmienden las normas para regir el Programa de Incentivos para el Desarrollo de la Industria Cafetalera en Puerto Rico para que esté conforme a los cambios incorporados al procedimiento para la emisión del vale económico. **[Hallazgo 3-a.]**
- e. El administrador auxiliar de Incentivos Agrícolas cumpla con las **recomendaciones 5 y 6.**
- f. La administradora auxiliar en Administración cumpla con las **recomendaciones 7 y 8.**

Al administrador auxiliar de Incentivos Agrícolas

- 5. Impartir instrucciones y tomar las medidas para asegurarse de que los agrónomos de área visiten a los beneficiarios de los subsidios y confirmen de que cumplen con los requisitos establecidos en el *Reglamento de Elegibilidad para Subsidio Salarial*. Esto, de manera que no se repitan las situaciones comentadas en el **Hallazgo 2.**
- 6. Asigne a un empleado la tarea de registrar, en ORACLE, los vales canjeados por los caficultores y recibidos en la ADEA con las facturas de los proveedores de abono. **[Hallazgo 3-c.3)]**

A la administradora auxiliar de Administración

- 7. Impartir instrucciones al director de la Oficina de Sistemas Informáticos de la ADEA para que se evalúe las situaciones

comentadas en el **Hallazgo 1-b.** y se asegure de que se tomen las medidas que estimen necesarias para que estas situaciones no se repitan.

8. Impartir instrucciones a la directora de la Oficina de Asuntos Financieros y asegurarse de que ejerza una supervisión eficaz y de que el personal de la Oficina de Asuntos Financieros cumpla con:
 - a. Lo dispuesto en el *Reglamento 23*, relacionado con la conservación de los documentos justificantes que utilizan para generar los desembolsos. [**Hallazgo 3-b.**]
 - b. Preintervenir adecuadamente las facturas de los proveedores de abono y se ajuste el pago de las mismas cuando incluyan como justificantes vales expirados y con la fecha de expiración alterada. [**Hallazgo 3-c.1) y 2)**]

APROBACIÓN

A los funcionarios y a los empleados de la Administración para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias, les exhortamos a velar por el cumplimiento de la ley y la reglamentación aplicables, y a promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo. Les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Oficina del Contralor de Puerto Rico

Aprobado por:



ANEJO 1**ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO DE EMPRESAS AGROPECUARIAS
INFORMES PUBLICADOS**

| INFORME | FECHA | CONTENIDO DEL INFORME |
|----------------|--------------|--|
| DA-17-10 | 30 ago. 16 | Resultado del examen realizado a los controles administrativos e internos |
| DA-17-37 | 4 may. 17 | Resultado del examen realizado a las operaciones fiscales relacionadas con los ingresos y las cuentas por cobrar |
| DA-18-08 | 12 ene. 18 | Resultado del examen realizado a las operaciones fiscales relacionadas con el Programa de Mercados Institucionales |
| DA-18-16 | 20 mar. 18 | Resultado del examen realizado a las operaciones fiscales relacionadas con la contratación para la adquisición de combustible y lubricantes para los vehículos de motor de la ADEA |

ANEJO 2

ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO DE EMPRESAS AGROPECUARIAS
FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO

| NOMBRE | CARGO O PUESTO | PERÍODO | |
|---|---|------------|------------|
| | | DESDE | HASTA |
| Hon. Carlos A. Flores Ortega | Secretario de Agricultura ¹¹ | 27 ene. 17 | 30 abr. 18 |
| Agro. Myrna Comas Pagán | Secretaria de Agricultura | 1 jul. 13 | 31 dic. 16 |
| Agro. Pedro Rodríguez Domínguez | Subsecretario de Agricultura ¹² | 1 feb. 17 | 30 abr. 18 |
| Agro. Francisco Aponte Rivera | ” | 1 jul. 13 | 31 dic. 16 |
| Agro. Robert M. Bradley Pérez | Administrador ¹³ | 30 ene. 17 | 30 abr. 18 |
| Agro. Gabriel Figueroa Herrera | ” ¹⁴ | 1 jul. 13 | 31 ago. 15 |
| Agro. Carlos M. Rodríguez Cabrera | Subadministrador ¹³ | 30 ene. 17 | 30 abr. 18 |
| Agro. Carlos M. Aponte Rivera | ” | 1 jul. 13 | 31 dic. 16 |
| Agro. Manuel J. Barreto Bosques (Q.E.P.D.) | Administrador Auxiliar de Incentivos Agrícolas ¹² | 1 feb. 17 | 30 abr. 18 |
| Agro. Francisco Gascot Rosado | ” | 1 jul. 13 | 31 dic. 16 |
| Agro. Manuel J. Barreto Bosques | Director del Programa de Subsidio Salarial y Bono Agrícola ¹² | 1 feb. 17 | 30 abr. 18 |
| Agro. Francisco Gascot Rosado | ” | 1 may. 15 | 31 dic. 16 |
| Agro. Francisco L. González Rodríguez | ” | 1 jul. 13 | 30 abr. 15 |
| Agro. Manuel J. Barreto Bosques | Director del Programa de Incentivos Agropecuarios ¹² | 1 feb. 17 | 30 abr. 18 |
| Agro. Carlos Vázquez Mieles | ” | 30 jun. 16 | 31 dic. 16 |
| Agro. Francisco Gascot Rosado | ” | 1 may. 15 | 29 jun. 16 |
| Agro. Francisco L. González Rodríguez | ” | 1 jul. 13 | 30 abr. 15 |

¹¹ Vacante del 1 al 26 de enero de 2017.

¹² Vacante del 1 al 31 de enero de 2017.

¹³ Vacante del 1 al 29 de enero de 2017.

¹⁴ Vacante del 1 de septiembre de 2015 al 31 de diciembre de 2016. La secretaria en funciones actuó como administrador interinamente.

| NOMBRE | CARGO O PUESTO | Continuación ANEJO 2 | |
|---------------------------------|--|----------------------|------------|
| | | PERÍODO | |
| | | DESDE | HASTA |
| Agro. Jaime D. Zapata Rodríguez | Administrador Auxiliar de Administración | 1 jul. 13 | 31 dic. 16 |
| Sra. Ivelisse Santaliz Guilloty | Directora de la Oficina de Asuntos Financieros ¹⁵ | 1 feb. 17 | 30 abr. 18 |
| Sr. Emanuel Ortiz Rivera | Director de la Oficina de Asuntos Financieros ¹⁶ | 7 jul. 16 | 31 dic. 16 |

¹⁵ Véase la nota al calce 12.

¹⁶ Vacante del 1 de junio al 6 de julio de 2016.

MISIÓN

Fiscalizar las transacciones de la propiedad y de los fondos públicos, con independencia y objetividad, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley, y atender otros asuntos encomendados.

Promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo.

PRINCIPIOS PARA LOGRAR UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE EXCELENCIA

La Oficina del Contralor, a través de los años, ha identificado principios que ayudan a mejorar la administración pública. Dichos principios se incluyen en la *Carta Circular OC-18-19* del 27 de abril de 2018, disponible en nuestra página en Internet.

QUERELLAS

Las querellas sobre el mal uso de la propiedad y de los fondos públicos pueden presentarse, de manera confidencial, personalmente o por teléfono al (787) 754-3030, extensiones 2801 o 2805, o al 1-877-771-3133 (sin cargo). También se pueden presentar mediante el correo electrónico querellas@ocpr.gov.pr o mediante la página en Internet de la Oficina.

INFORMACIÓN SOBRE LOS INFORMES DE AUDITORÍA

En los informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados en las auditorías. En nuestra página en Internet se incluye información sobre el contenido de dichos hallazgos y el tipo de opinión del informe.

La manera más rápida y sencilla de obtener copias libres de costo de los informes es mediante la página en Internet de la Oficina.

También se pueden emitir copias de los mismos, previo el pago de sellos de rentas internas, requeridos por ley. Las personas interesadas pueden comunicarse con el administrador de documentos al (787) 754-3030, extensión 3400.

INFORMACIÓN DE CONTACTO*Dirección física:*

105 Avenida Ponce de León

Hato Rey, Puerto Rico

Teléfono: (787) 754-3030

Fax: (787) 751-6768

Internet:

www.ocpr.gov.pr

Correo electrónico:

ocpr@ocpr.gov.pr

Dirección postal:

PO Box 366069

San Juan, Puerto Rico 00936-6069