

Informe de Auditoría DA-00-28

11 de mayo de 2000

DEPARTAMENTO DE EDUCACION
AUTORIDAD ESCOLAR DE ALIMENTOS
(Unidad 1217)

Período auditado: 1 de abril de 1994 al 31 de diciembre de 1998

CONTENIDO

	<u>Página</u>
Información sobre la unidad auditada	1
Período cubierto y normas aplicables	3
Opinión.....	3
Clasificación y contenido de los hallazgos	7
Otro anejo	8
Recomendaciones.....	8
Cartas a la gerencia	9
Comentarios de la gerencia	9
Reconocimiento.....	10
Anejo 1 - Hallazgos:	
1 - Desviaciones a los procedimientos en la adquisición y entrega de arroz	11
2 - Desviaciones a los procedimientos en la adjudicación de la subasta para la compra de arroz en el mercado local.....	15
3 - Pagos improcedentes por servicios de almacenamiento de arroz, entregas del producto a los almacenes de zona con el "shelf life" expirado y otra deficiencia relacionada con la distribución del mismo	18
Anejo 2 - Funcionarios principales que actuaron durante el período auditado.....	24

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

11 de mayo de 2000

Al Gobernador y a los presidentes del
Senado y de la Cámara de Representantes:

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales de la Autoridad Escolar de Alimentos del Departamento de Educación (Departamento), para determinar si se hicieron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. La misma se efectuó a base de la facultad que se nos confieren en la Sección 22 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y en la Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952, según enmendada.

Determinamos emitir varios informes de dicha auditoría. Este primer informe cubre las operaciones fiscales relacionadas con la subasta SF (CE) 95-105 para la adquisición de 330,000 fardos de arroz en el mercado local.

INFORMACION SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

La División de Comedores Escolares fue creada por la Ley Núm. 328 del 15 de abril de 1946, según enmendada, bajo la dirección del Secretario del Departamento de Educación (Secretario). Por disposición de la reglamentación federal aplicable a los programas bajo la ley de "Nutrición del Niño", a partir del 1 de abril de 1994 la referida División se reorganizó en dos fases autónomas, conocidas como la Agencia Estatal y la Autoridad Escolar de Alimentos (Autoridad).¹

¹ Dicha medida se adoptó mediante carta del 12 de abril de 1994 del Secretario del Departamento.

La Agencia Estatal es responsable de establecer los procedimientos administrativos que seguirán las autoridades escolares y administrar los programas de Desayuno, Almuerzo, Verano, Cuidado de Niños y Adultos, Donativos Federales, Especial de Leche y el de Educación en Nutrición. También es responsable de ofrecer servicios técnicos de apoyo y realizar auditorías operacionales y de "monitoreo", a fin de ver que se cumpla con la reglamentación federal y estatal. Dicha Agencia está adscrita a la Oficina del Secretario del Departamento.

La Autoridad tendría a su cargo desarrollar la fase operacional responsable de administrar el servicio a ofrecerse en los comedores participantes del Programa de Comedores Escolares, tales como los de las escuelas públicas y privadas e instituciones sin fines de lucro. Para cumplir con el referido propósito ésta compra, almacena y distribuye los alimentos, equipos y materiales necesarios.

La Autoridad es administrada por un Director nombrado por el Secretario del Departamento que responde directamente a la Oficina del Subsecretario del Departamento. La estructura organizacional la integran las secciones (1) Administrativa, (2) Técnica, (3) de Nutrición, (4) de Estadística y Planificación, (5) de Almacenamiento y Distribución de Alimentos y (6) de Equipo.

Durante los años fiscales del 1994-95 al 1997-98 la Autoridad contó con recursos por \$209,339,294 de fondos estatales (\$5,535,660) y federales (\$203,803,634) y efectuó desembolsos por \$142,947,011, según se indica:

<u>Año fiscal</u>	<u>Fondos asignados</u>		<u>Desembolsos</u>
	<u>Estatal</u>	<u>Federal</u>	
1994-95	\$1,500,000	\$ 58,372,089	\$ 48,066,131
1995-96	1,011,830	60,798,700	41,350,463
1996-97	1,011,830	39,277,896	11,986,946 ²
1997-98	<u>2,012,000</u>	<u>45,354,949</u>	<u>41,543,471³</u>
Total	<u>\$5,535,660</u>	<u>\$203,803,634</u>	<u>\$142,947,011</u>

² La disminución en los desembolsos obedeció a que una firma de consultores de la Autoridad recomendó que se redujera significativamente el inventario de alimentos, lo que a su vez ocasionó que se redujeran las compras.

³ De julio a diciembre de 1998 se habían efectuado compras por \$16,258,222.

Las compras de la Autoridad fueron realizadas por el Departamento hasta el 30 de junio de 1997. Durante dicho período la Autoridad intervenía en la planificación y requisición de las mismas. A partir del 1 de julio de dicho año éstas se realizan en la Autoridad, aunque el Departamento continúa efectuando los procesos de las subastas y de los pagos.

PERIODO CUBIERTO Y NORMAS APLICABLES

La auditoría correspondiente a la subasta SF (CE) 95-105 para la compra de arroz cubrió del 1 de abril de 1994 al 31 de diciembre de 1998.

El examen se realizó de acuerdo con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico en lo concierne a los aspectos financieros y del desempeño o ejecución. Efectuamos las pruebas que consideramos necesarias de acuerdo con las circunstancias.

OPINION

Las pruebas efectuadas revelaron serias desviaciones de disposiciones de ley, de reglamentación, y de sana administración en las operaciones fiscales objeto de esta auditoría. Por ello, en nuestra opinión, dichas operaciones no se realizaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables.

A continuación se resumen los hallazgos 1 al 3 clasificados como principales:

1. No se planificó adecuadamente la adquisición y entrega del arroz donado por el Gobierno Federal. Al 26 de mayo de 1994 los directores de la Autoridad y de la Agencia Estatal del Departamento habían emitido requisiciones de alimentos al Gobierno Federal que excedían por \$2,800,600 el presupuesto que éste les asignó para la compra de los alimentos que le serían donados; por lo que le cancelaron 84 requisiciones correspondientes a 278,880 fardos de 25 libras de arroz de procedencia federal cuyas entregas estaban pautadas de diciembre de 1994 a junio de 1995. A base de dichas cancelaciones la Autoridad, mediante subasta formal, adquirió 330,000 fardos de arroz de 25 libras por \$2,732,400. Dicho costo incluía almacenamiento y distribución del producto y se

entregaría a razón de 55,000 fardos mensuales en fechas específicas en el Almacén Refrigerado de Vega Alta que tiene la Autoridad.

El examen de las operaciones relacionadas con las requisiciones del arroz y entrega de éste a los almacenes de zona reveló que no hubo una planificación adecuada en dichas operaciones debido a que:

a. En la Sección de Nutrición de la Autoridad al calcular la cantidad de arroz a requisar el 19 de octubre de 1994 en el mercado local no verificaron con la Sección de Almacenamiento las existencias del producto en los almacenes de zona.

b. No se consideraron las requisiciones de arroz pendientes de recibirse del Gobierno Federal a esa fecha (octubre a diciembre de 1994) ni la cantidad de arroz incluida en las requisiciones que fueron canceladas. Para dicho cálculo consideraron una matrícula de 520,000 estudiantes y el consumo promedio.

c. La Sección de Nutrición de la Autoridad requirió 252,000 fardos de arroz a "Mid Atlantic Regional Office" (MARO) del Departamento de Agricultura Federal para ser entregados entre septiembre de 1995 y abril de 1996. Para dichas entregas no se consultó con la División de Compras para determinar si las mismas confligían con las fechas de las dos últimas entregas del arroz comprado en el mercado local. Lo que ocasionó que se efectuaran cambios en las fechas de las entregas del arroz pautadas para septiembre y noviembre de 1995.

d. El Director de la Autoridad solicitó a las oficinas de MARO posposiciones en las fechas de entregas de 84,000 fardos de arroz y la cancelación de las requisiciones correspondientes a 63,840 fardos.

La falta de planificación adecuada para la adquisición y entrega de los productos ocasionó el recibo de cantidades excesivas de arroz que ocasionaron problemas en el almacenamiento y descontrol en el manejo del producto. Esto, a su vez, ocasionó pérdidas a la Autoridad debido a que parte del inventario se dañó. Como consecuencia, se decomisaron 17,945 fardos de arroz de procedencia del mercado local con un costo de adquisición de \$148,585 durante los años fiscales del 1994-95 al 1997-98. Además, los

constantes cambios en las fechas de entregas del arroz de procedencia federal trajo como consecuencia el almacenamiento prolongado de 9,935 fardos de arroz no aptos para el consumo humano. Al 31 de octubre de 1998 la Autoridad había pagado \$64,752 por el almacenaje de dichos fardos de arroz.

2-a(1) En el expediente de la subasta SF (CE) 95-105 para la compra de los 330,000 fardos de arroz en el mercado local no había evidencia de que la Junta de Subastas evaluara las alternativas presentadas por el licitador no agraciado para que se estudiara su oferta en precio, la cual era más baja. Estas alternativas fueron presentadas por el licitador no agraciado antes de adjudicarse la subasta.

(2) En la Sección de Nutrición no describieron claramente la especificación del empaque. Las Condiciones e Instrucciones Especiales (Alimentos) sobre los requisitos de empaque del producto establecían únicamente que el envase conteniendo los artículos solicitados se ajustaría a las normas federales y/o estatales aplicables en cuanto a su calidad y especificaciones para el producto objeto de la subasta. Por consiguiente, la Junta de Subastas no evaluó la alternativa de empaque ofrecida por el licitador no agraciado, aún cuando dicha garantía era por un término de un año a partir de la fecha de empaque. La garantía ofrecida por el licitador agraciado era de 120 días.

b. La Junta de Subastas adjudicó la subasta al licitador agraciado, a pesar de que en el documento de las "Condiciones e Instrucciones Particulares" se le requería al licitador que proveyera información en relación con el puerto de embarque, la marca ofrecida, la etiqueta que ofrece, el lugar de manufactura, el tamaño, el peso y el "shelf life". Dicho licitador se limitó a indicar en dicho documento bajo el renglón de la marca ofrecida del producto "comedores escolares" y en el renglón del tamaño que ofrecía indicó "según requerido".

Las situaciones comentadas limitaron la competencia entre proveedores cualificados, lo cual es contrario al interés público de obtener los mejores productos al mejor precio.

3-a. Contrario a lo estipulado en las condiciones de la subasta SF (CE) 95-105, al 31 de diciembre de 1998 el Departamento le había pagado al proveedor \$389,965 por el manejo, carga y

descarga, segregación y clasificación, almacenaje y entrega del arroz. El pago efectuado por el Departamento correspondía a la facturación desde abril de 1995 a diciembre de 1997.

b. Las facturas sometidas por el licitador agraciado para el pago mencionado fueron certificadas como correctas por el Director de la Sección de Almacenamiento. Se nos informó que en dicha Sección impartían instrucciones de almacenamiento y entrega de dicho producto sin tener conocimiento de lo que se incluía en los acuerdos contractuales emitidos en la subasta. Por otro lado, determinamos que en la División de Compras no enviaban copia de las órdenes de compra a dicha Sección para que ésta tuviera conocimiento de lo que se incluían en las mismas. Tampoco en la Sección de Almacenamiento se lo requerían.

Las situaciones comentadas dieron lugar a que se efectuaran pagos improcedentes por \$389,965 al proveedor por servicios de manejo, carga y descarga, segregación y clasificación, almacenaje y entrega. Ello privó al Departamento de recursos que pudo utilizar para atender sus gastos operacionales.

c. El examen de las entregas del arroz comprado en el mercado local a los almacenes de zona reveló que en la Sección de Almacenamiento ordenaron la entrega de 23,243 fardos de arroz del almacén refrigerado del proveedor a los almacenes de zona, cuyo "shelf life" tenía de uno a cuatro meses de expirado. Este arroz tenía un costo de adquisición de \$192,452. Los almacenes de zona también distribuyeron arroz con el "shelf life" expirado.

La situación comentada desvirtúa el propósito por el cual se le exige a los licitadores el "shelf life" de los productos de consumo para los estudiantes participantes.

d. El examen de las seis órdenes de compra emitidas para la entrega del arroz reveló que no se solicitó por escrito los cambios al lugar de entrega de los fardos de arroz para cinco de éstas. Se nos indicó que dichos cambios fueron solicitados por teléfono al almacén refrigerado del proveedor por el Director de la Sección de Almacenamiento y Distribución. Dicha petición no fue documentada.

La situación comentada impidió a la Autoridad mantener un control efectivo en las entregas del arroz.

En el Anejo 1 se comentan detalladamente los hallazgos resumidos.

CLASIFICACION Y CONTENIDO DE LOS HALLAZGOS

En nuestros informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados en las pruebas realizadas. Estos se clasifican como principales y secundarios. Los principales incluyen desviaciones de disposiciones con un efecto material, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo, sobre las operaciones de la entidad auditada. Se clasifican como hallazgos secundarios los que consisten en faltas o errores que no han tenido consecuencias graves. En la sección anterior se ofrece información sobre la clasificación de los hallazgos de este informe.

Los hallazgos del Anejo 1 de este informe están presentados a base de atributos establecidos conforme a las normas de redacción de informes de esta Oficina. El propósito es facilitar al lector una mejor comprensión de la información ofrecida. Cada uno de ellos consta de las siguientes partes:

1. Situación - Los hechos encontrados en la auditoría indicativos de que no se cumplió con uno o más criterios.
2. Criterio - El marco de referencia para evaluar la situación. Es principalmente una ley, reglamento, carta circular, memorando, procedimiento, norma de control interno, norma de sana administración, principio de contabilidad generalmente aceptado, opinión de un experto o juicio del auditor.
3. Efecto - Lo que significa, real o potencialmente, no cumplir con el criterio.
4. Causa - La razón fundamental por la cual ocurrió la situación.

Al final de cada hallazgo se hace referencia a las recomendaciones que se incluyen en el informe para que se tomen las medidas necesarias sobre los errores, irregularidades o actos ilegales señalados.

En la Sección "Comentarios de la Gerencia" se incluye información sobre la contestación de la gerencia con respecto a los asuntos señalados. Referente a las situaciones que la gerencia ofreció información específica, ésta se incluye al final del hallazgo correspondiente.

OTRO ANEJO

El Anejo 2 contiene una relación de los funcionarios principales que actuaron durante el período auditado.

RECOMENDACIONES

Al Secretario del Departamento

1. Ver que se realice una planificación adecuada para la adquisición y entrega de alimentos para que no se repitan situaciones como las comentadas en el Hallazgo 1.
2. Ver que la Junta de Subasta evalúe y documente las alternativas de ofertas presentadas por los licitadores y adjudique la subasta al licitador que cumpla con las especificaciones, los términos y demás requisitos establecidos en la subasta y que ofrezca el precio más bajo [Hallazgo 2-a(1) y (b)].
3. Impartir instrucciones a la Directora de la Autoridad y ver que se cumplan para que:
 - a. La Sección de Nutrición describa en forma clara y completa las condiciones y especificaciones de la subasta [Hallazgo 2-a(2)].
 - b. Se le suministre a la Sección de Almacenamiento y Distribución de Alimentos copia de los contratos otorgados a los proveedores, mediante la adjudicación de subastas y de las órdenes de compra que emite la Unidad de Compras, para que tengan conocimiento de los términos y las condiciones de éstos al certificar como correctas las facturas sometidas por el proveedor (Hallazgo 3-a).

c. En la Sección de Almacenamiento y Distribución de Alimentos no distribuyan a los almacenes de zona productos con el “shelf life” expirado [Hallazgo 3-c(1)].

d. Los almacenes de zona no distribuyan a los comedores escolares productos con el “shelf life” expirado [Hallazgo 3-c(2)].

e. La Sección de Almacenamiento y Distribución de Alimentos documente los cambios al lugar de entrega de los productos (Hallazgo 3-d).

4. Ver que el Director Auxiliar de Finanzas del Departamento realice las gestiones necesarias para el cobro de los pagos improcedentes por \$389,965 efectuados al proveedor por servicios de manejo, carga y descarga, segregación y clasificación, almacenaje y entrega que no le correspondía (Hallazgo 3-a).

CARTAS A LA GERENCIA

1. Las situaciones comentadas en el Anejo 1 se refirieron al Hon. Víctor R. Fajardo Vélez, Secretario, y a la Lcda. Lourdes Velázquez Rivera, Directora de la Autoridad, mediante carta de nuestros auditores del 2 de diciembre de 1998. En ésta se incluyeron anejos con los detalles de los casos comentados en los hallazgos.

2. El borrador de este informe se sometió al Secretario para comentarios, mediante carta del 20 de marzo de 2000.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

1. En carta del 16 de diciembre de 1998 la Dra. Isidra Albino Serrano, Secretaria Interina del Departamento, sometió sus observaciones sobre los hallazgos que refirieron nuestros auditores.

2. En carta del 13 de abril de 2000 el Secretario contestó el borrador del informe que le fue sometido (carta del Secretario). En los hallazgos incluimos parte de sus comentarios.

RECONOCIMIENTO

Expresamos nuestro agradecimiento a los funcionarios y empleados de la Autoridad y del Departamento por la cooperación que nos prestaron durante la auditoría.

Por: *Oficina del Contralor*
Heriberto León Acosta

Hallazgos

Hallazgo 1 - Desviaciones a los procedimientos en la adquisición y entrega de arroz

El 21 de julio de 1994 de las oficinas de "Mid Atlantic Regional Office" (MARO)⁴ del Departamento de Agricultura Federal informaron al Coordinador de la Distribución de Alimentos en la Agencia Estatal del Departamento que dicha Agencia había emitido requisiciones de alimentos que excedían su presupuesto por \$2,800,600; por lo que les cancelaban, entre otras, las requisiciones de los números 61 a la 145 para un total de 84 emitidas el 26 de mayo de 1994. Estas correspondían a 278,880 fardos de 25 libras de arroz cuyas entregas estaban pautadas de diciembre de 1994 a junio de 1995.

Mediante carta del 3 de octubre de 1994 la Directora de la Agencia Estatal le informó la situación a la Directora de la Autoridad. Además, le indicó que debían comprar arroz en el mercado local de enero a junio de 1995 y que para ello consideraran las cantidades que tenían en existencia y el consumo promedio.

A base de dicha encomienda en la Sección de Nutrición de la Autoridad efectuaron el cálculo de la cantidad de arroz a comprar en el mercado local. El 19 de octubre de 1994 la Directora de la Autoridad emitió una requisición para comprar 330,000 fardos de arroz de 25 libras a un costo presupuestado de \$2,970,000. El 2 de noviembre de 1994 el Departamento certificó la disponibilidad de fondos por \$2,970,000 para la compra de arroz en el mercado local. El 27 de diciembre de 1994 se celebró la subasta

⁴ En la Agencia Estatal del Departamento se encargaban, entre otras cosas, de enviar a las oficinas de MARO las requisiciones por alimentos que son donados por el Gobierno Federal a Puerto Rico. Estas requisiciones se originan en la Sección de Nutrición de la Autoridad y a base de las mismas en la Agencia Estatal preparaban las requisiciones que enviaban a MARO. Posteriormente, MARO le enviaba a la Agencia Estatal el documento "Forwarding Notice" de todas las requisiciones aprobadas.

formal SF (CE) 95-105 para la adquisición del arroz. Dicho arroz se entregaría a razón de 55,000 fardos mensuales en fechas específicas en el Almacén Refrigerado de Vega Alta que tiene la Autoridad (Almacén), a partir del 1 de febrero de 1995. El costo del producto por unidad de 25 libras era a \$8.28 para un monto de \$2,732,400 por los 330,000 fardos de arroz. Este costo incluía almacenamiento y distribución del producto.

El examen de las operaciones relacionadas con las requisiciones del arroz y entrega de éste a los almacenes de zona reveló que no hubo una planificación adecuada en dichas operaciones debido a que:

a. En la Sección de Nutrición de la Autoridad al calcular la cantidad de arroz a requisar el 19 de octubre de 1994 en el mercado local no verificaron con la Sección de Almacenamiento las existencias del producto en los almacenes de zona.

b. No se consideraron las requisiciones de arroz pendientes de recibirse del Gobierno Federal a esa fecha (octubre a diciembre de 1994) ni la cantidad de arroz incluida en las requisiciones que fueron canceladas. Para dicho cálculo consideraron una matrícula de 520,000 estudiantes y el consumo promedio.

Al 30 de septiembre de 1994 había un inventario de 153,920⁵ fardos de arroz y pendiente de recibirse 102,480 fardos de arroz del Gobierno Federal, los cuales se recibieron de octubre a diciembre de dicho año. Al 31 de diciembre de 1994 quedaba un balance de 144,708 fardos y no de cero como se presumió.

c. El 6 de abril de 1995 la Sección de Nutrición de la Autoridad requirió 252,000 fardos de arroz a MARO para ser entregados entre septiembre de 1995 y abril de 1996, a razón de 42,000 fardos

⁵ Balance corroborado con la Forma FNS-155 (10-90), "Receipt & Distribution of Donated Commodity", de la Sección de Almacenamiento a la fecha más cercana a la que se le notifica a la Autoridad que debían comprar el arroz en el mercado local el 3 de octubre de 1994.

mensuales. Para establecer las fechas de entrega de los 252,000 fardos no se consultó con la División de Compras para determinar si las mismas confligían con las fechas de las dos últimas entregas del arroz comprado en el mercado local (55,000 fardos en cada entrega). Por consiguiente, la División de Compras por autorización del Director de la Autoridad tuvo que efectuar cambios en las fechas de las entregas del arroz pautadas para septiembre y noviembre de 1995. Además, a la fecha en que se requisaron los 252,000 fardos de arroz había en el Almacén un inventario de arroz de 48,280 fardos y estaban pendientes de recibirse 275,000 fardos. Dicho Almacén tenía una capacidad de recibo diaria de 8,000 fardos y una capacidad de almacenaje de 80,000 fardos.

d. En carta del 21 de septiembre de 1995 el Director de la Autoridad solicitó a las oficinas de MARO que pospusieran las entregas de los 84,000 fardos de arroz correspondientes a las requisiciones del 6 de abril de dicho año, pautadas para septiembre y octubre, para noviembre y diciembre de 1995, respectivamente. También le solicitó, mediante carta del 16 de enero de 1996, que cancelaran las requisiciones números 37 a la 45 y 50 a la 54 correspondientes a 63,840 fardos.

Ante los constantes cambios de fechas y cancelaciones de requisiciones las oficinas de MARO, mediante carta del 24 de junio de 1996, le indicaron al Subsecretario de Administración del Departamento que los mismos resultaban costosos al Programa, y que de haber pérdidas futuras debido al almacenamiento prolongado o mal manejo del producto, harían una reclamación al Departamento para el reembolso del costo del producto. Para evitar dichas situaciones le recomendó efectuar una mejor planificación de las compras considerando las necesidades, el inventario existente y el consumo diario.

En el Artículo 2.e de la Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, "Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico", según enmendada (Ley Núm. 230), se establece como política pública que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva de arma efectiva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa.

Es norma de sana administración que en todo bien a comprar con fondos públicos se deben tomar las medidas necesarias para proteger los intereses del Gobierno. La Autoridad en el ejercicio de sus facultades debió planificar en forma adecuada la cantidad necesaria de arroz para el consumo y la distribución de los productos para determinar si era viable la compra de los 330,000 fardos de arroz por \$2,732,400 adquiridos mediante la subasta SF (CE) 95-105.

La falta de planificación adecuada para la adquisición y entrega de los productos ocasionó el recibo de cantidades excesivas de arroz que ocasionaron problemas en el almacenamiento y descontrol en el manejo del producto. Esto, a su vez, ocasionó pérdidas a la Autoridad debido a que parte del inventario se dañó. Como consecuencia, se decomisaron 17,945⁶ fardos de arroz de procedencia del mercado local con un costo de adquisición de \$148,585 durante los años fiscales del 1994-95 al 1997-98. Además, los constantes cambios en las fechas de entregas del arroz de procedencia federal trajo como consecuencia el almacenamiento prolongado de 9,935 fardos de arroz no aptos para el consumo humano. Al 31 de octubre de 1998 la Autoridad había pagado \$64,752 por el almacenaje de dichos fardos de arroz.

Las situaciones señaladas obedecían a falta de comunicación y coordinación entre las secciones de Nutrición de la Agencia Estatal y la Autoridad, la Sección de Almacenamiento y la Unidad de Compras al planificar la adquisición y distribución de alimentos. La Directora de la Autoridad no supervisó adecuadamente la planificación, adquisición y distribución del arroz.

En la carta del Secretario éste informó, entre otras cosas, que requerirán a la Sección de Nutrición que documente por escrito todos los análisis referentes a las órdenes de compra y sea parte integral de los procedimientos establecidos para las órdenes de compra (apartados "a" y "b").

Véase la recomendación 1.

⁶ Se decomisaron 13,062 en los almacenes de zona, 2,498 en los comedores escolares y 2,385 en el almacén del proveedor.

Hallazgo 2 - Desviaciones a los procedimientos en la adjudicación de la subasta para la compra de arroz en el mercado local

El 27 de diciembre de 1994 se efectuó la subasta SF (CE) 95-105 para la adquisición de los 330,000 fardos de arroz comentada en el Hallazgo 1, para la cual se recibieron ofertas de dos licitadores. Dicha subasta fue adjudicada el 12 de enero de 1995. El 3 de febrero de dicho año se emitieron seis órdenes de compra ascendentes a \$2,732,400 para el despacho del arroz, a razón de 55,000 fardos de arroz mensuales, en fechas específicas, en el Almacén de la Autoridad. El examen de dicha subasta reveló que:

a. Antes de que se adjudicara la subasta, mediante cartas del 21 y 28 de diciembre de dicho año, el licitador no agraciado ofreció a la Junta de Subastas y a la Autoridad unas alternativas para que se considerara su oferta. Dicho licitador indicó que se omitieran los incisos 2 al 6 de las condiciones e instrucciones especiales de la subasta donde se establecía que el producto sería recibido y almacenado en Puerto Rico por el licitador agraciado en "facilidades" refrigeradas, libre de costo para la Autoridad hasta tanto les fuera requerido. Ello porque entendía que estas condiciones no eran necesarias, imposibilitaban que otros licitadores participaran en la subasta e incrementaba el costo del producto. En su lugar, propuso que se considerara su alternativa de entregar directo de los muelles a los almacenes de comedores escolares. A base de lo anterior, ofreció un precio para la entrega directa de los muelles al Almacén de la Autoridad y otro precio si se entregaba directo a los demás almacenes de comedores escolares. Ambos precios eran menores que los ofrecidos por el licitador agraciado.

En el aviso de adjudicación se indicó que la oferta del licitador no agraciado fue rechazada debido a que ofreció dos precios por un mismo artículo y que no cumplió con las condiciones e instrucciones especiales de que mantendría almacenado el producto en "facilidades" refrigeradas y con las regulaciones federales. Al respecto determinamos que:

(1) En el expediente de la subasta SF (CE) 95-105 para la compra de los 330,000 fardos de arroz en el mercado local no había evidencia de que la Junta de Subastas evaluara las alternativas presentadas por el licitador no agraciado para que se estudiara su oferta en precio, la cual era más baja. Estas alternativas fueron presentadas por el licitador no agraciado antes de adjudicarse la subasta.

(2) En la Sección de Nutrición no describieron claramente la especificación del empaque. En las Condiciones e Instrucciones Especiales (Alimentos) sobre los requisitos de empaque del producto establecían únicamente que el envase conteniendo los artículos solicitados se ajustaría a las normas federales y/o estatales aplicables en cuanto a su calidad y especificaciones para el producto objeto de la subasta. Por consiguiente, la Junta de Subastas no evaluó la alternativa de empaque ofrecida por el licitador no agraciado, aún cuando dicha garantía era por un término de un año a partir de la fecha de empaque. La garantía ofrecida por el licitador agraciado era de 120 días.

En las normas federales se establece el uso de “multiwall paper bags” para el empaque del arroz y establece como alternativa el empaque “woven polypropylene”. Este fue el tipo de empaque ofrecido por el licitador no agraciado en su oferta.

En el Apartado Núm. 1 de las “Condiciones e Instrucciones Generales” de la subasta se estableció que las especificaciones, términos o condiciones e instrucciones contenidas en la invitación a subasta representaban el modelo bajo el cual se evaluarían las ofertas de los licitadores. También se estipuló que los licitadores que no pudieran cumplir con uno o varios de estos términos, condiciones o instrucciones podían someter alternativas las cuales serían evaluadas sin compromiso de aceptación, y que si se sometían, debían indicar en qué consistían las diferencias.

En el Artículo 9.g de la Ley Núm. 230 se dispone que los jefes de las dependencias o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que sometan para pago al Secretario de Hacienda o a un pagador debidamente nombrado

por éste. Como parte de esto, y como norma sana de administración, se debe evaluar cuidadosamente la razonabilidad de los precios ofrecidos en subastas por los licitadores.

En el Artículo 16.4 del Reglamento Núm. 3242, “Reglamento de Compras para la División de Comedores Escolares”, aprobado el 19 de junio de 1985 por la Secretaria del Departamento, según enmendado (Reglamento de Compras), se establece que las invitaciones a subastas sujetas a condiciones, términos o especificaciones especiales deberán contener un escrito donde se señale claramente la característica especial del producto.

b. La Junta de Subastas adjudicó la subasta al licitador agraciado, a pesar de que en las “Condiciones e Instrucciones Particulares” se le requiere al licitador que provea información en relación con el puerto de embarque, la marca ofrecida, la etiqueta que ofrece, el lugar de manufactura, el tamaño, el peso y el “shelf life”. Dicho licitador se limitó a indicar bajo el renglón de la marca ofrecida del producto “comedores escolares” y en el renglón del tamaño que ofrecía indicó “según requerido”.

En el Artículo 31 del Reglamento de Compras se establece que la adjudicación se hará al postor responsable que cumpla con las especificaciones, los términos, las condiciones y demás requisitos establecidos en la subasta y que ofrezca el precio más bajo. En las “Condiciones e Instrucciones Particulares” de la subasta se le requería al proveedor que proveyera la información señalada.

Las situaciones comentadas en los apartados “a” y “b” limitaron la competencia entre proveedores cualificados, lo cual es contrario al interés público de obtener los mejores productos al mejor precio.

La Directora de la Autoridad, el Presidente y la Secretaria de la Junta de Subastas, los compradores y nutricionistas que tuvieron que ver con esta subasta no velaron por los mejores intereses de la Autoridad.

En la carta del Secretario éste informó, entre otras cosas, lo siguiente:

Desde enero del 2000 ha puesto en las especificaciones de las subastas la nota: DESEAMOS INFORMARLE QUE DE AHORA EN ADELANTE NO SE ACEPTARA LA FRASE "SEGUN REQUERIDO", EN LAS CONDICIONES E INSTRUCCIONES PARTICULARES DE LAS SUBASTAS. DEBERA SER ESPECÍFICO EN LOS TAMAÑOS Y PESOS QUE OFRECE EN SU OFERTA (apartado "b").

Véanse las recomendaciones 2 y 3-a.

Hallazgo 3 - Pagos improcedentes por servicios de almacenamiento de arroz, entregas del producto a los almacenes de zona con el "shelf life" expirado y otra deficiencia relacionada con la distribución del mismo

a. Del 16 de enero de 1996 al 31 de diciembre de 1998 el Departamento pagó \$2,732,400 y \$389,965 al proveedor por la compra del arroz mediante la subasta SF (CE) 95-105. Examinamos los pagos efectuados y determinamos que los \$389,965 pagados al proveedor por el manejo, carga y descarga, segregación y clasificación, almacenaje y entrega del arroz se hicieron contrario a lo estipulado en las condiciones de la subasta. El pago de \$389,965 efectuado por el Departamento correspondía a la facturación de abril de 1995 a diciembre de 1997. Al respecto el licitador agraciado, mediante entrevista efectuada el 31 de marzo de 1998, nos indicó que su compañía solamente se responsabilizaba por los costos incurridos hasta las fechas de entregas especificadas en la orden de compra.

En los apartados números 2 al 6 de las "Condiciones e Instrucciones Especiales" de la subasta se estableció que:

- El producto será recibido y almacenado en Puerto Rico por el licitador agraciado en "facilidades" refrigeradas para mantener el producto en óptima calidad.
- La distribución y el almacenaje de este producto en Puerto Rico será libre de costo para la Autoridad.

- El licitador agraciado deberá mantener almacenado el producto hasta tanto sea requerido por la Autoridad.

- Las entregas descritas en la subasta podrán ser alteradas por la Autoridad.

- No se aceptará el producto en almacenes que no tengan refrigeración.

Además, en el Apartado Núm. 8 de dichas condiciones se estableció que la mercancía será entregada libre de costo adicional alguno por carga, transportación y descarga.

b. Las facturas sometidas por el proveedor indicado en el apartado "a" para el pago mencionado fueron certificadas como correctas por el Director de la Sección de Almacenamiento. Al respecto se nos informó, mediante entrevista, que en dicha Sección impartían instrucciones de almacenamiento y entrega de dicho producto sin tener conocimiento de lo que se incluía en los acuerdos contractuales emitidos en la subasta. Por otro lado, determinamos que en la División de Compras no enviaban copia de las órdenes de compra a dicha Sección para que ésta tuviera conocimiento de lo que se incluían en las mismas. Tampoco en la Sección de Almacenamiento se lo requerían.

En el Artículo 2-e de la Ley Núm. 230 se dispone que los jefes de las dependencias o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, exactitud propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que sometan para pago. Además, es un principio de sana administración que en todo bien a comprar con fondos públicos se deben tomar las medidas necesarias para proteger los intereses del Gobierno.

Las situaciones comentadas dieron lugar a que se efectuaran pagos improcedentes por \$389,965 al proveedor por servicios de manejo, carga y descarga, segregación y clasificación, almacenaje y entrega. Ello privó al Departamento de recursos que pudo utilizar para atender sus gastos operacionales.

El Director de la Autoridad no ejerció una supervisión adecuada sobre dichas operaciones y no protegió adecuadamente los intereses de la Autoridad y del Departamento.

c. Las entregas del arroz comprado en el mercado local a los almacenes de zona de la Autoridad se efectuaron desde marzo de 1995 hasta agosto de 1996. El examen de estas entregas demostró lo siguiente:

(1) En la Sección de Almacenamiento ordenaron la entrega de 23,243 fardos de arroz del almacén refrigerado del proveedor⁷ a los almacenes de zona cuyo "shelf life"⁸ tenía de uno a cuatro meses de expirado. Este arroz tenía un costo de adquisición de \$192,452 y correspondía a la orden de compra Núm. 95000002731 del 3 de febrero de 1995.

La fecha de empaque de los fardos de arroz mencionados era de noviembre de 1995, por lo cual el "shelf life" expiraba en marzo de 1996. Las entregas se efectuaron en abril y en agosto de 1996. Los fardos de arroz mencionados fueron aceptados en los almacenes de zona, a pesar de que el "shelf life" estaba expirado.

(2) Los almacenes de zona distribuyeron a los comedores escolares arroz cuyo "shelf life" estaba expirado. De las órdenes de compra números 95000002728 y 95000002730 del 3 de febrero de 1995 examinamos la distribución de 5,400 fardos de arroz con un costo de adquisición de \$44,712 a los almacenes de zona de Bayamón y Canóvanas y determinamos que:

- El 29 de enero de 1996 el almacén de zona de Bayamón recibió 1,800 fardos de arroz a un costo de adquisición de \$14,904. La fecha de empaque de estos fardos era de septiembre de 1995, por lo que su "shelf life" expiraba en dicho mes. De los 1,800 fardos 1,014 con un costo de

⁷ Nombre del almacén refrigerado donde el licitador agraciado se comprometió a almacenar el arroz comprado mediante la subasta SF(CE) 95-105.

⁸ Tiempo mínimo en que el producto podrá permanecer almacenado a partir de la fecha de empaque sin detrimento en la calidad y apariencia del mismo. El "shelf life" era de 120 días.

adquisición de \$8,396 fueron distribuidos a los comedores escolares un mes después de su expiración. Los comedores escolares devolvieron 74 de estos fardos.

- El 11 y el 13 de octubre de 1995 el almacén de zona de Canóvanas recibió dos entregas de 1,800 fardos para un total de 3,600 fardos. Este arroz tenía un costo de adquisición de \$29,808. La fecha de empaque de este arroz era de junio de 1995, por lo cual su “shelf life” expiraba en octubre de 1995. De los 3,600 fardos, 2,273 con un costo de adquisición de \$18,820 fueron distribuidos con su “shelf life” expirado a los comedores escolares un mes después de su expiración.

- De los 5,400 fardos de arroz examinamos una muestra de la distribución de 176 fardos aceptados por los comedores escolares con los “shelf life” expirados o que estaban próximos a expirar. Determinamos que 160 fardos (91 por ciento) fueron servidos a los estudiantes para su consumo con el “shelf life” expirado y 10 (6 por ciento) fueron decomisados en dichos comedores porque estaban dañados.

En la Ley Núm. 328 del 15 de abril de 1946, según enmendada, mediante la cual se creó la Autoridad, se establece que el deber principal de ésta es brindarle desayuno, almuerzo y merienda adecuados a un número determinado de estudiantes. Esto con el propósito de contribuir a mejorar la salud de los niños participantes.

En el Apartado Núm. 1 de las “Condiciones e Instrucciones Particulares” de la subasta el licitador agraciado ofreció para el arroz un “shelf life” de 120 días a partir de la fecha de empaque.

Las situaciones comentadas desvirtúan el propósito por el cual se le exige a los licitadores el “shelf life” de los productos de consumo para los estudiantes participantes. Además, al aceptarse en los almacenes un producto que probablemente había perdido su valor nutritivo no se cumplió con el propósito de contribuir a mejorar la salud de los participantes establecido en la ley citada.

Lo comentado obedece, en parte, a falta de planificación y supervisión adecuada en la entrega y distribución de los fardos de arroz a los comedores escolares de parte de los encargados de los almacenes de zona. Además, los funcionarios a cargo de la distribución de dicho producto no protegieron adecuadamente los intereses de la Autoridad.

d. El examen de las seis órdenes de compra emitidas para la entrega del arroz reveló que no se solicitó por escrito los cambios al lugar de entrega de los fardos de arroz para cinco de éstas. Se nos indicó que dichos cambios fueron solicitados por teléfono al almacén refrigerado del proveedor por el Director de la Sección de Almacenamiento y Distribución de Alimentos. Para la realización de dichos cambios no se documentaron las solicitudes efectuadas por el Director de dicha Sección al proveedor. Observamos que de los 330,000 fardos de arroz solamente llegaron a entregarse en el Almacén de la Autoridad 108,760.⁹ Estos fueron entregados durante marzo a noviembre de 1995.

Como norma sana de administración las transacciones relacionadas con fondos públicos deben estar documentadas.

La situación comentada impidió a la Autoridad mantener un control efectivo en las entregas del arroz.

Los funcionarios que tuvieron que ver con dicha autorización no actuaron responsablemente al respecto.

En la carta del Secretario éste informó, entre otras cosas, lo siguiente:

El arroz fue almacenado a una temperatura de 70 grados F, según "Facts About USDA Commodities" documento emitido por el Gobierno Federal y el almacenamiento del mismo a dicha temperatura tiene un "shelf life" de 24 meses. Por lo que el arroz no estaba expirado en la fecha en que fue distribuido a los almacenes de zona y por consiguiente estaba apto para el consumo (apartado "c").

⁹ Se entregaron 5,040 y 3,360 en los almacenes de zona de Bayamón y San Juan, respectivamente, durante marzo de 1995. Los restantes 212,840 se entregaron en el almacén privado del licitador agraciado durante abril a diciembre de 1995.

La Autoridad para fortalecer los controles internos establecidos en la Sección de Almacenamiento, establecerá como medida documentar por escrito todo cambio al lugar efectuado en las órdenes de compra (apartado "d").

Véanse las recomendaciones 3-b al e y 4.

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN
AUTORIDAD ESCOLAR DE ALIMENTOS

Anejo 2

Funcionarios principales que actuaron durante el período auditado

<u>Nombre</u>	<u>Cargo</u>	<u>Período</u>	
		<u>Desde</u>	<u>Hasta</u>
Hon. Víctor R. Fajardo Vélez	Secretario del Departamento	14 jun 94	31 dic 98
Dr. José Arsenio Torres	"	1 abr 94	13 jun 94
Sr. Héctor R. Nevárez Rivera	Subsecretario de Administración	1 abr 94	31 dic 98
Sra. Lourdes Velázquez Rivera	Directora de la Autoridad	16 mayo 98	31 dic 98
Sr. Carlos R. Vázquez Rivera	Director de la Autoridad	4 dic 96	15 mayo 98
Sr. Manuel F. Navedo Avilés	"	16 mayo 95	3 dic 96
Sr. Ivis M. Gómez Flores	"	1 abr 94	15 may 95
Sra. Francisca Montalvo Rosado	Directora de la Agencia Estatal	1 abr 96	31 dic 98
Sra. Socorro I. Príncipe Pereira	"	1 sep 95	31 mar 96
Sr. Manuel F. Navedo Avilés	Director de la Agencia Estatal	17 mayo 95	31 ago 95
Sra. Aida Nelly Fraticelli de Jiménez	Directora de la Agencia Estatal	1 abr 94	2 mayo 95
Sr. Félix E. Rivera Vélez	Subdirector de la Autoridad	1 nov 95 ¹⁰	31 dic 98
Sr. Fernando Berríos Rivera	Director de la Sección de Almacenamiento Interino	15 jun 98	31 dic 98
Sr. José M. Torres Rodríguez	Director de la Sección de Almacenamiento	1 abr 94	14 jun 98
Sr. René L. Santiago Rodríguez	Subdirector de la Sección de Almacenamiento	1 abr 94	31 dic 98
Sra. Haydeé Meléndez Santiago	Jefa de la Sección de Nutrición	16 mayo 98	31 dic 98

¹⁰ Antes de esa fecha el puesto estaba vacante.

(Cont. Anejo 2)

<u>Nombre</u>	<u>Cargo</u>	<u>Período</u>	
		<u>Desde</u>	<u>Hasta</u>
Sra. Lourdes Velázquez Rivera	Jefa de la Sección de Nutrición	1 jul 97	15 mayo 98
Sra. Vilma Hernández Vías	”	1 abr 94	30 jun 97
Sr. Iván Jiménez Castro	Jefe de la Unidad de Compras	2 ene 98	31 dic 98
Sr. Angel Ramírez Rosado	”	1 abr 94	1 ene 98
Sr. Eduardo Rivera Cruz	Presidente de la Junta de Subastas	21 oct 94	31 dic 98
Sra. Rosa Amalia Salazar Pérez	Presidenta de la Junta de Subastas Interina	1 abr 94	20 oct 94
Sra. Gloria Cartagena Peñalvert	Secretaria Ejecutiva de la Junta de Subastas	1 abr 94	31 dic 98