

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1223

Impreso el día 15 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 26 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, referido al Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Pronedu I) Subprograma II – contrato de préstamo BID 1.966/AR. Período auditado: desde el 17/4/2008 al 31/12/12. (244-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, referido al Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Promedu I) - Subprograma II – contrato de préstamo BID 1.966/AR. Período auditado: desde el 17/4/08 al 31/12/12.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un informe, aprobado por la resolución AGN 111/15, en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, referido al Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Promedu I) - Subprograma II – contrato de préstamo BID 1.966/AR. Período auditado: desde el 17/4/08 al 31/12/12.

La AGN informa que las tareas de campo han sido desarrolladas desde el 9/6/13 hasta el 28/2/14. El resultado de las tareas de campo fue comunicado al organismo auditado, quien ha formulado consideraciones tenidas en cuenta por la AGN para elaborar el informe definitivo.

Aclara la AGN que el Programa de Mejoramiento Educativo (Promedu) se formalizó el 17/4/2008 mediante la firma del convenio de préstamo 1.966/OC-AR entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como parte de una “línea de crédito condicional” (CCLIPP) por hasta un monto de u\$s 2.700 millones y que el fin del programa es contribuir a mejorar la equidad de la educación inicial, primaria y secundaria y contribuir a cerrar la brecha existente en las oportunidades de los niños y jóvenes pertenecientes a distintos estratos de ingreso. Para lograr estos objetivos, las inversiones y actividades del programa se organizaron en dos subprogramas:

– Subprograma I: Mejoramiento del Desempeño del Sistema Educativo Estatal.

– Subprograma II: Expansión de la Infraestructura Educativa.

El órgano de control expone los siguientes comentarios y observaciones:

1. La estructura de costo y financiamiento del componente I expuesta en distintos documentos es confusa y dificulta el control *ex post* de la ejecución financiera del subprograma.

El componente 1 del subprograma II, dirigido a la construcción y equipamiento de edificios escolares, es el componente sustantivo del programa. No obstante, la AGN señala que según se observa en distintas fuentes se ha expuesto de un modo confuso.

2. El subprograma no cuenta con una calendarización financiera anual lo cual afecta el seguimiento de su avance.

La AGN indica que no se cumple con lo establecido por el contrato, por cuanto no se dispone del calendario anual de inversiones lo cual impide la evaluación a realizar en los informes de progreso.

3. La agregación por jurisdicción de las asignaciones de recursos que el subprograma realiza para obras locales, arroja resultados inconsistentes con el criterio básico definido, vinculado con el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

La AGN informa que uno de los objetivos fundamentales del programa consiste en contribuir a disminuir las brechas de inequidad evidenciadas por los índices de NBI. Asimismo, la AGN señala que complementariamente al referir al “Componente 1: Inversión Edificios Escolares”, se afirma que “es el componente sustantivo del subprograma y está dirigido a la construcción y equipamiento de nuevos edificios escolares, con el fin de contribuir a los objetivos de expansión del acceso en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria”, y que “las obras se localizarán en función de la necesidad de cupos educativos de la población en condiciones de pobreza, identificada a través del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), con base a la información recogida en los censos nacionales de población y vivienda y las encuestas permanentes de hogares”.

Señala la AGN que, de la contrastación de los montos en pesos asignados preliminarmente a cada jurisdicción con la inversión observada surge que la agregación por jurisdicción de las asignaciones de recursos que el subprograma realiza para obras locales,

arroja desvíos relevantes en relación al criterio básico definido, vinculado con el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y que específicamente para 2/3 partes de las jurisdicciones (16/24) se observa una dispersión porcentual superior al 10 % – tanto por debajo como por encima de lo planificado – entre el monto preliminarmente asignado y la inversión realizada. En 10 de estos 16 casos esta dispersión es superior al 30 %. Indica en este punto que, particularmente para el conjunto de 11 jurisdicciones que han recibido porcentualmente una inversión menor a la originalmente prevista, resulta más relevante el caso de las provincias de regiones pertenecientes al NOA y NEA (por poseer los peores indicadores de NBI), Catamarca, Corrientes, Jujuy y Misiones.

4. Recursos y metas del programa: En relación a las metas de la asignación original de recursos del programa se observan desvíos en el cumplimiento de la meta de cantidad de aulas. En relación a las metas de la asignación posterior de recursos (transferencia subprograma I para la construcción de 172 jardines), se observan mayores costos por m² (en u\$s) y menores dimensiones de establecimientos y de aulas.

La AGN indica que en el informe anual al 31/12/11 se señala lo siguiente: “2.1.3 Cumplimiento de metas. Al finalizar el año 2011, se verificaron los indicadores en cantidad de establecimientos educativos, cantidad de aulas y cantidad de metros cuadrados ejecutados y comprometidos hasta la fecha, tal como se expresa en la tabla 5, cumpliendo con la meta original de 315 establecimientos propuesta en la formulación del programa. La diferencia de 172 establecimientos más es el resultado de la incorporación de 40 millones de dólares transferidos del subprograma 1”. Según se establece en el informe de inicio, “las metas están fijadas por nivel educativo, promedio de aulas por nivel y promedio de metros cuadrados por aula”.

La AGN informa que la inversión prevista para el cumplimiento de las metas iniciales era la siguiente:

	Establecimientos	Aulas	m2	u\$s
Totales	315	1997	411.190	280.685.600

En la tabla 6 de dicho informe anual (“Establecimientos, cantidad de aulas y superficie en m² por provincia-nivel inicial, primaria y media”) se da cuenta

de los siguientes totales, para los cuales el presupuesto total surge del mismo informe -anexo I- Costo y financiamiento:

	Establecimientos	Aulas	m2	u\$s
Total general al 31.12.2011 s/informe anual	487	2.255	471.278	360.230.000

La AGN informa que de lo expuesto surge la siguiente ampliación de obra e inversión en u\$s:

	Establecimientos	Aulas	m2	u\$s (*)
Totales	172	258	60.088	79.545.290

(*) U\$S 40.000.000 más el aporte local

La AGN informa que requerido a la unidad ejecutora el listado de los 172 establecimientos, surgen los siguientes datos:

	Establecimientos	Aulas	m2	u\$s (*)
Totales	172	546	75.150	60.376.060

(*) U\$S 40.000.000 + aporte local

La AGN indica que atento que los 172 establecimientos adicionales corresponden al nivel inicial, se realiza la comparación con los parámetros asignados a dicho nivel en la planificación original:

Orden	Indicadores	Inversión Inicial 129 establecimientos (promedio)	Ampliación 172 establecimientos (promedio)	DESVÍOS
1	u\$s / M2	640	803	+25,5%
2	Aulas x Establecimiento	3	3,17	
3	M2 x Establecimiento	510	437	-14,3%
4	M2 x Aula	170	138	-18,8%

La AGN informa que se verifica una reducción en el número de aulas entre lo previsto inicialmente y la inversión observada.

Por último, la AGN indica que esta observación es recurrente.

5. El subprograma cumplió de modo parcial con los documentos a presentar para la programación anual de inversiones (Plan de Adquisiciones y Plan Operativo Anual).

La AGN informa que las acciones implementadas por el auditado no satisfacen los requisitos del regla-

mento operativo (“Programación, seguimiento y evaluación”, punto 4) acerca de los documentos a presentar para la programación (anual) de las inversiones, ya que si bien se ha presentado el Plan de Adquisiciones, los Planes Operativos Anuales (POA) sólo se han presentado en algunos ejercicios (y en los casos en los que se han presentado, las elevaciones no fueron realizadas de acuerdo a los planos estipulados en el convenio). El hecho de que el banco diera por cumplimentado el requisito de la cláusulas 4.06 del contrato con la sola presentación en tiempo y forma del Plan de Adquisiciones pero sin haber formalizado un instrumento alternativo al POA, fundamenta esta implementación parcial (no total o exhaustiva).

La AGN indica que la situación encontrada y que ya fuera observada en ocasión del informe de auditoría de gestión al Programa 700 Escuelas, específicamente en relación al POA (Observación 1), incide sobre la posibilidad de evaluar la eficacia del programa. Específicamente, la carencia del POA dificulta el seguimiento de las actividades ejecutadas, ya que ambos documentos conforman el “Sistema de gestión, monitoreo y evaluación” del subprograma (reglamento operativo general, “Programación, seguimiento y evaluación”, puntos A, B y C). En particular en el POA según se define en el reglamento operativo general se detallan “plazos previstos para la preparación de los diseños detallados (pliegos TDR), llamado invitación, evaluación, adjudicación, contratación y ejecución”.

Por último, la AGN señala que esta observación es recurrente.

6. Resulta insuficiente la participación de los directores de establecimiento en los procesos de elaboración de proyectos arquitectónicos.

La AGN informa que el programa no cuenta con ámbitos formales para la discusión y recepción de perspectivas y opiniones de los directores de establecimiento y/o de los responsables de nivel, en relación a la resolución de las particularidades no técnicas de los proyectos arquitectónicos. Esta carencia conlleva el riesgo que, ante la ejecución de los proyectos, se logre una mitigación parcial de la necesidad previa a la obra y de las expectativas de la comunidad. Señala la AGN que esta situación ya fue expresada en el informe de seguimiento de recomendaciones.

La AGN, asimismo, señala que los procedimientos asociados a las visitas a campo y el procesamiento de los cuestionarios completados por los responsables de establecimiento, por una parte, evidenció una fuerte predisposición y valoración en relación a la posibilidad de articular su conocimiento áulico y de las particularidades locales, con las instancias responsables de la conformación de los proyectos, en el espíritu de lograr mayor consistencia entre necesidades, usos y respuestas edilicias.

En este punto la AGN señala que:

– En relación a la materialización de dichas instancias de articulación, los cuestionarios arrojan una

pareja distribución (en el orden del 45 %) entre quienes afirmaron haber tenido acceso a un esquema o proyecto preliminar, y quienes no lo hicieron. El porcentaje aumenta (entre el 54,1 % y el 63,5 %) para aquellos que manifestaron no haber podido participar efectivamente en ninguno de los campos consultados: cantidad de aulas, cantidad de espacios exteriores e interiores, funcionalidad de dichos espacios y características particulares de los mismos. En ese mismo rango de respuesta (58,8 %) se encontraron afirmaciones de ausencia de convocatoria para participar con sus opiniones en cualquier instancia previa a la obra. Estos resultados, independientemente del nivel del establecimiento y de la preexistencia de la institución, se vieron acompañados consistentemente con expresiones de insatisfacción, en especial en lo referido a su impacto en la cantidad, dimensión y distribución de los espacios.

– En el 47,1 % de los establecimientos consultados, no existe conformidad en relación a la cantidad de espacios, mientras que en el 30,6 % se expresó disconformidad en relación a la distribución de los mismos. La insuficiencia en la cantidad de aulas, incluso, ha sido constatada para instituciones preexistentes, siendo en la mayoría de los casos resuelto este inconveniente a través de estrategias de refuncionalización y oportunidad en el uso de espacios, y en casos extremos, a través del cierre de cursos. En el mismo sentido se expresaron hallazgos producidos en ocasión de las comisiones de servicio, incluyéndose entre ellos casos de establecimientos preexistentes.

– Si bien, para la mayoría de los encuestados (75,3 %), la nueva escuela permite cumplir normalmente con las actividades escolares (plan pedagógico), se observó que para un 30,6 % de los casos, existe la percepción de que la escuela no podrá hacerlo en el mediano plazo, en especial en relación a la falta de espacios (fundamentalmente aulas) y al deterioro del edificio.

– En el caso de establecimientos de educación inicial, fueron objeto de disconformidad o reclamo la fragilidad constructiva y/o instalación de los juegos exteriores, la insuficiencia de los espacios de guardado, salas de aula de dimensiones reducidas, salas separadas por paneles móviles no funcionales a la actividad cotidiana, o la distribución de baños compartidos por salas “multinivel”. Por caso, la visita a establecimientos en la provincia del Chaco arrojó una inadecuada atención a riesgos evidentes para niños en nivel inicial: esquinas de mesadas sin redondear, termotanques accesibles a la altura de los niños, grifería monocomando implicando riesgo de quemaduras ante el desconocimiento de su funcionamiento, etcétera.

Por último la AGN indica que esta observación es recurrente.

7. Los espacios exteriores evidencian defectos constructivos y deficiencias en los acondicionamientos necesarios para servir de apoyo a la actividad escolar.

La AGN informa que de las visitas realizadas a establecimientos y de los resultados de los cuestiona-

rios, con independencia del nivel al que pertenezcan, se identificaron distintos problemas asociados a los espacios exteriores tales como agrietamientos y desniveles en suelos, deterioro prematuro de artefactos de iluminación ante la acción de lluvias y deficiencias o directamente ausencia de tareas de nivelación, limpieza de terrenos y parquización. De forma asociada, la ausencia de grifos para los espacios exteriores en los proyectos se expresó como limitante para la mejora y atención de espacios verdes y arbolado.

La AGN indica que el tratamiento de los espacios exteriores ya había sido referido en ocasión del informe de seguimiento, a partir de la recomendación 15 y que esta observación es recurrente.

8. Los proyectos visitados en las provincias de Chaco, Santa Fe y en la ciudad de Bahía Blanca, no responden con adaptaciones particulares a las características climáticas de los lugares de implantación, especialmente en los prototipos de nivel inicial.

La AGN en este punto indica que los proyectos tienen, en el esquema de funcionamiento del programa, origen en las jurisdicciones. A partir de las comisiones de servicio, se observó que los mismos no evidencian mayores adecuaciones en aspectos generales del edificio ni en aquellos relativos a la provisión de equipos y artefactos de acondicionamiento térmico. Ambos factores atentan contra la atención eficaz y eficiente de las particularidades climáticas de la zona de implantación, afectando la habitabilidad, confort y seguridad de alumnos y maestros destinatarios de las obras. Al respecto, no se observaron diferencias, al comparar los medios/sistemas empleados para atender altas temperaturas, entre una zona templada fría (Bahía Blanca) y una zona muy cálida (Chaco).

9. Se observa que existe un conjunto relevante de obras que presentan inadecuaciones y/o insuficiencias en los medios y mecanismos para poner a resguardo bienes e instalaciones, así como para controlar la accesibilidad y privacidad de sus espacios exteriores. Ello surge de las visitas a escuelas de las provincias del Chaco, Santa Fe, y a la ciudad de Bahía Blanca.

La AGN informa que las visitas a campo permitieron observar, agregadamente, situaciones subóptimas en la provisión de rejas (aberturas no protegidas y/o rejas de mala calidad o instalación deficiente), la adecuación de los sistemas de cierre de puertas y ventanas al uso propio del ámbito escolar (puertas antipánico y trabas endebles para el cierre de ventanas), y en el funcionamiento de los sistemas electrónicos de alarma (afectados normalmente por problemas en las instalaciones eléctricas, mal uso por indisponibilidad de manuales y/o problemas en la conexión telefónica del establecimiento).

La AGN indica que en relación a las puertas antipánico, que fuera un tema abordado a través de la recomendación 17 en el informe de seguimiento, su provisión para ámbitos y situaciones de uso intensivo, implica no sólo el deterioro prematuro de sus disposi-

tivos de apertura y cierre, sino que como consecuencia de ello, terminan perdiendo sus atributos distintivos.

Destaca la AGN que, en general, en el perímetro de los establecimientos no fue contemplado el empleo de rejas como medio de delimitación y separación del predio escolar de la vía pública, función que cumplen alambrados olímpicos y, ocasionalmente, muros cubriendo parcialmente algunos de los francos del predio.

10. El proceso de supervisión e inspección de obra presenta debilidades en sus aspectos formales y prácticos que redundan en escenarios de riesgo para lograr adecuados estándares en calidad de obra.

La AGN indica que la supervisión de inspección es considerada un área crítica de la gestión, debido a su relación con la calidad final de las obras, aspecto por tal motivo abordado como parte de las tareas de seguimiento, a través de la recomendación 12. El Área de Supervisión de Inspecciones no cuenta, más allá de los requerimientos contractuales establecidos para sus funcionarios, con protocolos y/o procedimientos formalizados para la realización de sus tareas específicas, como ser un detalle de aspectos y criterios asociados, o mayores requerimientos en los informes anuales presentados por los supervisores. Al respecto, la AGN aclara que, si bien la UES ha confeccionado el Manual del inspector, su no formalización posterior como protocolo o referencia vinculante, ha determinado que en la práctica sea tan sólo un “documento orientativo”.

En relación a la situación de los inspectores de obra, la AGN indica que se observó insuficiencia de la planta, alta concentración en cabeceras administrativas, la coexistencia de responsabilidades de inspección sobre obras no propias del programa, así como también la ausencia de planes de inspección específicos y el ya citado, no uso del Manual del inspector.

La AGN considera que la inspección de obra es determinante de la calidad final de la misma, ya que aún con un proyecto óptimo, sólo la observación de los hitos relevantes de la obra y el seguimiento permanente del inspector, ajustándose al pliego, aseguran la calidad esperada del edificio escolar.

11. La gestión del programa no contempla medidas, ni en materia financiera ni de fortalecimiento de las labores de inspección y supervisión en las etapas de tratamiento de suelos, tendientes a la mitigación de condicionamientos a la implantación de las obras, originados en la localización de terrenos inconvenientes. Estos factores terminan afectando la calidad y efectividad de los servicios provistos por los destinatarios.

La AGN informa en este punto que la disponibilidad de terrenos elegibles para la construcción de las nuevas escuelas es un tema crítico, reiteradamente resaltado por varios funcionarios del programa. El terreno específico en el que se implanta el proyecto de obra es el resultante de un proceso en el que intervienen diversos factores ajenos a la competencia directa de la gestión del programa. De acuerdo a la cláusula 4 del Acta de Adhesión es obligación de las jurisdicciones “garanti-

zar la titularidad dominial en cabeza de la jurisdicción de todo inmueble destinado a una obra, así como su tenencia libre de ocupantes y/o intrusos, permitiendo la libre disponibilidad de su uso. Relevar sus condiciones físicas, realizar los estudios de suelos pertinentes y verificar la existencia de nexos a la infraestructura existente, informando a la UES II el resultado de tales relevamientos”.

La AGN señala que un importante porcentaje de los establecimientos construidos por el programa responden, en su ubicación, a la localización de nuevos barrios populares, realizados con intervención de organismos de vivienda nacionales o provinciales. Si bien en este sentido las localizaciones de establecimientos responden a lo establecido por la normativa básica y a los requerimientos para la elegibilidad ya referidos, subsiste un condicionamiento, para la gestión, expresado en la situación de los terrenos propuestos por las jurisdicciones, toda vez que no existen, más allá de instancias de articulación informales, instrumentos oficiales como un “banco de terrenos” o, en un nivel programático mayor, un plan maestro de infraestructura, donde estos aspectos estuvieran abordados.

12. Algunos artefactos, instalaciones y resoluciones de obra no han evidenciado la resistencia, adecuación ni calidad (necesaria) compatibles con la intensidad de su uso, incidiendo sobre su normal funcionamiento y duración esperada.

En este punto la AGN informa que el análisis de los cuestionarios, complementado con los procedimientos desarrollados en las visitas a establecimientos en ocasión de las comisiones de servicio, permitió identificar aspectos recurrentes y/o relevantes en materia de calidad y adecuación de artefactos e instalaciones, y calidad de las tareas evidenciadas en las obras.

13. La desvinculación de la UES (Unidad Ejecutora del Programa) de la supervisión de obras al momento de la recepción provisoria, conforma un escenario de riesgo para alcanzar su correcta ejecución.

La AGN informa que:

– Según lo expresado en la cláusula 7 del Acta de Adhesión (inciso 17), tras la transferencia de la obra a la jurisdicción a través de la Recepción Provisoria (RP), la UES queda desvinculada –por omisión del Convenio de Adhesión– del control de cumplimiento de las instancias asociadas al otorgamiento de la Recepción Definitiva (RD), a saber: corrección de observaciones apuntadas en ocasión del Acta de RP y defectos posteriores no debidos al uso, presentación de manuales de mantenimiento del edificio, presentación de manuales de operación y mantenimiento de instalaciones y presentación de planos conforme a obra.

– Los resultados obtenidos en los cuestionarios permiten constatar las dificultades que se presentan para alcanzar estos requerimientos: un importante porcentaje de encuestados (68 %) informa la existencia de problemas en el edificio suscitados luego de la RP, un 54,1 % no ha recibido los planos conforme a obra

(cuestión ya observada en observación 9 de la auditoría de gestión del Programa 700 Escuelas) y a un 62,4 % no le han provisto ningún tipo de manuales de instalaciones y/o mantenimiento, cuestión ya observada en observación 10 de la auditoría de gestión del Programa 700 Escuelas (PROMSE Subprograma II).

– Específicamente, la firma de la RP estipula el traspaso de la obra (UOL mediante) al consejo escolar u organismo equivalente, dentro de los quince días corridos de suscripta la misma. Estos actos conllevan la intervención de un actor adicional al marco de relaciones que mantuvieron la UOL con la empresa contratista, generándose un espacio poco preciso de intervención de los actores comprometidos con la obra, lo que se expresa en desencuentros, retrasos o directamente la falta de realización de las tareas comprometidas.

– Las gestiones de reclamos por problemas en el edificio e instalaciones expresadas en distintas visitas a establecimientos, recorren vías administrativas diversas, alcanzándose de tal forma resultados disímiles. Al momento de dar solución a los problemas que se fueron presentando, sólo un 22,4 % ha logrado que las reparaciones las llevaran a cabo exclusivamente los responsables de la empresa constructora y/o del área de infraestructura de la propia jurisdicción. Un 28,2 % sólo pudo dar solución a los problemas apelando tanto a la gestión de la contratista como a la de la comunidad escolar y municipios, mientras que un 16,6 % se valió únicamente de la gestión de esa comunidad escolar y municipios.

– Estas dificultades se expresan, finalmente, en un índice sensiblemente bajo de obras concretando la RP (21 %). Inversamente, del 65 % de obras en situación de RP, el 73,8 % excede el año estipulado para el agotamiento del plazo de garantía. Más allá del impacto/dificultades que la desvinculación de la UES impliquen para la subsanación de deficiencias en los establecimientos escolares, este hecho puede incidir sobre la obligación de supervisión que en el marco del Acta de Adhesión (artículo 5°, inciso 1) la UES retiene sobre la obra.

Por último la AGN indica que algunos aspectos de esta observación son recurrentes.

14. Se evidencian inconsistencias entre los diversos registros/fuentes de información atendiendo a la población de obras, así como entre ellos y la condición efectiva de las obras visitadas en terreno.

La AGN informa que del contraste entre el estado de las obras informado inicialmente por el auditado, las visitas de campo y cuestionarios y los registros e información *online* del programa, surgen inconsistencias vinculadas con la evolución de las distintas instancias de los procesos de obra, desde la licitación hasta su culminación y traspaso a las autoridades jurisdiccionales.

15. En el caso de obras abandonadas por parte del contratista el programa sólo contempla la rescisión del contrato y consecuente relicitación de la obra, sin

plantear alternativas más flexibles que viabilicen su culminación en un plazo razonable.

La AGN informa en este punto que según la base de obras provista por el auditado al 31/12/12 había 60 obras “en ejecución” y que a partir de la visita a establecimientos se pudieron identificar obras que figuraban bajo esta denominación en todas las “fuentes” del programa (base provista, sitio web, SGP Sistema de Gestión e Información del Programa), pero que no estaban “en ejecución”, sino con excesiva demora y/o abandonadas. Como procedimiento complementario la AGN indica que se constató, para las mismas, que en el SGP efectivamente no había certificados de obra que pudieran evidenciar algún avance reciente.

Asimismo la AGN señala que:

– De acuerdo a la última información recibida, actualizada al 9/1/14, 26 obras habrían sido finalizadas desde que se recibió originalmente la información del auditado. Si bien de las restantes 34 obras, sólo 12 se identifican formalmente en el SGP como no en ejecución (con diversas denominaciones), las restantes 22 obras –independientemente de las fuentes (que observaron numerosas inconsistencias respecto del avance de obras, ver observación 14)–, presentan retrasos de ejecución respecto de sus plazos contractuales que en promedio son superiores a los dos años. Este plazo evidentemente excesivo para mantenerlas bajo el status de “en ejecución” permite agregar ambos grupos de obras, para considerar que un número significativo de ellas (34), fueron formalmente o en la práctica abandonadas. Debe destacarse que el avance promedio de estas 34 obras al 9/1/14 es de más del 60 %.

– Se “suscribe (admite, entiende, acepta)” que la política general del programa es consistente con el espíritu de la Ley de Obra Pública (LOP), procurando agotar todas las instancias de diálogo con la contratista, para evitar que la obra se detenga –y de esa manera eludir procesos de rescisión y relicitación, mucho más onerosos en dinero, tiempo y expectativas de la comunidad educativa–.

16. De la contrastación de la evolución del Índice Ponderado de Costos de Obras, con la primera y última fechas de apertura de obras de nivel inicial del mismo ejercicio, surgen desvíos superiores al 10 %, para los casos de Mendoza (años 2008 y 2010) y San Juan (año 2010).

La AGN informa que la carencia de una fuente institucional que pudiera proveer un índice contra el que contrastar la evolución de los costos de las obras determinó la necesidad de crear un índice propio. Este índice –aquí denominado IPCO (Índice Ponderado de Costos de Obras)– se elaboró en base a la metodología estipulada por el programa para la redeterminación de precios, y desde ya posee un carácter aproximado. De su contraste con los 21 conjuntos “jurisdicción – año” homogéneos de obras de nivel inicial, surge que superan la brecha del 10 % los conjuntos Mendoza 2010 (30,5 %), San Juan 2010 (13,1 %) y Mendoza 2008 (10,3 %).

17. De la contrastación de los presupuestos oficiales de obra con los montos efectivamente contratados, surge que para el caso de la provincia de Mendoza el promedio de los desvíos ha sido superior al 10 %.

La AGN indica que el presupuesto oficial (PO) se formaliza en el pliego de bases y condiciones que integra el llamado a licitación. Surge del consenso entre la UES y la UOL en relación a una obra específica.

De la comparación entre este precio y el precio formalmente contratado, surge que las jurisdicciones de Mendoza posee un desvío promedio del 10,3 %. Ello se alimenta fundamentalmente de los desvíos de las obras de nivel inicial; específicamente por los jardines de las localidades de Montecaseros, La Colina, Ugarteche y Coquimbito.

18. En relación al análisis de cumplimiento de procedimientos técnico-administrativos y legales vinculados a obras, para el caso de las provincias de Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe, se puede observar que el archivo de la documentación provista carece de formalidad.

La AGN informa que la documentación que fuera suministrada a este equipo de auditoría se encuentra en carpetas que no conforman un expediente único, no está foliada, incluye documentación repetida, no respeta el orden cronológico, y presenta documentación en fotocopia simple. No se aplica lo indicado en el título II de la Reglamentación de la Ley de Procedimiento Administrativo, decreto 1.752/72 t. o. 1991, referido a la forma en que se deben documentar los expedientes.

Por último la AGN indica que esta observación es recurrente.

19. En relación al análisis de cumplimiento de procedimientos técnico-administrativos en licitaciones de obras, en las UOL de las provincias de Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe, se evidenció falta de formalización de requerimientos para la organización y resguardo de la documentación, como faltantes y deficiencias en sus registros.

La AGN informa que respecto al resguardo y organización de la documentación, es responsabilidad de la UES “implantar el Plan de Archivos del Subprograma”, de acuerdo a lo dispuesto en el punto 4.3.g del ROP, “de modo que reflejen adecuadamente las actividades ejecutadas”, a fin de asegurar la supervisión y auditoría, de acuerdo a lo dispuesto en el ROP, en particular en el punto 4.4.j. Entre las atribuciones y responsabilidades del Sub-área de Mesa de Entradas y Archivos dependiente de la UES, se estipula en el punto 4.2.8.b.4. “asistir en las tareas de vinculación institucional con los organismos relacionados con la gestión del subprograma”.

Asimismo indica que, por su parte, en el punto 4.2.7.7, “Atribuciones y responsabilidades del Área de Contrataciones y Adquisiciones” se establece: “Asegurar que la documentación del área, se encuentre debidamente registrada, sistematizada, archivada y resguardada por el Sub-área de Mesa de Entradas y Archivo de la UES II”. Si bien el Convenio de Adhesión establece las responsabilidades de la UOL, ello

no altera sustancialmente lo observado ya que el punto 4.2.1.11 estipula que la Coordinación Ejecutiva (UES) tiene la obligación de “asegurar que las normas que rigen al subprograma sean cumplimentadas por parte de las dependencias provinciales y demás organismos involucrados en la gestión”.

En relación a los faltantes y deficiencias referidos, la AGN destaca que:

– En la provincia de Corrientes:

Cuatro de cinco licitaciones relevadas sólo evidencian una copia de contrato. En dos de cinco licitaciones relevadas, si bien están los antecedentes del inicio del procedimiento, sólo están foliados hasta el acta de apertura; en las otras tres no constan antecedentes, estando archivados documentos sueltos a partir del acta de apertura, sin foliatura ni orden cronológico.

– En la provincia de Santa Fe:

No se tuvo a la vista ningún proceso asociado a la licitación 215/05, no habiéndose proporcionado ninguna documentación. Se verificó el faltante de copias de contratos, como así también actas de la comisión de adjudicaciones, con su respectiva adjudicación y las notificaciones correspondientes. La licitación 045-10 supuestamente fue rescindida por abandono de obra, no constando ningún elemento en la documentación obrante en la UOL que así lo indique.

– En la provincia de Buenos Aires:

i) El dictamen del área de contrataciones (fechado 21 de abril de 2010) hace referencia al acta de evaluación de la UOL, de fecha posterior (7 de mayo de 2010);

ii) En la licitación 08/09 el acta de evaluación no consta de firma ni fecha;

iii) En las licitaciones 82/08 y 86/08 las actas de la comisión de adjudicaciones carecen de firmas. Dada la relación jerárquica que la UES mantiene con las UOL se considera que debe adoptar las acciones necesarias para el cumplimiento pleno de la normativa citada.

Por último la AGN señala que esta observación es recurrente.

En atención a las observaciones realizadas, el órgano de control formuló recomendaciones al organismo auditado.

La AGN concluye en que el Programa Más Escuelas –que da continuidad al Programa 700 Escuelas– posee a priori –es decir a partir de su planificación– un alto nivel de complejidad. Ello no sólo se derivaba de su antecedente inmediato, sino del volumen de trabajo asociado al cumplimiento de cada una de las 7 instancias propias del “ciclo de los proyectos de escuelas”, de cuestiones locales específicas, de los tipos de obra abarcados y, de un modo general, de la necesidad de conciliar el enfoque micro, asociado a cada obra específica, con el enfoque macro – que pretende en el largo plazo contribuir a la mejora de los indicadores de NBI en las provincias del NOA y NEA.

A partir del posterior análisis de la gestión se corroboró esta complejidad y se precisaron algunos

de sus aspectos particulares, entre ellos la presentación de proyectos aceptables –tanto técnica como presupuestariamente– para el programa. Ello es reflejo de la recurrente “tensión” entre un proyecto local y un proyecto estandarizado, ya que si bien este último permite –en principio– reducir tiempos y costos, en algunos casos –como se ha observado–, también afecta la funcionalidad y el mejor desarrollo posible del plan pedagógico, particularmente en los casos en los que no se incorporan y/o consideran los aportes y/o preocupaciones de usuarios o beneficiarios como son, entre otros, los directores de establecimientos.

Complementariamente la AGN ha verificado la incidencia de factores exógenos como ser: la alta rotación de autoridades –e incluso de equipos de trabajo– a nivel jurisdiccional, la expansión no planificada de los centros urbanos que condicionan la efectiva demanda de establecimientos escolares por parte de las jurisdicciones (más allá de su NBI específico), la falta de articulación de políticas para la provisión de terrenos que acompañen esa expansión, los déficits edilicios de cada jurisdicción para cumplir con los compromisos asumidos en relación a la Ley de Financiamiento Educativo para la “...incorporación total de la población de 5 años de edad y progresiva de la población de 3 y 4 años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos”, y los incentivos y expectativas que los mercados locales de la construcción poseen y que naturalmente condicionan su participación en los procesos licitatorios.

A partir de la consideración de estos aspectos de coyuntura y contexto de lo que se denomina de modo genérico gestión del programa, la AGN indica que se ha trabajado de modo específico según se describía en el punto “Enfoque del trabajo de auditoría” sobre la gestión del proyecto, la gestión de obra, la gestión del sistema de información, y el cumplimiento normativo. Es a partir de estas extracciones de la gestión, y considerando las dimensiones de desempeño que dan especificidad al alcance de la auditoría de gestión, que en términos generales puede sostenerse que se trata de un proyecto eficaz y económico, que ha ampliado –en muchos casos notablemente– la condición edilicia preexistente a nivel federal, pero cuya calidad y eficiencia, han incidido no sólo sobre su impacto potencial óptimo, sino también sobre la efectividad de cada establecimiento escolar en el ámbito local, y sobre su sustentabilidad, considerando el concepto de vida útil esperada.

Otros aspectos perfectibles de la gestión se vinculan con (a) los desvíos sobre la equidad que a nivel jurisdiccional pretendía alcanzar el programa (asociada a los índices de NBI, que claramente priorizaban jurisdicciones del NOA y NEA), (b) el cumplimiento parcial en relación a (b.1) la formalización, corrección, o suficiente nivel de detalle de distintos documentos propios de las instancias de planificación general y anual del programa que inciden sobre la posibilidad del correcto seguimiento y control de la gestión, y (b.2) procedimientos técnico-administrativos y legales vinculados

a obras, como la falta de formalidad de los archivos, la no existencia de un criterio unívoco acerca de qué documentación relativa a las licitaciones públicas debe ser organizada y resguardada por la UES o por la UOL, y eventualmente la falta de la documentación completa asociada a los procesos licitatorios.

Específicamente, la AGN concluye acerca de:

– La eficiencia del programa: refiere al análisis de los procesos que llevan al producto “escuela terminada”. Se ve afectada por diversas cuestiones. Entre ellas y de modo directo por (i) los defectos constructivos y las deficiencias en los acondicionamientos necesarios de los espacios exteriores, para que sirvan de apoyo a la actividad escolar, y (ii) la falta de resistencia y adecuación de algunos artefactos, instalaciones y resoluciones de obra que no son compatibles con la intensidad de su uso. De un modo indirecto –aunque de impacto generalizado sobre la correcta ejecución–, por (iii) las debilidades del proceso de supervisión e inspección de obra, y (iv) la desvinculación de la UES de la supervisión de obras al momento de la recepción provisoria. El caso (v) de las obras abandonadas, sin mecanismos alternativos a la rescisión y consecuente relicitación que permitan su culminación, es desde ya un caso extremo de falta de eficiencia (porque el proceso queda trunco), pero también de eficacia (por no cumplir con las metas específicas que suponen esas obras).

– La calidad del programa: refiere a la correcta implementación de las actividades propias de las diversas instancias de los procesos del programa (incluyendo su supervisión), de modo que puede abarcar tanto la calidad del proyecto, como su formalización en el respectivo pliego de bases y condiciones, la ejecución de la obra (incluyendo materiales utilizados), su mantenimiento, la correcta y pronta resolución de los problemas y/o vicios detectados, o la supervisión de todo este proceso.

Particularmente durante la fase de proyecto y anteproyecto la AGN observa, (i) la baja participación de los directores y de otros actores institucionales identificados como “usuarios”, con el consecuente impacto que ello tiene sobre la funcionalidad y consistencia del edificio terminado con la cantidad, características y proyección de su matrícula, considerando el correspondiente plan de estudios, (ii) defectos constructivos y deficiencias en los acondicionamientos necesarios de los espacios exteriores para que sirvan de apoyo a la actividad escolar (aspecto ya referido al analizar la eficiencia), (iii) baja adaptación particular de los proyectos a las características climáticas de los lugares de implantación, especialmente en el caso de los prototipos de nivel inicial, (iv) un inadecuado tratamiento de suelos en terrenos con condicionantes evidentes en su aptitud, lo cual es motivo de afectaciones estructurales en las obras (grietas, rajaduras, desniveles en pisos, etcétera), así como de mayor exposición al ingreso de alimañas, aguas de napas

e inundaciones provenientes de predios lindantes, y (v) inadecuaciones y/o insuficiencias en los medios y mecanismos para poner a resguardo bienes e instalaciones, así como para controlar la accesibilidad a y privacidad de sus espacios exteriores.

En relación a la fase de obra debe aclararse que la dimensión de calidad no puede escindirse de la de eficiencia, ya que la primera hace a la segunda. A partir de ello, también aplica aquí lo expresado acerca de que la inapropiada calidad de algunos artefactos, instalaciones y resoluciones de obra no resulta compatible con su esperado uso intenso, lo que incide sobre su normal funcionamiento y duración esperada.

En relación a la supervisión de obras por parte de la UES, puede señalarse que tanto las debilidades de ese proceso (incluida la inspección de obra, como el hecho de que se desvincule de esa tarea al momento de la recepción provisoria, afectan la calidad –e impacto posible– de su rol.

– (c) La efectividad y sustentabilidad del producto “escuela”: se ve condicionado por lo expresado previamente en relación a las dimensiones de eficiencia y calidad, ya que lo no eficiente o de baja calidad afecta el logro del objetivo de desarrollo planteado por el programa de “contribuir a la provisión de la infraestructura edilicia necesaria para responder a las proyecciones de demanda insatisfecha de los niveles educativos inicial, primario y secundario, para los próximos diez años y al reemplazo de los edificios existentes cuyo grado de obsolescencia fisico-funcional represente riesgos para la seguridad de los usuarios o comprometa la funcionalidad adecuada y necesaria para alcanzar los niveles de calidad educativa, requeridos por el sistema educativo jurisdiccional”. En términos más generales, la inconsistencia que resulta de la agregación de los recursos de las obras de cada jurisdicción, y de la comparación de esos resultados a nivel de cada jurisdicción con los respectivos déficits de NBI, también afecta su nivel de efectividad.

La sustentabilidad refiere a la prolongación en el mediano y largo plazo de la efectividad ya referida. En este sentido la efectividad es una condición necesaria de la sustentabilidad, y se asocia directamente al concepto de vida útil esperada del establecimiento escolar.

Por último la AGN señala que 9 de las 19 observaciones realizadas (47,37 %) ya habían sido realizadas en ocasión de la auditorías de gestión implementada sobre el Programa 700 Escuelas y su respectivo informe de seguimiento.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. A. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel A. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-189/15, mediante el cual la Auditoría General de la Nación (AGN) comunica la resolución 111/15 aprobando el informe realizado en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, referido al Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Promedu I) - Subprograma II – contrato de préstamo BID 1.966/AR. Período auditado: desde el 17/4/08 al 31/12/12; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría

General de la Nación en su informe realizado en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios, referido al Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Promedu I) - Subprograma II – contrato de préstamo BID 1.966/AR. Período auditado: desde el 17/4/08 al 31/12/12.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 9 de septiembre de 2015.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. A. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel A. Pichetto.

2

Ver expediente 244-S.-2016.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.