

UBA

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Posgrado

ASAP

Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública

DIRECTOR: Cont. Marcos Makon

SUBDIRECTORA: Mg. Emilia Lerner

**Trabajo final de investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización en Gerencia por
Resultados y Control de Gestión (cohorte primera: 2010)**

PROFESOR SUPERVISOR: Mg. Sebastián GIL

**INFRAESTRUCTA ESCOLAR: PROBLEMÁTICA DE LA INMOVILIZACIÓN DE LOS
FONDOS TRANSFERIDOS DESDE EL MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION
A LAS PROVINCIAS**

Ruth Alejandra PICCIONI

Arquitecta

Cohorte 2010

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCION.....	5
CAPITULO I – PLANTEO DE LA PROBLEMÁTICA E HIPÓTESIS.....	8
CAPITULO II – ESTRUCTURA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA DI.....	14
CAPITULO III – ASPECTOS INSTITUCIONALES Y CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS	18
CAPITULO IV - IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	26
CAPITULO V – SELECCIÓN DE LA MUESTRA – REGIÓN NOA Y NEA –	28
CAPITULO VI – CAUSAS Y EFECTOS	32
CONCLUSION.....	35
ANEXOS.....	37
BIBLIOGRAFÍA	6

RESUMEN EJECUTIVO

A partir del año 1993, cuando se sanciona la Ley Federal de Educación (N° 24195) a través de la cual se establecía una inversión pública gradual para garantizar su aplicación en todo el país, el Ministerio de Educación de la Nación a través de su Dirección de Infraestructura implementa distintas políticas para apoyar el desarrollo del sistema educativo en procura de ajustar las diferencias entre las distintas jurisdicciones y fundamentalmente atendiendo a los sectores más vulnerables.

Dentro del presupuesto del Ministerio de Educación la implementación de estas acciones está incorporada en el Programa 37 denominado INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO cuya Unidad Ejecutora es la Dirección de Infraestructura (DI). La ejecución del Programa no provee bienes ni servicios sino que se efectúa a través de transferencias de fondos a las Unidades Ejecutoras provinciales.

Para la ejecución de las acciones se crean normativas en las que se establecen los mecanismos para su implementación, ejerciendo la DI funciones evaluativas y de coordinación, a las que se agregan las de asistencia técnica y financiera vinculadas con la ejecución de obras de infraestructura (seguimiento, control y monitoreo de las obras).

La normativa de aplicación de los fondos establece que las Unidades Coordinadoras Provinciales son las que tienen la responsabilidad de ejecutar las acciones, desarrollando los proyectos y, una vez que obtenida la no objeción por parte de la Dirección de Infraestructura, procediendo con los respectivos llamados a licitación, contratando las obras y efectuando de modo mensual la medición, y su certificación y pago.

La sanción de la nueva Ley de Educación en diciembre de 2006, la Ley de Educación Técnica Profesional sancionada en septiembre de 2005 y la aplicación de la Asignación Universal por Hijo vigente a partir de octubre de 2009, generó el compromiso del Ministerio de Educación de la Nación de implementar nuevas acciones que, por involucrar obras de mayor envergadura y complejidad (o sea mayores costos), demandaron la inversión de mayores recursos.

Por esta razón, año a año se han ido incrementando las inversiones y como desde un principio se estableció transferir a las UCP, el 100% de los fondos requeridos para cada obra fueron aumentando los fondos transferidos pero se observa un déficit en la rendición de los mismos.

No obstante esta medida, a diciembre de 2011, como consecuencia de las demoras producidas en el inicio de las obras, se encuentran inmovilizados en las jurisdicciones el 48% de los fondos que fueran comprometidos en el periodo comprendido entre el 2007 a 2011, razón por la cual se hace indispensable identificar las causas que la originan y buscar alternativas de solución.

Para abordar la problemática, se analizó la estructura del funcionamiento de la Dirección de Infraestructura de la Nación y las características más relevantes de la normativa de aplicación de los fondos.

Del relevamiento de los distintos circuitos administrativos que comprenden las etapas de ejecución y rendición de fondos se detectó que la instancia más crítica, era la vinculada con el circuito del procedimiento licitatorio. Al analizar los circuitos y los tiempos de sus etapas, se advierte que a pesar de estar vigente una única normativa de aplicación, las jurisdicciones debían cumplir otros requerimientos, con sus respectivos tiempos. Va de suyo que estos tiempos inciden sobre los plazos definidos para cada instancia del proceso y determinan una creciente inmovilización de fondos.

Adicionalmente a la inmovilización de los fondos, las demoras en los procedimientos incorporan diversos factores que generan un impacto económico adicional (se por desactualización de presupuestos, modificaciones en los proyectos, o solicitudes de mayores costos) que eventualmente obligan al Ministerio de Educación de la Nación a realizar desembolsos adicionales a los previstos.

A partir de la identificación específica de los circuitos que generan demoras, y considerando la imposibilidad de abarcar todas las provincias, para analizar la problemática con mayor precisión se hizo foco sobre las diez provincias que abarcan las regiones NOA (Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja) y NEA (Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa) de nuestro país. Esta selección es pertinente no sólo por tratarse de regiones caracterizadas por los mayores niveles relativos de pobreza y de NBI¹, sino por haber efectivamente constituido el enfoque geográfico que tuvieron las políticas sociales del Gobierno – particularmente en términos de obra pública y más específicamente de escuelas – de la última década. Por otro lado, no sólo la oferta educativa es mayoritariamente es estatal, sino que la mayoría de los edificios escolares presentan malas o regulares condiciones constructivas y funcionales que necesariamente requerirán de más inversiones para revertir la situación edilicia y así poder adecuarlas a los requerimientos exigidos por la Ley Nacional de Educación.

Continuando con el análisis de los procedimientos, detallamos para cada una de ellas, los circuitos que debían cumplir, identificamos los actores institucionales intervinientes y tiempos demandados. Así, con los datos relativos a los fondos que desde el 2007 al 2011 se encuentran inmovilizados en las jurisdicciones de la muestra y los tiempos que demandan los diferentes circuitos, no sólo se pudo identificar cuáles eran las jurisdicciones más afectadas sino que también se pudo detectar en qué instancia específica porque se producían las demoras.

Como síntesis de los hallazgos, se confirmó la hipótesis de que las mayores demoras en los tiempos de los procedimientos, se relacionan directamente con la obligatoriedad que tienen las Unidades Coordinadoras Provinciales de dar cumplimiento a normativas provinciales que requieren de la intervención previa de los diferentes organismos de control.

Ante la magnitud de los fondos inmovilizados y a pesar de las modificaciones que se fueron realizando en la normativa de aplicación, se pone en evidencia que la continuidad de la aplicación de las políticas para apoyar el desarrollo del sistema educativo, requerirá de mayores inversiones en infraestructura de edificios escolares. Ello revela la necesidad de profundizar el alcance de las medidas a tomar para revertir la situación en el menor tiempo posible.

Para hablar de la eficacia de una determinada política debemos medir además del impacto que ha tenido su implementación sobre las metas logradas respecto de los objetivos originalmente propuestos. Es decir, el grado de eficiencia de la organización encargada de llevarla a cabo y la medición de sus resultados.

Como conclusión del trabajo, evidenciamos que la intervención *ex ante* de los organismos provinciales provocan demoras no deseadas en los procedimientos necesarios para dar inicio a las obras y así alcanzar los objetivos del programa de modo más eficaz, se deberán tomar medidas correctivas de forma urgente, para reducir los tiempos de los procedimientos para reducir el impacto económico negativo y simultáneamente rever los mecanismos de transferencia de los recursos para que su incremento este vinculado con la movilización y rendición de los fondos.

¹ Acrónimo de *Necesidades Básicas Insatisfechas*, método ampliamente extendido y sistemáticamente utilizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), para identificar las carencias críticas de una población y caracterizar su grado de pobreza. Es una función polinómica que incorpora datos relativos al acceso a la vivienda, a los servicios sanitarios, a la educación y a la capacidad económica de la población en cuestión.

INTRODUCCION

El Ministerio de Educación de la Nación, a través de la Dirección de Infraestructura implementa programas en todo el territorio del país, para el mejoramiento de la infraestructura escolar con el fin de optimizar la calidad, equidad y eficiencia de la oferta educativa. Para tal fin se transfieren los recursos a las jurisdicciones provinciales, quienes son las encargadas de ejecutar las obras.

Cuando nos preguntamos sobre la *efectividad* de una determinada política, debemos entender que además de medir el impacto o resultado que ha tenido, se debe evaluar la *eficacia* de su implementación, es decir, la relación entre las metas logradas respecto de los objetivos originalmente propuestos y, de ser posible, la *eficiencia*, e incluso la *economía* de la gestión.

Precisamente, más allá del análisis de efectividad (sólo evaluable en el mediano – largo plazo y sujeto a múltiples y dinámicas variables), o del análisis del cumplimiento de las metas, éste trabajo procura avanzar hacia la evaluación del grado de *eficiencia* de la gestión. La creciente magnitud de los fondos inmovilizados en las jurisdicciones y las demoras que ello provoca, justifican este enfoque, para el que la variable “tiempo” es un componente fundamental.

Dada la evidente complejidad de este proceso que culmina con la recepción definitiva de la obra, el primer objetivo de este trabajo consiste precisamente en exponer el alcance de ésa complejidad, actores y circuitos. En efecto, en el marco de las actividades de la Dirección de Infraestructura, no existe tal cosa como “una organización”, sino un “conjunto de actores institucionales y particulares” (públicos y privados) que interactúan en distintos niveles (nación, provincia – incluyendo organismos de control -, y local), en múltiples circuitos (que varían según la jurisdicción), en el marco de diversos programas y, con la aplicabilidad de distintas normativas asociadas con la fuente de su financiamiento. Por otro lado las actividades implementadas deben ser en todo momento, consistentes con las políticas del Ministerio de Educación – que a su vez integra distintos niveles y modalidades- en la materia.

Partiendo de este complejo marco y con la premisa última de dar respuesta a la/s causa/s que explican la existencia de fondos inmovilizados, la problemática se abordará de acuerdo con la siguiente estructura de acciones y preguntas a ser respondidas en cada capítulo.

ESTRUCTURA

Capítulo I

Analizando los antecedentes normativos y presupuestarios, se indaga en qué marco el Ministerio de Educación de la Nación trasfiere recursos a las jurisdicciones provinciales para obras de infraestructura escolar y cuáles son sus fuentes de financiamiento. Para ello se hace referencia a todos los programas administrados por la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación que realizan intervenciones a nivel de obra pública, a saber: PIIE (Programa Integral para la Igualdad Educativa), Plan OBRAS, INET (Programa Nacional de Refacción Integral de Escuelas de Educación Técnica Profesional). PROMER (Programa de Mejoramiento de la Educación Rural), y PROMEDU (Programa de Mejoramiento de la Educación).²

Se expone la evolución de las inversiones durante los últimos 10 años, exponiendo su magnitud presente y, describiendo, no sólo los mecanismos utilizados en cada jurisdicción para la ejecución de

² Si bien en todos los casos estos programas se financian mediante fondos del Tesoro Nacional, en algunos casos, particularmente PROMER y PROMEDU, se financian mayormente mediante préstamos del BIRF y BID, respectivamente.

obras, sino también las modificaciones normativas adoptadas desde el Ministerio de Educación la Nación en procura de agilizar los procesos asociados.

Dada la situación actual, no ya de vigencia de la problemática de la creciente magnitud y relevancia de los fondos inmovilizados en las jurisdicciones, sino del incremento de su potencial impacto, se describen sus posibles efectos (lo cual hace evidente la significatividad del tema). De este modo, partiendo de un análisis temporal, se plantea como *hipótesis de trabajo* que *la causa de mayor demora en la ejecución de los procesos para la ejecución de las obras, se relaciona con la intervención de los organismos de control provinciales.*

Capítulo II

En tanto responsable de llevar adelante la ejecución de las acciones definidas por el Ministerio de Educación de la Nación, se especifican las funciones de la Dirección de Infraestructura, su estructura, su financiamiento mediante el Programa 37 (que incluye fuente 11 y 22), y la normativa de aplicación.

En particular este análisis se hace en relación a la transferencia de fondos a las jurisdicciones, y a su posterior uso.

Capítulo III

Se describen las distintas etapas del proceso, los circuitos asociados y las instancias e hitos de cada uno. Se identifican los respectivos actores institucionales intervinientes (o responsables primarios) y se cuantifican los tiempos que insumen los procedimientos derivados.

En particular se describen los circuitos que comprenden las etapas de ejecución y rendición de fondos: *A) Generación del Apto Financiero, B) Procedimiento Licitatorio hasta la Preadjudicación, C) Adjudicación y Contratación de las Obras y D) Rendición de los Certificados de Obra*, definiendo sector responsable, instancia y, fundamentalmente plazos comprendidos. Ello permite apreciar la complejidad del proceso y la heterogeneidad y demoras según la jurisdicción, detectando las instancias más críticas, generalmente vinculadas con el circuito para el inicio del procedimiento licitatorio.

Capítulo IV

Se identifican los diversos factores específicos que, a en el marco de los circuitos definidos en el Capítulo III, inciden sobre los plazos definidos para cada instancia del proceso y determinan una creciente inmovilización de fondos.

Asimismo, se estudian y describen impactos adicionales, en particular relacionados con la demanda de que el Ministerio de Educación de la Nación realice desembolsos adicionales a los previstos.

Capítulo V

A partir de la identificación específica de los circuitos que generan demoras, y considerando la imposibilidad de abarcar todas las provincias, en este capítulo se hace foco sobre las regiones *nor-*

oeste argentino (genéricamente denominada NOA) y *nor-este argentino* (NEA).³ Este “corte” es pertinente no sólo por tratarse de regiones caracterizadas por los mayores niveles relativos de pobreza y de NBI⁴, sino por haber efectivamente constituido el enfoque geográfico que tuvieron las políticas sociales del Gobierno – particularmente en términos de obra pública y más específicamente de escuelas – de la última década.

Sobre esta población se construye una serie con las transferencias de los últimos 10 años para todos los programas nacionales con injerencia técnica de la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación y, se recolecta evidencia relacionada con los circuitos expuestos en el Capítulo III y con los factores descriptos en el Capítulo IV, exponiendo sus características particulares, actores institucionales intervinientes y tiempos demandados. Ello no sólo permite exponer de modo cuantificado, cuáles son las provincias más afectadas por el problema de los fondos inmovilizados, sino también identificar la/s instancia/s en las ésas demoras se materializan.

Capítulo VI

Tomando los insumos del capítulo previo, aquí se analiza el desvío específico de cada circuito de cada una de las jurisdicciones de la muestra NOA – NEA, y se avanza para tratar de responder acerca de cuáles son las causas y los efectos que se producen, y cuáles de esas causas provocan los mayores impactos.

Conclusión

Se recorre el trabajo desde el hecho fáctico de la magnitud de los fondos inmovilizados, hasta las causas y efectos identificados para la muestra de provincias NOA – NEA, pasando por los objetivos de la política nacional en la materia, las funciones y normativas adoptadas o impulsadas por la Dirección de Infraestructura y los diversos circuitos y actores institucionales intervinientes.

En este marco, más allá de plantear una conclusión, y de sugerir algunos caminos posibles para mitigar lo observado, lo que en términos metodológicos se procura hacer es “cerrar” el trabajo, relacionando esta conclusión con la hipótesis planteada en el Capítulo I.

*El trabajo también cuenta con una serie de **Anexos** que complementan o fundamentan los distintos aspectos abarcados.*

³ Que en rigor no es un enfoque menor ya que entre ambas regiones se abarcan 10 de las 24 jurisdicciones de nuestro país; Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Tucumán y Santiago del Estero en el caso del NOA, y Misiones, Formosa, Chaco, y Corrientes en el caso del NEA.

⁴ Acrónimo de *Necesidades Básicas Insatisfechas*, método ampliamente extendido y sistemáticamente utilizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), para identificar las carencias críticas de una población y caracterizar su grado de pobreza. Es una función polinómica que incorpora datos relativos al acceso a la vivienda, a los servicios sanitarios, a la educación y a la capacidad económica de la población en cuestión.

CAPITULO I – Planteo de la Problemática e Hipótesis

Antecedentes

En abril 1993 se sanciona la llamada Ley Federal de Educación (Ley 24195). La ley disponía para garantizar su aplicación en todo el país una inversión pública, gradual, que sería compartida con aportes nacionales y provinciales.

Para tal fin el 11 de septiembre de 1994 se firma el Pacto Federal Educativo que determinaba una inversión de 3.300 millones de pesos en 5 años (80% nación, 20% provincia) y establecía la obligatoriedad de implementar en todo el territorio nacional la cobertura del nivel inicial (alumnos de cinco años) y una nueva organización de niveles y ciclos para el resto del sistema.

Entre las acciones vinculadas con los compromisos asumidos con la firma del Pacto, el Ministerio de Educación de la Nación debía atender las mejoras de infraestructura edilicia y equipamiento escolar. Para llevar adelante estas tareas, creó el Programa Nacional de Infraestructura (que posteriormente pasa a ser la Dirección de Infraestructura) y estableció que en cada Ministerio de Educación Provincial se crearan instituciones “cabeceras” con coordinaciones para trabajar en la atención de los problemas de infraestructura y equipamiento escolar.

Vinculado con la aplicación de los diferentes programas para el cumplimiento de la Ley Federal de Educación, a partir del año 1997, el Ministerio de Educación ejecuta los fondos destinados a la atención de las Mejoras Infraestructura Edilicia y Equipamiento escolar, a través del Programa 37, denominado INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO cuya Unidad Ejecutora es la Dirección de Infraestructura (DI).

Asimismo, se acordó que para el uso de los recursos, el Ministerio de Educación de la Nación debía establecer la norma de aplicación definiendo los criterios, condiciones de admisibilidad, financiación y procedimientos a seguir para la contratación y ejecución de las acciones (obras y provisión de equipamiento mobiliario).

Hasta el año 2000, se fueron realizando las inversiones en las provincias cumpliendo con lo acordado en el Pacto Federal.

Período 2001-2011

Habiéndose vencido el plazo establecido por el Pacto, y con la sanción de una nueva Ley de Educación Nacional en diciembre de 2006 (Ley 26206), se continúa con la implementación de nuevas acciones, acordadas anualmente en el ámbito del Consejo Federal de Educación⁵, a través de la firma de Convenios Bilaterales, entre cada una de los Ministerios y de la Nación donde se refrendan los compromisos.

Tal como lo establece la Ley 26206 “La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación” (artículo 3º Ley 26206) . “El Estado Nacional conjuntamente con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y

⁵ Presidido por el Ministro de Educación de la Nación e integrado por los Ministros de Educación de cada Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias” (artículo 4º Ley 26206).

Para tal fin, el Ministerio de Educación de la Nación formula y desarrolla distintas estrategias que permite el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley respetando las particularidades provinciales y locales y a la vez lleva adelante el control de su cumplimiento, siempre en procura de ajustar las diferencias entre las distintas jurisdicciones y atendiendo fundamentalmente a los sectores más vulnerables.

La DI acompaña estos objetivos y los acuerda con el Consejo Federal ejerciendo funciones normativas, evaluativas y de coordinación, a las que se agregan las de asistencia técnica y financiera, destinadas a la ejecución de las obras de infraestructura para resolver los problemas edilicios de los establecimientos educativos que permitan implementar las políticas establecidas por el Ministerio. De este modo, la DI establece la normativa de aplicación⁶ y ejecuta el Programa mediante la transferencia de fondos provenientes del Tesoro Nacional a las Unidades Coordinadoras Provinciales⁷ o a las Escuelas.

Complementariamente, desde el año 2004 asumió la responsabilidad adicional sobre la ejecución de las acciones de los Programas con Financiamiento Externo⁸ correspondientes al componente de Infraestructura, como ser, el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), el Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) y el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU).

En el Gráfico 1 se indican los fondos transferidos en el período 2001-2011. Como se desprende del gráfico, **las transferencias** se fueron incrementando año a año, en base a distintos criterios y/o situaciones coyunturales. En los primeros años (2001 – 2002), en correspondencia con el período de crisis que vivía el país⁹ y para responder a la necesidad que tenían las provincias de resolver las situaciones críticas de los edificios escolares, se realizaron **transferencias de montos relativamente pequeños**, para poder atender el mayor número de edificios posible, mediante obras de reparaciones mínimas consideradas “urgentes”.

En el **año 2003**, el incremento de los fondos obedece a que además de continuar con las transferencias para atender la emergencia edilicia, se van incorporando obras de ampliación de espacios para absorber el matrícula (salas para el nivel inicial y aulas para el nivel primario y secundario) con refacciones generales.

Luego, en el **período del 2004 al 2006** se retoma la estrategia de contribuir con obras que permitieran el desarrollo de los programas pedagógicos que el Ministerio ponía en funcionamiento. La inversión estuvo focalizada en el Programa PIIIE (Programa para la Igualdad Educativa) que comprendía la atención de 400 establecimientos en tres años con la construcción de salas de informática y reparaciones menores cuyos valores promedio oscilaron entre los \$50.000 y \$100.000.

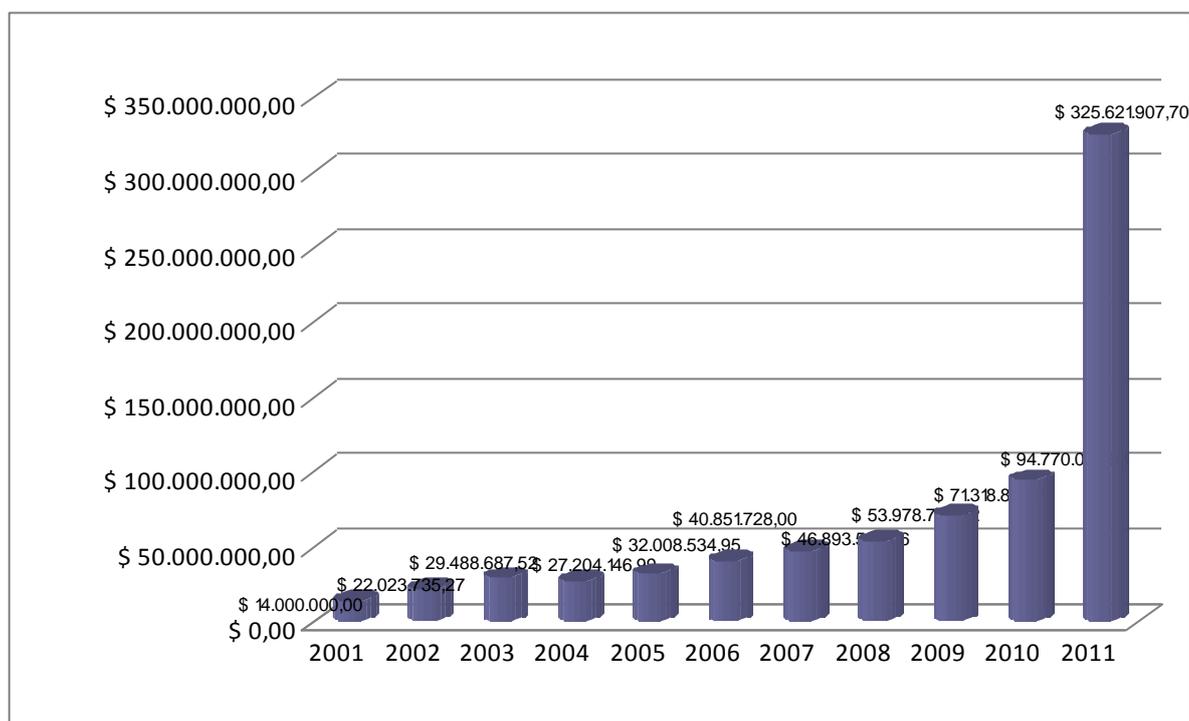
⁶ Actualmente están vigentes la Resolución Ministerial N° 515/08 y 369/09 (Instructivo y Pliegos Licitatorios, respectivamente)

⁷ Estas Unidades dependen de los organismos de conducción del sistema educativo de cada jurisdicción y están conformadas por un equipo interdisciplinario responsable de la correcta ejecución de las acciones de infraestructura, integrado por un Coordinador General, responsables de las Áreas Técnica y Contable, Apoyatura Legal y Administrativa.

⁸ El financiamiento de estos programas surgen de los Contratos de Prestamos con el Banco Mundial (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se instrumentan a través de la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional (UFI) del Ministerio de Educación de la Nación

⁹Período de recesión que se fue agudizando y que en diciembre del 2001 provoca la crisis financiera y política del país.

Gráfico 1 – Transferencias de Fondos del Tesoro para Obras de Infraestructura



Fuente: Base de Datos de la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación de la Nación

A partir del **año 2007 y hasta el año 2010**, se priorizan las obras necesarias para cumplir con lo establecido en la nueva Ley de Educación¹⁰ y se dispone que la inversión en los establecimientos sea integral¹¹. Al cubrir mayor superficie, las obras requerían de mayor inversión, con valores que oscilaron entre \$500.000 y los \$4.000.000.

El incremento notorio que se observa en el **2011 se explica en gran parte por la necesidad de absorber las demandas de las provincias de proyectos que quedaron sin financiamiento del año anterior, correspondientes en la mayoría de los casos a las escuelas de nivel secundario¹² y por el impacto provocado por la aplicación de la Asignación Universal por Hijo¹³** (vigente a partir de octubre de 2009) y el consecuente aumento de la matrícula que demandó la ampliación de los edificios escolares.

El Grafico 2 permite observar la aplicación de los fondos en términos de metros cuadrados intervenidos en los establecimientos educativos.

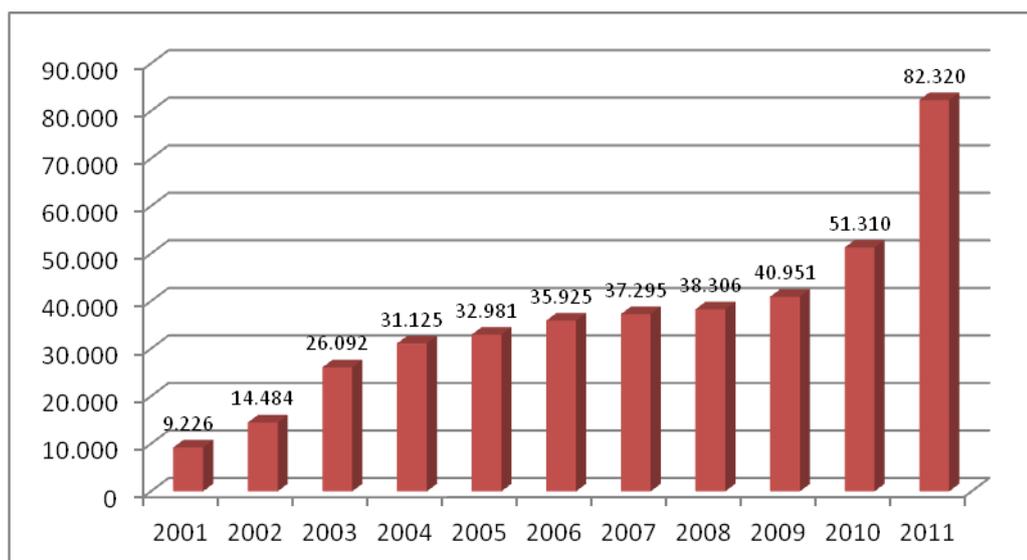
¹⁰ La Ley de Educación Nacional sancionada en diciembre de 2006 establece la implementación de la obligatoriedad escolar en todo el país de extender desde los cinco años hasta la finalización del nivel secundario y la obligación de universalizar los servicios educativos para los niños de cuatro años de edad.

¹¹ Nos referimos a cubrir todos los problemas edilicios que tiene el establecimiento escolar y no sólo los de carácter crítico.

¹² Los edificios del nivel secundario son de dimensiones muy superiores a los de los niveles de inicial y primaria y en la mayoría de los casos requieren mayor intervención porque presentan serias deficiencias edilicias.

¹³ En octubre de 2009 el Gobierno Nacional a través del Decreto 1602 crea la Asignación Universal por Hijo, que consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de dieciocho años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado. El otorgamiento del beneficio requiere que se acredite el cumplimiento del plan de vacunación obligatorio y a partir de los cinco años del niño, que se presente el certificado de asistencia escolar del año anterior.

Gráfico 2 – Cantidad de Metros Cuadrados ejecutados con los fondos transferidos desde el Tesoro



Fuente: Base de Datos de la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación de la Nación

Tal como indicáramos, a partir del 2003, las intervenciones en los edificios escolares van aumentando en superficie para cubrir las necesidades pedagógicas (ampliaciones de aulas, salas, talleres).

Asimismo, a medida que los presupuestos de las obras aumentaban, los procedimientos utilizados para su ejecución se fueron complejizando. De este modo, mientras que para las obras de emergencia y para los montos que no superaran los \$80.000 se recurrió a los concursos de precios para la selección de las ofertas, para las obras de presupuestos de entre \$80.000 y \$500.000 el procedimiento de selección fue la licitación privada y para los presupuestos mayores a \$500.000, la licitación pública.

Por otro lado, la necesidad de ir dando respuesta a los problemas de infraestructura edilicia de las jurisdicciones, obligó a dar prioridad a la transferencia de recursos sin exigir obligatoriamente la inmediata rendición de los fondos. Esta situación recién comienza a revertirse a partir del año 2007, cuando, con la puesta en vigencia del Decreto 225/07¹⁴ y la firma del Convenio N° 167/05¹⁵, entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y la Sindicatura General de la Nación, se solicitó a las jurisdicciones que regularicen la rendición de fondos pendientes y que ajusten los mecanismos para evitar nuevas demoras en las futuras rendiciones. Para ello, las Provincias firmaron Actas de Compromiso para la rendición de las obras pendientes (periodo 1993 hasta 2007). Complementariamente para mejorar las futuras rendiciones, la DI modificó sus normativas y además sistematizó la registración de datos para así poder llevar un control más pormenorizado de los avances físicos y financieros.

¹⁴ Decreto 225/07 sobre la Transparencia en la Rendición de los Fondos entre la Nación y las Provincias: Entre otros aspectos, este Decreto prevé los requisitos mínimos que deben contener los reglamentos de rendición de cuentas a incorporarse en los Convenios Bilaterales que se suscriben entre la Nación y las Provincias referidos a las partidas provenientes del Tesoro Nacional, destinadas a financiar acciones de carácter social. En términos generales, a) Impide que ante los incumplimientos se interrumpa la remisión de los fondos, b) ordena a cada Jurisdicción dictar un reglamento de rendición de fondos y adjudica el control del proceso a la Sindicatura General de la Nación

¹⁵ La SIGEN suscribe este acuerdo con el Ministerio de Educación con el objeto de mejorar el sistema de rendición de fondos., a través de la Auditoría Interna, que es el Órgano de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional y el Órgano rector del Sistema de Control

En este marco se introdujo la exigencia del envío de documentación para la intervención previa por parte de la DI tanto para las actualizaciones de los presupuestos, como para las preadjudicaciones, las modificaciones de proyecto y los pagos de certificados de obra.

Si bien estos cambios mejoraron y facilitaron la rendición de los fondos, no se solucionó el problema de la inmovilización de los fondos provocado por la demora en el inicio de las obras. Así, **habiendo ya transcurrido cuatro años desde la vigencia del Programa, en el Cuadro 1 se puede observar que para el período comprendido entre el año 2007 y finales del año 2011, un 48,16% de los fondos transferidos y/o comprometidos para la ejecución de las obras de los distintos planes y programas, (más de \$700 millones) se encuentran inmovilizados debido a que aún no hay iniciado las obras (608 en total).**

Por otro lado, aún cuando resultaba positivo que a partir de la modificación de las normativas (específicamente eliminación del precio tope y actualización de los presupuestos a la hora de comparar las ofertas), se haya generalizado la presentación de un mayor número de empresas en las licitaciones¹⁶, ello también implica que deban reconocerse los mayores costos, generando desembolsos mayores a los inicialmente previstos.

Cuadro 1 – Detalle de Fondos transferidos y comprometidos para la ejecución de obras que se encuentran Inmovilizados (período 2007-2011)

PROGRAMAS NACIONALES FINANCIADOS CON FONDOS DEL TESORO	FONDOS TRANSFERIDOS / COMPROMETIDOS	CANTIDAD DE OBRAS FINANCIADAS	TOTAL OBRAS SIN INICIAR AL 30-12-11			
			FONDOS TRANSFERIDOS INMOVILIZADOS	% sobre el total transferido	CANTIDAD DE OBRAS SIN INICIAR	% sobre el total de obras financiadas
PIIE (Programa Integral para la Igualdad Educativa)	\$ 89.785.064,44	809	\$ 6.697.785,61	7%	31	4%
PLAN OBRAS (Obras Mayores a \$80.000)	\$ 566.827.959,26	468	\$ 295.986.918,85	52%	185	40%
PLAN OBRAS (Obras Menores a \$80.000)	\$ 21.706.155,48	351	\$ 6.778.493,07	31%	127	36%
INET (Programa Nacional de Refacción Integral de Escuelas de Educación Técnica Profesional)	\$ 348.406.624,36	150	\$ 174.862.626,33	50%	66	44%
PROMER ¹⁷	\$ 464.827.163,29	618	\$ 233.933.745,81	50%	199	32,20%
TOTALES	\$ 1.491.552.966,83	2.396	\$ 718.259.569,67	48,16%	608	25,38%

Fuente: Base de Datos de la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación de la Nación

¹⁶ La existencia de muchos oferentes genera en la mayoría de los casos la compulsa en los precios con tendencia descendente respecto del presupuesto oficial

¹⁷ Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural financiado por el Banco Mundial BIRF N° 7353-AR

Por lo expuesto y dado que,

- a) las obras son una parte fundamental de la aplicación de los planes que el Ministerio de Educación de la Nación, con acuerdo de los Ministerios de Educación de cada una de las jurisdicciones, pone en marcha en procura de mejorar el sistema educativo
- b) la Dirección de Infraestructura es el organismo que debe cumplimentar los objetivos fijados dentro del Presupuesto Nacional en el Programa 37 y las obligaciones contraídas con los Organismos Internacionales en los Préstamos de Créditos Externos
- c) a pesar de haber implementado la decisión de transferir el 100% de los fondos previo al inicio de las obras para garantizar su completo financiamiento sin tener que depender de la disponibilidad financiera para cumplir con las obligaciones contractuales (y así evitar el pago de intereses si se incurriera en mora en los pagos de los certificados), los porcentajes de fondos inmovilizados son elevados
- d) año a año se requieren obras de mayor envergadura (mayores precios y plazo) para así dar una respuesta integral a la problemática de la infraestructura escolar y, que de no reducirse el volumen de fondos que actualmente se encuentra depositado en las cuentas provinciales, esta situación se agravará al iniciarse cada nuevo ejercicio presupuestario, lo cual afectará más fondos por la incorporación de nuevas obras para cubrir las nuevas demandas, y que ello se agudizará con el aumento de los costos de la construcción que oscila entre un 18% y 20% anual¹⁸,

Se hace indispensable reducir los tiempos que demanda el inicio ya que esto provoca la inmovilización de los fondos e impide cumplir con los compromisos de ejecución física y financiera asumidos, tanto mediante fondos del Tesoro Nacional, como a través de los préstamos de crédito externo.

Planteamiento de Hipótesis

Se han identificado deficiencias en los mecanismos vigentes para el seguimiento y control de los fondos transferidos y/o comprometidos con las Jurisdicciones, destinados a la ejecución de obras de infraestructura escolar. Ello impacta sobre los plazos que demanda los procedimientos para la contratación e inicio de las obras y, eventualmente tiene también un impacto económico por la actualización de los presupuestos en reconocimiento de mayores costos.

En este contexto, resulta necesario detectar las probables causas específicas con la mayor precisión posible.

A modo de hipótesis, se considera que una causa probable de demora relevante es la intervención previa de los diferentes organismos de control provinciales, que si bien cumple una función necesaria en general producen efectos no deseados (demoras) sobre la eficiencia del proceso.

¹⁸ El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) mide las variaciones mensuales que experimenta el costo de la construcción y elabora un índice de Costo de la Construcción (ICC).

CAPITULO II – Estructura del Funcionamiento de la DI

A1) Funciones de la Dirección

La estructura del Ministerio comprende la Secretaría de Educación y Secretaría de Políticas Universitarias que son los órganos que llevan adelante las políticas educativas sustantivas acompañadas de las Subsecretarías de Planeamiento Educativo, Políticas Universitarias, Calidad y Equidad y la Subsecretaría de Coordinación Administrativa, de esta última depende la Dirección de Infraestructura (DI).

La DI ejerce funciones normativas, evaluativas y de coordinación, a las que se agregan las de asistencia técnica y financieras, destinadas a la ejecución de las obras de infraestructura para resolver los problemas edilicios de los establecimientos educativos que permitan implementar las políticas establecidas por el Ministerio.

La determinación de los objetivos de la DI está directamente vinculada con los objetivos fijados por las políticas educativas definidas por el Ministerio de Educación de la Nación cuya implementación es acordada en el Consejo Federal y entre ellos se encuentran los siguientes:

- Contribuir al mejoramiento de los espacios educativos, a través del financiamiento de obras de infraestructura y de la adquisición de mobiliario y equipamiento escolar con el objeto de alcanzar las condiciones físicas adecuadas para el desarrollo de las tareas educativas / pedagógicas, tendientes a optimizar la calidad, equidad y eficiencia de la oferta educativa.
- Planificar acciones para la mejora y ampliación de los espacios educativos concertadas con las provincias para alcanzar condiciones físicas adecuadas para el desarrollo de las tareas pedagógicas, a partir de la identificación de las necesidades de mediano y largo plazo de las jurisdicciones¹⁹.
- Desarrollar acciones para alcanzar consensos con las provincias en materia de estándares generales que permitan generar condiciones de equidad entre las distintas jurisdicciones, con instrumentos que simplifiquen los procesos de contratación, ejecución y rendición.
- Formular, en conjunto con las áreas que manejan la relación contable-financiera con los organismos financieros, las pautas estratégicas en materia de infraestructura para diseñar, implementar y redireccionar los programas con financiamiento externo, actuando como área técnica rectora en la negociación y ejecución de los componentes de inversión.
- Dar una respuesta urgente y prioritaria a la refacción, ampliación y/o sustitución parcial de la infraestructura edilicia de las escuelas de educación tecnológica pertenecientes al Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) de modo de

¹⁹ En cumplimiento de los requerimientos planteados por la Ley de Educación Nacional vinculados a la obligatoriedad del nivel secundario y la ampliación del nivel inicial (sala de 4 años), se han delineado nuevos programas específicamente destinados al mejoramiento de la infraestructura destinada a esos niveles educativos.

garantizar las condiciones de seguridad y de habitabilidad de los establecimientos seleccionados.

- Atender necesidades de emergencia de infraestructura y equipamiento escolar interactuando con las distintas áreas sustantivas de la jurisdicción.

Para todos los Programas, la DI aprueba los proyectos de obra, otorga el “apto técnico”²⁰ y posteriormente, conforme a lo establecido por las Normas de Aplicación, realiza el control y supervisión selectiva del avance de los trabajos y de la inversión de los fondos. Respecto a la inversión, cada Unidad Coordinadora Provincial²¹ o Unidad Ejecutora²², conforma la medición de los trabajos realizados en el mes, elaborara el “certificado de obra”²³ correspondiente y lo eleva a la DI para que esta autorice su pago.

La DI es responsable de que los recursos se apliquen conforme a lo establecido por las normas de aplicación vigentes. Para ello realiza el seguimiento, control y monitoreo de las obras y la registración y control de los recursos y erogaciones.

La DI también es responsable de la planificación presupuestaria de los recursos asignados, y de la formulación de los actos administrativos de las transferencia de los fondos a las jurisdicciones, que permita cumplir con objetivos y metas previstos en el presupuesto²⁴.

Siendo que son las Provincias los responsables directos de la ejecución física de las obras y que, conforme a las Normas que dicta el Ministerio de Educación de la Nación²⁵, sus Unidades Coordinadoras Provinciales y Unidades Ejecutoras, tienen entre sus funciones, la elaboración de los pliegos licitatorio, implementar los procedimientos licitatorios para la contratación de las obras y el seguimiento físico y financiero de los fondos. El Programa 37, dentro de la asignación presupuestaria, contempla la afectación de recursos para garantizar su funcionamiento, complementariamente a los fondos que la provincia les prevea.

A2) Estructura

La DI tiene una estructura organizativa compuesta de una Dirección, dos Departamentos (de Arquitectura y de Seguimiento Físico y Financiero), Responsables de Programas (Plan Obras, INET, PROMER, PROMEDU, PERMER) y áreas de apoyo administrativas, contables y legales.

El Departamento de Arquitectura, se encargan de la evaluación y aprobación de la documentación técnica²⁶ de todos los Programas estableciendo los criterios de elegibilidad de las obras y definiendo los lineamientos técnicos básicos de las obras a realizar en cada provincia.

El Departamento de Seguimiento Físico y Financiero, tiene la responsabilidad sobre el seguimiento tanto de la ejecución física de cada una de las obras una vez que le han comprometido los fondos, como de su rendición. Está compuesto por técnicos, denominados Responsables de Provincia, que

²⁰ Aprueba el proyecto completo y el presupuesto de la obra que será financiado.

²¹ Para las obras financiadas por el Tesoro Nacional.

²² Para obras financiadas a través de crédito externo.

²³ El certificado de obras públicas es un instrumento documental emitido a partir de la ejecución parcial de una obra pública. Es el documento probatorio que comprueba la realización de una parte determinada del trabajo convenido en el contrato. Las condiciones de pago se establecen en los pliegos de condiciones generales para cada obra.

²⁴ Asimismo contempla funciones de apoyo en la sistematización de la información, aspectos legales y las tareas de apoyo administrativas (Mesa de Entradas, Secretaria, Contable, Viáticos, Personal).

²⁵ Resolución Ministerial N°515/08 y N 369/09.

²⁶ Para tal fin se otorga el “apto técnico”

tienen cada uno asignada una o dos jurisdicciones. Cada uno de los Responsables, sin perjuicio de las responsabilidades que le compete a las respectivas Unidades Coordinadoras Provinciales, efectúa la supervisión selectiva de las obras y realiza el control de avance de las acciones incluyendo el procedimiento licitatorio, la contratación y avance de las obras, así como de la inversión de los fondos.

La ejecución financiera y cierre de las rendiciones se ejecuta a través de la conducción del Departamento de Seguimiento Físico y Financiero conjuntamente con el Área Contable.

A3) Fuentes de Financiamiento

Tal como indicáramos en el Capítulo I, la ejecución del Programa 37 – por parte de la DI - no se realiza mediante la provisión de bienes y servicios, sino a través de transferencias de fondos a las Unidades Coordinadoras Provinciales (o a las escuelas) para la implementación de distintos planes y programas.

El Programa tiene dos tipos de fuentes de financiamiento, el Tesoro Nacional (fuente 11) y el de crédito externo (fuente 22).

Las acciones comprendidas en el presupuesto con el financiamiento de fondos del tesoro (fuente 11) se destacan: Plan Obras (actividad 03: Obras Escolares), Dotación de Servicios Básicos²⁷ (actividad: 09) y Microemprendimientos²⁸ (actividad: 08). En el Presupuesto, la asignación del crédito del Programa 37 se distribuye por provincia. Esta distribución es solo indicativa para las obras y obedece inicialmente al distribuidor que utiliza el Consejo Federal²⁹.

Debe también agregarse que, si bien, las obras correspondientes al Programa Nacional de Refacción Integral de Edificios de Establecimientos de Educación Técnico Profesional son financiadas por el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), por acuerdo del Consejo Federal, se resolvió que la DI³⁰ sea la responsable del seguimiento físico y financiero de las obras hasta su finalización.

Respecto a los Programas de Crédito Externo (fuente 22) actualmente están en ejecución el PROMER- Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (financiado por el Banco Mundial BIRF N° 7353-AR) y el PROMEDU³¹; Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa – financiado por el Préstamo BID 1966 OC/AR. En el año 2009 finalizó la ejecución del Programa PROMSE (Préstamo BID 1345 OC/AR).

A4) Normativa de Aplicación

La DI fija los procedimientos para la presentación de la documentación, registración y control que debe ser ejercido por los Coordinadores Provinciales de las distintas jurisdicciones.

²⁷ Son obras que comprenden la provisión de servicios de agua, gas o instalación eléctrica.

²⁸ Son obras destinadas a permitir el desarrollo de algún microemprendimiento que desarrolla el establecimiento educativo.

²⁹ Este distribuidor, se obtiene a partir de la aplicación de parámetros que entre otros comprende, la cantidad de establecimientos estatales que tiene la provincia, la cantidad de alumnos y el % relativo al NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas).

³⁰ A través de la Resolución Ministerial 515/08.

³¹ Comprende dos tramos, el tramo 1, cuyas obras ya se terminaron y el tramo 2 cuyas obras se encuentran en la etapa de elegibilidad de los proyectos por cuanto aún no se han comprometido nuevos fondos.

Para la ejecución de estos planes y programas relativos a obras con financiamiento del Tesoro Nacional, la Dirección ha creado las Normas de Procedimiento que incluyen los Pliegos Licitatorios aprobados por Resolución 515/08 y 369/09. Para el caso de las obras financiadas a través de crédito externo se acordó con los Bancos (BID y Banco Mundial) –por ejemplo “caso PRODEDU y PROMER”- la aplicación de los mismos procedimientos, con algunas modificaciones menores, referidas a modelos de avisos y autorización para la solicitud de anticipos financieros.

Hasta mayo del 2008, la normativa de aplicación de los procedimientos para las obras de fuente 1.1 era, la Resolución N° 1559/05; desde el 26 de mayo de 2008 rige lo aprobado mediante Resolución N° 515/08. ***La modificación de la norma obedeció fundamentalmente a la necesidad de hacerla más flexible y adecuarla a las variaciones en los precios de la construcción, y así evitar la falta de interés de los oferentes por la desactualización de precios***³². Así, las obras se contratarán mediante el sistema de ajuste alzado³³ sin presupuesto tope, comprometiéndose el Ministerio a financiar hasta un 10% por encima del presupuesto oficial actualizado³⁴ al momento de la apertura de la licitación y/o concurso. Se mantiene como condición para poder iniciar los procedimientos licitatorios, contar con el Apto Financiero³⁵ correspondiente al presupuesto oficial.

En los lineamientos generales de los Instructivos, se conservan las mismas premisas respecto a los aspectos de los procedimientos para Licitación Pública y Privada, tanto en relación a las publicaciones (medios y tiempos) como los tiempos estimados para cada una de las etapas del procedimiento licitatorio (preadjudicación, adjudicación, contrato e inicio de obra). También está prevista la intervención previa de la DI para la adjudicación de las obras cuyos presupuestos oficiales hayan tenido que ser actualizados para su comparación con las ofertas o para el caso en el que no se otorgue la ejecución de la obra a la oferta de menor precio, o bien cuando la oferta más conveniente supere el 10% del presupuesto oficial actualizado.

Otros aspectos que se mantienen son que previo al pago del certificado deberá contar con la “no objeción” de la DI (sin excepción), y que para obtenerla en relación a los certificados siguientes, deberá remitirse copia del comprobante del pago correspondiente al anterior. De este modo, la rendición de la obra se va realizando a medida que se ejecuta, lo cual garantiza que una vez terminada no quedarán fondos sin rendir, salvo los correspondientes a las retenciones de los fondos de reparo³⁶ o saldos de obras (para el caso de las obras cuyas ofertas fueran inferiores a los presupuestos oficiales). Esto se aplica también para las obras comprendidas en el Programa Nacional de Refacción Integral de Edificios de Educación Técnico Profesional que son financiadas por el Instituto Nacional de Educación Técnica³⁷ (INET) pero que se ejecutan a través de la DI y las respectivas UCP.

³² La norma exigía el “precio tope” y debido a los tiempos que transcurrían desde el apto técnico hasta el llamado a licitación los presupuestos oficiales quedaban desactualizados.

³³ Es una suma única y global inmodificable cualquiera sea la cantidad de provisiones, obras o trabajos realmente requeridos para terminar la obra.

³⁴ Para la actualización se debe considerar la variación registrada entre el mes anterior al de la apertura de ofertas y el de elaboración del presupuesto oficial, conforme los indicadores del Índice del Costo de la Construcción en el Gran Buenos Aires Nivel General, base 1993-100, que publica el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

³⁵ Acto administrativo comprometiéndolo la transferencia del 100% de los fondos correspondientes al presupuesto oficial de la obra.

³⁶ Se constituye mediante un porcentaje del 5% del monto de cada certificado con el objeto de reparar vicios ocultos que puedan aparecer en el período de garantía que se fija en el Pliego de Condiciones Particulares.

³⁷ En septiembre del 2005 se sanciona la Ley de Educación Técnica Profesional (Ley 26058) y se crea el Fondo Nacional para la Educación Técnica Profesional (art. 52) para aplicar entre otros conceptos al acondicionamiento edilicio de los edificios de las escuelas técnicas.

CAPITULO III – Aspectos Institucionales y Circuitos Administrativos

A partir del momento en que se otorga el Apto Técnico³⁸ del Proyecto, se inician los circuitos administrativos para el Apto Financiero, que es cuando el Ministerio de Educación de la Nación compromete los fondos para el financiamiento de las obras y las Provincias pueden iniciar los procedimientos licitatorios. El Apto Financiero sólo queda supeditado a la disponibilidad financiera y a la situación en que se encuentre la jurisdicción respecto a los fondos que ya fueron transferidos en el año (porcentaje sobre el total del presupuesto).

Los circuitos, que comprenden las etapas de ejecución y rendición de fondos están a cargo del Departamento de Seguimiento Físico y Financiero, y que identificaremos como: A) *Generación del Apto Financiero*, B) *Procedimiento Licitatorio hasta la Preadjudicación*, C) *Adjudicación y Contratación de las Obras* y D) *Rendición de los Certificados de Obra*

A.- Generación del Apto Financiero

Con relación a los aspectos presupuestarios del Programa, es oportuno señalar que para la afectación de fondos para la ejecución de obras en las provincias no existen cupos preestablecidos. La afectación de los fondos se distribuye en función de la demanda de cada jurisdicción y conforme al presupuesto que requiera la intervención prevista, salvo que exista un Programa pedagógico específico que defina la afectación en función de la cantidad de establecimientos a atender en cada provincia o por un monto asignado a cada jurisdicción³⁹.

Una vez verificada la disponibilidad financiera, la DI inicia el circuito para la imputación y afectación de fondos en el que intervienen: el área de sistemas (efectuando la registración para la imputación de los fondos en la base⁴⁰), el área contable (sector responsable de redactar el proyecto de Resolución), y el Departamento de Seguimiento Físico Financiero (que una vez verificados los datos del acto administrativo, convalida y eleva a la Dirección para su aprobación).

Previo a la firma del funcionario (Subsecretario o Ministro), se remite el expediente con el proyecto de Resolución a la Dirección de Presupuesto para que proceda a la afectación preventiva del presupuesto conforme a la cuota del crédito disponible. Con la afectación se eleva a la Dirección de Despacho para el control formal y posterior firma del funcionario.

Luego se protocoliza y se procede a la registración del compromiso y devengado en Registro Contable. Una vez emitida la orden de pago se devuelve el expediente con la Resolución firmada a la DI, quien notifica y remite copia de la Resolución a cada jurisdicción para que puedan dar inicio al procedimiento licitatorio correspondiente.

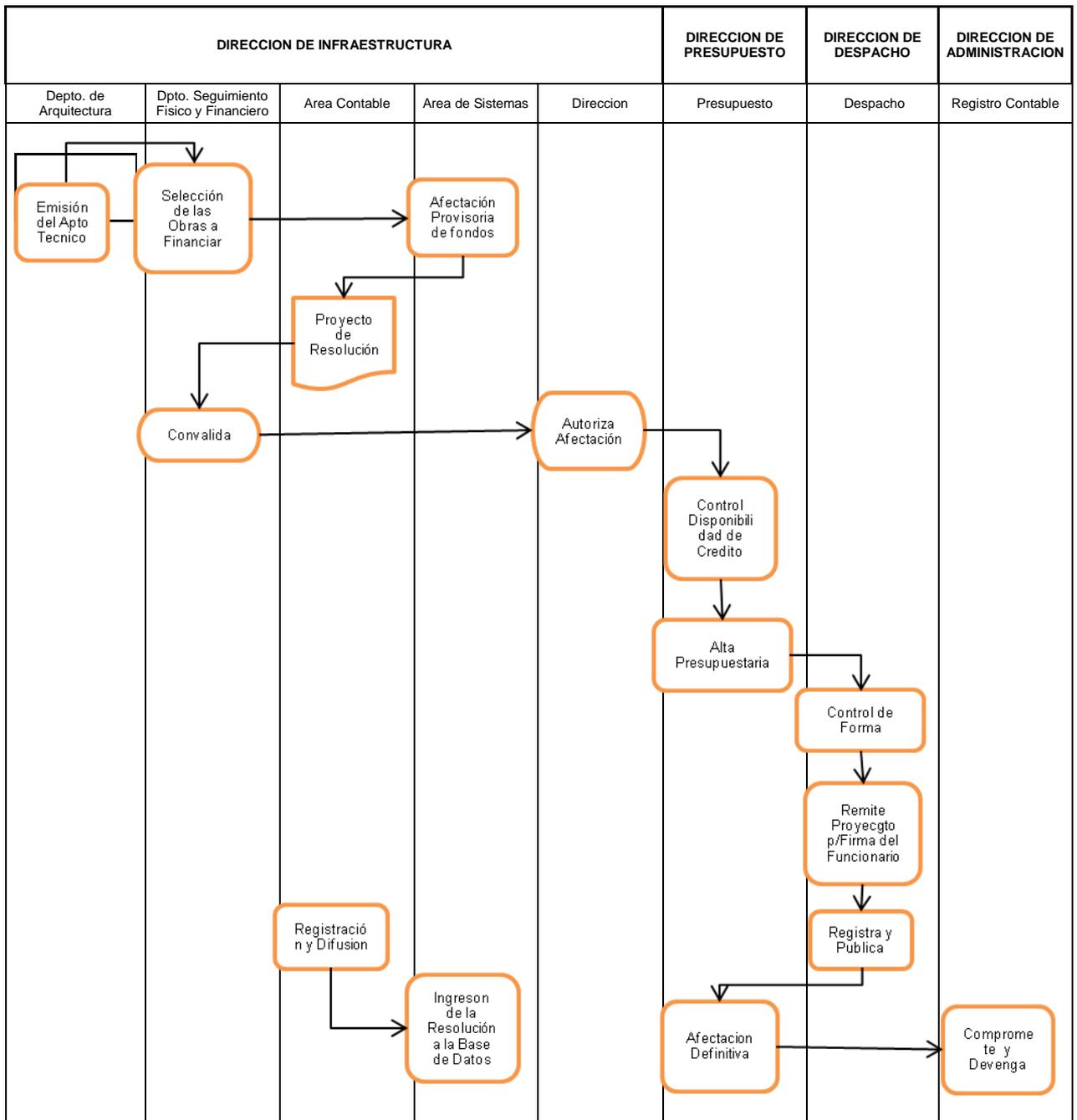
En el Gráfico 1 se sintetiza el circuito administrativo que se debe cumplir para la obtención del Apto Financiero para las obras financiadas con Fondos del Tesoro Nacional (Fuente 1.1).

³⁸ Se aprueba el “proyecto de obra” que incluye el computo y presupuesto oficial y el pliego de bases y condiciones generales.

³⁹ Por ejemplo el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) o el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) definieron las escuelas a atender por Provincia.

⁴⁰ Genera un anexo con el detalle de la obra (denominación, localización, monto) y la identificación de la cuenta bancaria a la que serán transferidos los fondos.

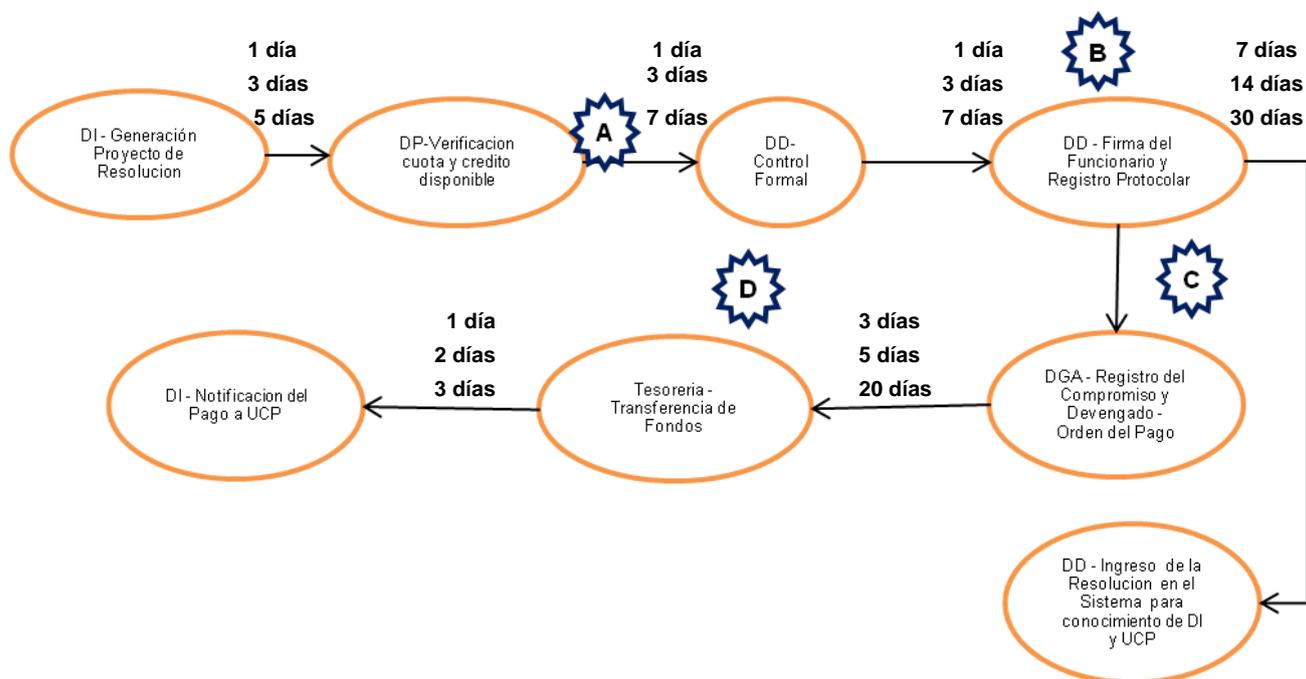
Grafico 1 – Circuito Administrativo Apto Financiero – Fuente 1.1



En el caso de obras financiadas a través de créditos externos (fuente 2.2) la tramitación de los compromisos financieros está a cargo de la Unidad de Financiamiento Internacional (UFI). Por intermedio de las Coordinaciones correspondientes a cada Programa (PROMER, PROMEDU), esta Unidad comunica a cada Jurisdicción, a través de una nota posterior al *apto técnico* que, habiendo ya comprometido los fondos, la provincia puede iniciar los procedimientos licitatorios correspondientes.

En el gráfico siguiente se indican los tiempos mínimos, medios y máximos que demandan cada una de las instancias previas al otorgamiento del *apto financiero*.

Grafico 2 – Relevamiento de los Tiempos (mínimos, medios y máximos) que demandan cada una de las tareas para el Apto Financiero correspondiente a fondos de Tesoro (fuente 1.1) e Identificación de causas típicas de Demoras



Ref.: DI- Dirección de Infraestructura / DD- Dirección de Despacho / DGA – Dirección de Administración /

- A** Por falta de cuota de compromiso, puede detener el Apto Financiero hasta el mes siguiente.
- B** Viajes o agendas comprimidas de los funcionarios con acumulación de firma
- C** Por falta de cuota de devengado, puede detener el Apto Financiero hasta el mes siguiente
- D** Falta de cuota de pago

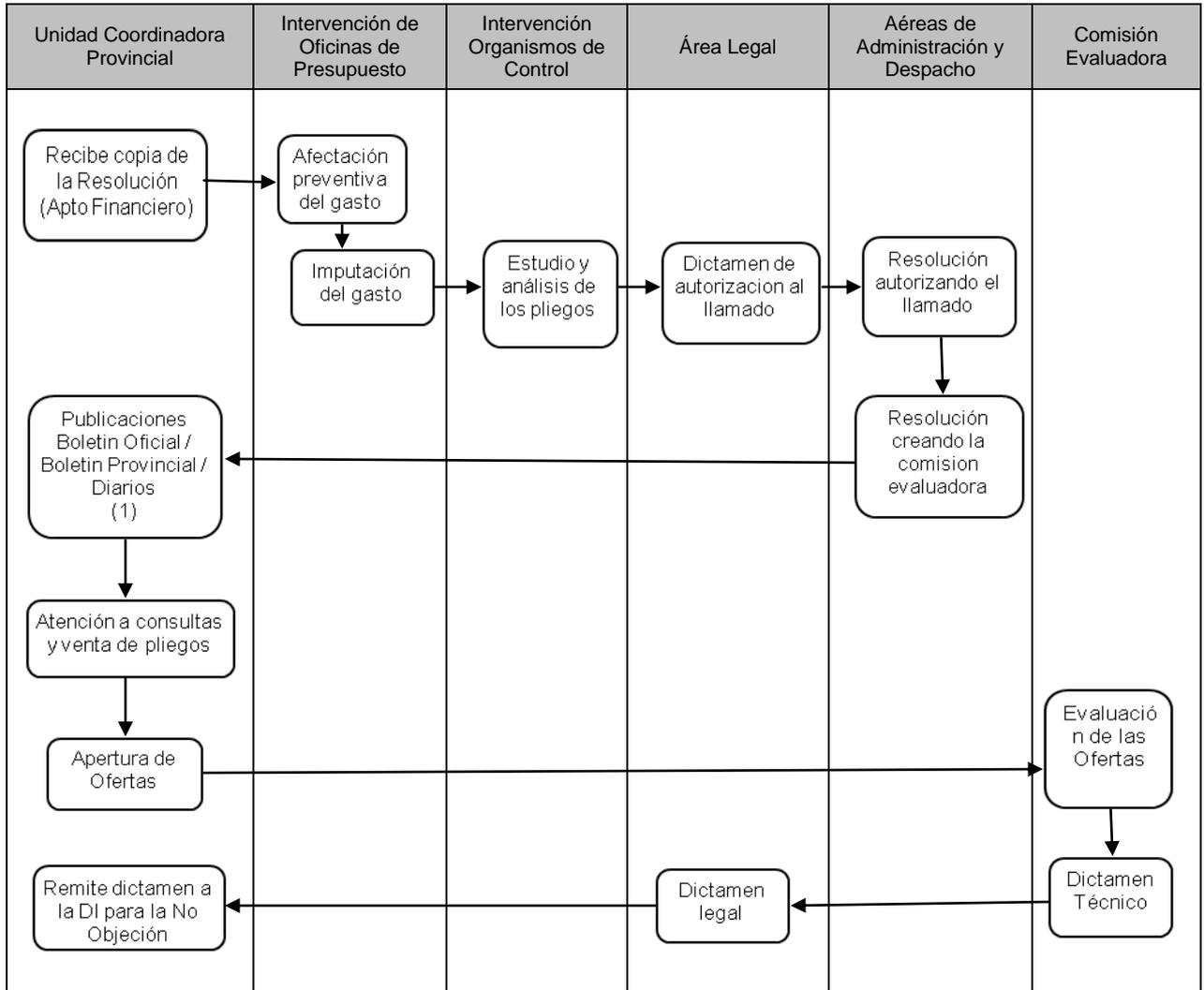
Fuente: Relevamiento Propio

Del relevamiento indicado en el grafico surge que la comunicación del *apto financiero* a la Provincia (que le permita iniciar el procedimiento licitatorio) puede demandar entre 14 y 50 días.

B.- Procedimiento Licitatorio hasta Preadjudicación

Una vez recibido el Apto Financiero, las Unidades Coordinadoras provinciales se encuentran en condiciones de iniciar el procedimiento licitatorio.

Grafico 3 – Circuito para el Llamado a Licitación en las Provincias hasta la Preadjudicación



Fuente: Relevamiento propio

Para realizar la publicación⁴¹ se requiere del acto administrativo que lo autorice. Para tal fin, con la Resolución (apto financiero) la UCP completa el expediente que contiene el proyecto ejecutivo de la obra⁴², y se remite al área contable del Ministerio de la provincia para la imputación presupuestaria, luego toman intervención los organismos de control interno (Tribunal de Cuentas) y asesorías legales. Una vez que se completa el circuito, se dicta la Resolución que autoriza y fija el día del llamado a licitación de la obra⁴³.

No obstante no tratarse de fondos “coparticipados”, sino de fondos “genuinos” del Tesoro Nacional, en las jurisdicciones se les da el mismo tratamiento que a los fondos provinciales. En consecuencia, por depender los requerimientos e intervenciones en cada jurisdicción (a nivel del Ejecutivo y de los

⁴¹ Comprende publicaciones en el Boletín Oficial y el Provincial, en diarios de circulación nacional y en Internet. La cantidad de días que debe publicarse depende del tipo de licitación, pública o privada.

⁴² El proyecto ejecutivo contiene el legajo técnico de la obra (planos completos), planilla de locales, computo y presupuesto con el listado de la totalidad de los trabajos a ejecutar, agrupados por rubros y desglosados por ítems, consignando unidad de medida, computo métrico y precios), plan de trabajo, pliego de bases y condiciones generales, pliego de condiciones particulares, pliego de especificaciones técnicas generales y pliego de especificaciones técnicas particulares

⁴³ En la Resolución se establece el día en que se procederá a la apertura del llamado. Se aclara que en la mayoría de los casos, en el mismo acto se conforma la Comisión Evaluadora.

organismos de control) de lo establecido en la normativa provincial respectiva, escapan al control de la UCP.

Las Unidades Coordinadoras Provinciales son las encargadas de la venta de los pliegos y de evacuar cualquier consulta durante el período de publicación.

Cumplido el plazo, se procede a la apertura y evaluación de las ofertas, a cargo de de la comisión evaluadora.

Emitido el Dictamen de preadjudicación, la Provincia debe notificar a la DI acompañando con la documentación respaldatoria⁴⁴, en el caso que hubiera sido necesario efectuar la actualización del presupuesto, ello permitiría contar con la No Objeción la UCP, para continuar con el procedimiento.

A partir de la vista de los documentos de los expedientes de las obras, el circuito indicado en el *Grafico 3*, demanda un tiempo promedio mínimo de 45 días y un máximo de 200 días conforme al detalle indicado en el *Grafico 4*.

Grafico 4 – Tiempos promedio de los procedimientos para el llamado a licitación en las Provincias hasta la preadjudicación

Tiempos de Duración	Afectación e Imputación del Gasto	Estudio y Análisis de Pliegos	Autorización para el Llamado (Resolución / Dictamen)	Publicaciones	Evaluación de las Ofertas	Acta de Preadjudicación	Tiempo Promedio TOTAL
Mínimo	1 día	8 días	3 días	30 días	2 días	1 día	45
Medio	3 días	25 días	20 días	30 días	25 días	10 días	113
Máximo	10 días	50 días	40 días	30 días	40 días	30 días	200

Fuente: Relevamiento Propio

La normativa vigente⁴⁵ prevé que la jurisdicción envíe los documentos respaldatorios del llamado a licitación conforme se van implementando (copia de las publicaciones, si correspondiere las invitaciones, acta de apertura y acta de preadjudicación) a fin de ir registrando los avances y estado de los procedimientos.

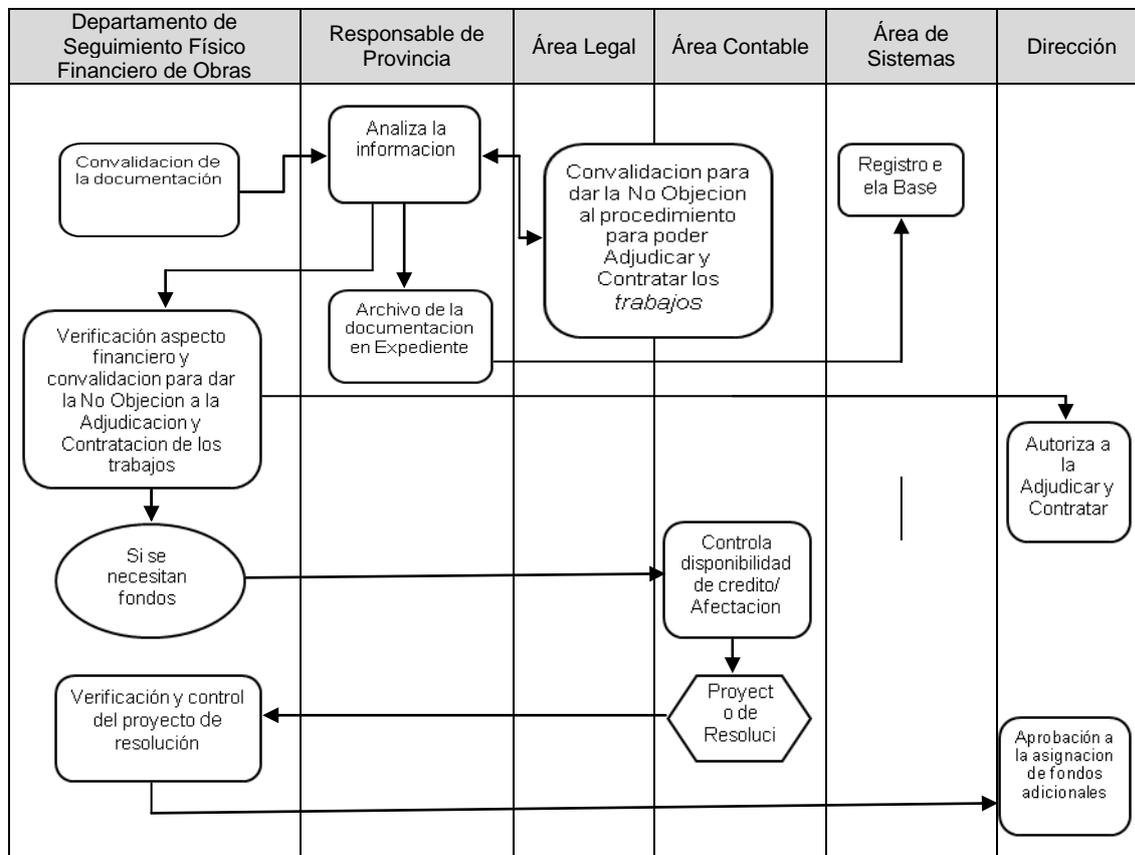
⁴⁴ Oferta ganadora y para el caso que fuera desestimada la de menor precio, deberá acompañar la documentación que lo sustenta.

⁴⁵ Instructivos y Pliegos de Bases y Condiciones Generales para la Contratación de Obras de Infraestructura- Resolución 515/08, PROMER Resolución 1207/08 y 680/09, PROMEDU Resolución 1010/09

C.- Autorización para la Adjudicación y Contratación de las Obras

Este circuito está a cargo de la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación de la Nación y se inicia una vez que la provincia envía el Dictamen de la Preadjudicación.

Grafico 6 - Circuito para la autorización a la adjudicación y contratación de las obra



Fuente. Relevamiento propio

Para otorgar la No Objeción a los efectos de la contratación de los trabajos, la DI verifica, en primer lugar, las publicaciones (modelo, cantidad de días, medios de publicación)⁴⁶, y luego, las instancias del procedimiento de preadjudicación (actualización del presupuesto oficial, oferta de menor precio y cumplimiento de los requisitos exigidos en los respectivos pliegos)⁴⁷.

Al recibirse la documentación, se verifica⁴⁸ y se ingresa la información a la base de datos.

En el caso que fuera necesario afectar fondos adicionales, sea porque la oferta ganadora supera el presupuesto oficial (no puede ser mayor del 10%), o por la actualización del presupuesto oficial⁴⁹, se procede a verificar si hay saldos remanentes de obras terminadas en la cuenta de la UCP, para reasignarlos y así poder cubrir la diferencia faltante sin afectar nuevos fondos; de no ser así, se afectan fondos. En ambos casos se notifica a la UCP .

⁴⁶ La constatación previa evita que por errores en las publicaciones, la licitación deban dejarse sin efecto.

⁴⁷ Para el caso que la selección hubiera recaído en otra oferta, deberá demostrar porqué se desestimaron las de menor precio.

⁴⁸ Específicamente se verifica que en la actualización del presupuesto se hayan utilizado correctamente los índices del INDEC y que la oferta elegida cumpla con los requisitos exigidos en el pliego

⁴⁹ Los presupuestos oficiales quedan desactualizados por la demora que pudiera producirse para iniciar el procedimiento licitatorio o porque por falta de disponibilidad financiera el apto técnico quedó desactualizado

Si las obras se ejecutan con fondos de crédito externo, quien notifica a la UCP que puede adjudicar y contratar la obra es la Unidad de Financiamiento Internacional (UFI), a partir de ese momento compromete los fondos correspondiente a la oferta ganadora.

Recibida la No objeción por parte de la DI o de la UFI, la UCP notifica a los oferentes, quien ha sido el ganador de la licitación y cumplido el plazo previsto para la impugnaciones, de no haber presentaciones, se procede a adjudicar y a contratar la obra⁵⁰.

Aunque habitualmente las Resoluciones para adjudicar las obras son firmadas por los Ministros de Educación, en algunas Jurisdicciones la firman los Gobernadores.

En cuanto al Contrato, si bien la firma recae en el Ministro de Educación, en la mayoría de los casos éste delega la firma a los responsables de las UCP.

El tiempo que demandan la culminación del circuito desde la preadjudicación hasta la contratación de los trabajos oscila entre 20 y 60 días.⁵¹

D.- Rendición de los Certificados de Obra

La rendición de los fondos se realiza a medida que se ejecuta la obra, con la No Objeción al pago de cada uno de los certificados de obra, condición que se exige para todas las obras sin excepción.

La responsabilidad por el control e inspección técnica de las obras es asumida por la UCP. Así, conformada la medición mensual de las obras, la UCP elaborará el certificado correspondiente y debe remitirlo a la DI conjuntamente con la documentación fotográfica de los trabajos certificados y la copia de la factura.

Toda modificación al Contrato original, salvo las ampliaciones de plazo⁵², debe tener la aprobación previa de la DI, caso contrario la obra puede quedar desfinanciada y la provincia deberá reintegrar los fondos.

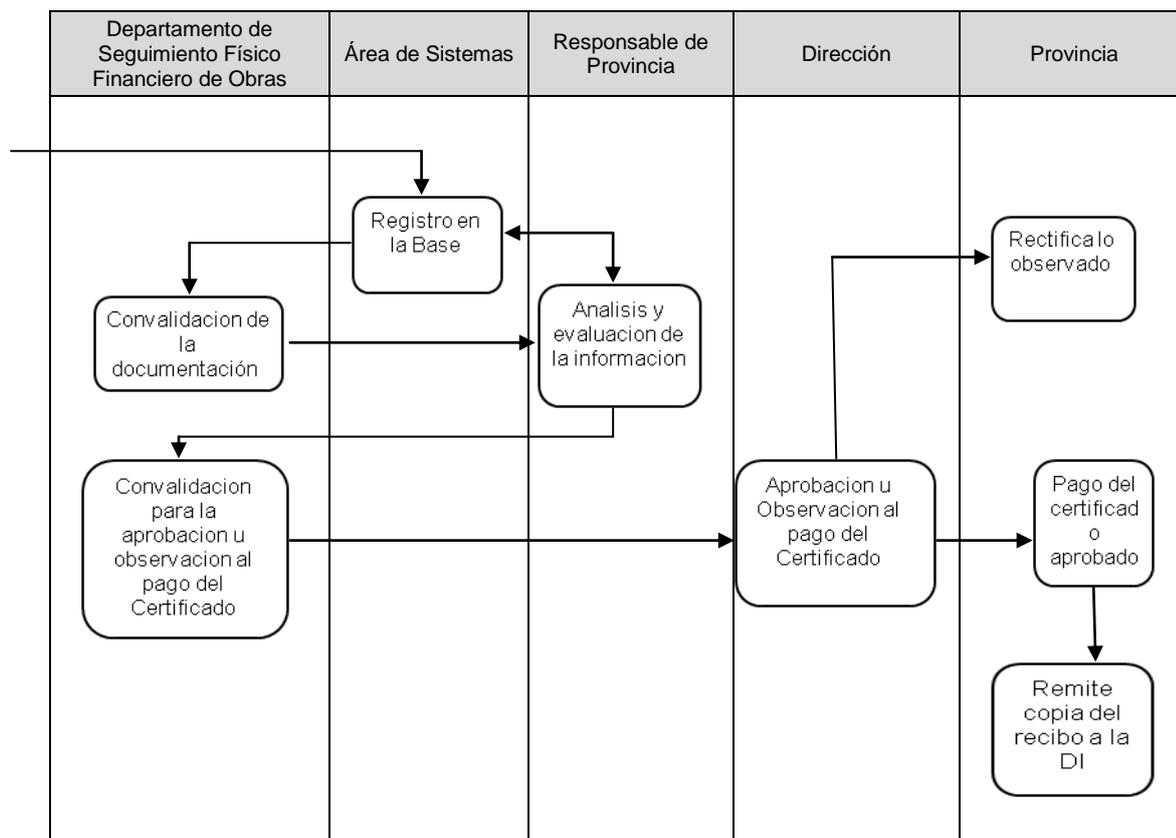
Una vez remitida la No Objeción, la UCP paga el Certificado y debe enviar a la DI la copia del recibo correspondiente como condición para que se apruebe el próximo certificado.

⁵⁰ Para la adjudicación y contratación intervienen las áreas legales y de despacho quienes elaboran los actos administrativos correspondientes.

⁵¹ Cumplimentadas las actuaciones se deberá remitir a la DI - para su registración en la base de datos - copia de de la adjudicación, Contrato, oferta ganadora y plan de trabajo,

⁵² No obstante, las ampliaciones de plazo que a criterio de la DI no estén debidamente justificadas, no se toman en cuenta para los casos de solicitud de mayores costos generados en el período de ampliación.

Gráfico 7 – Circuito de la DI para la autorización al pago de los Certificados de Obra



Para las obras de financiamiento externo, la DI le comunica a la UFI su No Objeción al pago, para que luego se proceda con la transferencia de los fondos correspondiente al certificado de obra. Luego la UEJ deberá enviar el comprobante del pago a la DI.

Así se continúa hasta el final de la obra y salvo que ocurriesen hechos imprevistos que requieran modificaciones al presupuesto, se completa la rendición una vez que se termina la obra, deduciendo el importe retenido en concepto de *fondo de reparo*⁵³.

La certificación de los trabajos se ingresa a la base de datos tanto en términos de avance físico como financiero (importe, n° de factura, fecha, n° de recibo, fecha de pago y tipo de retención).

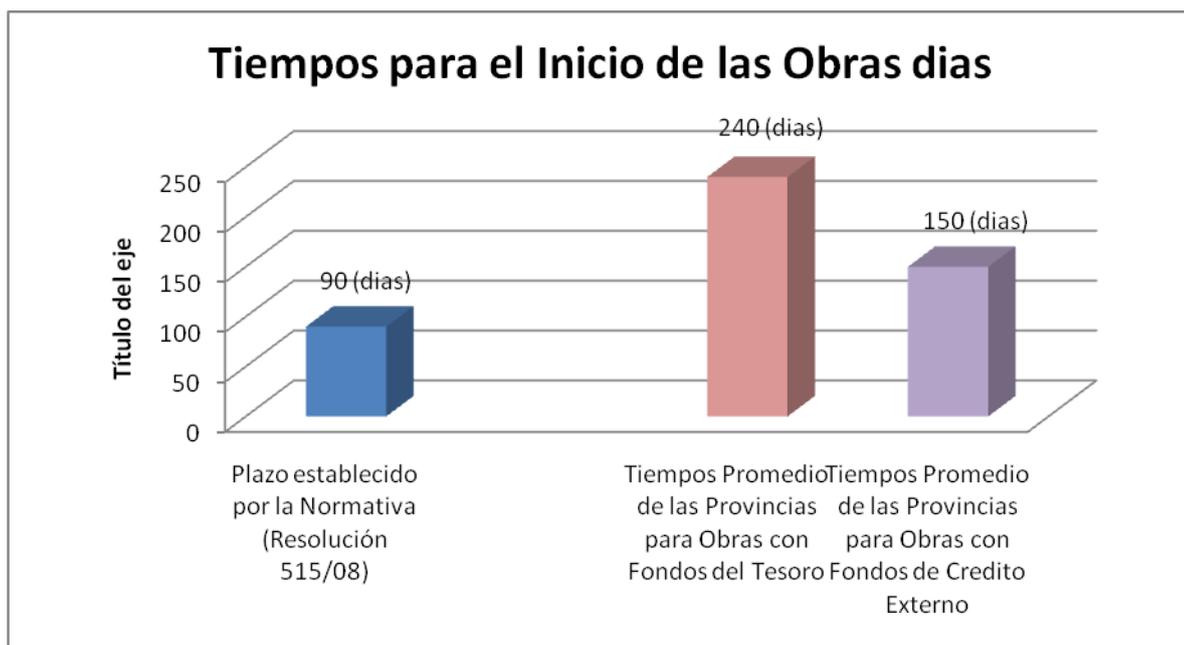
Toda la documentación de soporte se archiva en el expediente correspondiente y, una vez que se completa la rendición de la obra y se reasignan los saldos remanentes, la DI cierra las actuaciones elevando la rendición correspondiente a la Dirección General de Administración (DGA).

⁵³ Por cada certificado de obra se retiene un 5% en concepto de fondo de reparo que se reintegra una vez que se cumple el plazo de garantía (entre 6 a 12 meses) y se procede a labrar el Acta de Recepción definitiva

CAPITULO IV - Identificación del Problema

Si bien la Normativa establece que “ a partir de la notificación de la Resolución de compromiso de fondos, la jurisdicción tendrá un plazo máximo de 15 (quince) días corridos para proceder al llamado a licitación” y “ ... un plazo de 90 (noventa) días corridos a partir de la efectiva recepción de los fondos, para iniciar la obra”⁵⁴, las Jurisdicciones provinciales demandan tiempos mucho más prolongados, que en promedio se indican en el siguiente gráfico:

Gráfico 8



Es en el “circuito del procedimiento para el llamado a licitación” (Gráfico 3. Cap.III), en el que hay mayor intervención de diferentes actores, ya que tal como se señalara, las UCP deben cumplir con los procedimientos administrativos que rigen en cada provincia y que prevén la incorporación al presupuesto (alta presupuestaria), las intervenciones previas de los organismos de control interno (Tribunal de Cuentas)⁵⁵ e incluso en el caso de algunas provincias, también la intervención de la Fiscalía de Estado⁵⁶.

En relación a los procedimientos de licitaciones públicas, otro aspecto a tener en cuenta es que en algunas Jurisdicciones las normativas provinciales (Decretos), obligan a tomar intervención a la máxima autoridad de la provincia (Gobernadores). En estos casos, ante la ausencia de circuitos diferenciados (“de tramite urgente”), las tramitaciones demandan un tiempo excesivo sobre el que la UCP no puede incidir.

En otros casos, el proceso se retrasa debido a que la UCP no remite a los organismos provinciales intervinientes las normativas por las cuales se rigen las contrataciones.

⁵⁴ Resolución 515/08; ver Capítulo 7.

⁵⁵ Salvo en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la provincia de Salta, que poseen Auditoría General.

⁵⁶ Tal es el caso de las Provincias de Jujuy y de Santiago del Estero.

La falta de conocimiento por parte de algunos responsables de los programas de los aspectos presupuestarios a cumplir es otro factor a considerar. Ello trae aparejado problemas al momento de querer iniciar el procedimiento que ronda en demorar mayores al mes para obtener la autorización.

Por último, otro factor agravante, aunque ajeno a las Provincias, son la tramitaciones y pago de las publicaciones (*Grafico 5*) que deben realizarse en el Boletín Oficial, y cuyos pagos deben efectuarse solamente por cheque, para lo cual el responsable contable debe viajar a Buenos Aires cada vez que se licita una obra⁵⁷.

Como consecuencia de la simultaneidad del impacto de estos factores / tramitaciones, se provocan demoras en el inicio de los procedimientos licitatorios que, no sólo generan la inmovilización de los fondos que fueron transferidos a las respectivas Unidades Coordinadoras Provinciales, sino que además en muchos casos, demanda que el Ministerio de Educación de la Nación realice desembolsos adicionales a los previstos.

Se acompaña como Anexo 1 y Anexo 2, el detalle de los “tiempos promedios” que demandan las jurisdicciones para cumplir con las etapas de los procedimientos licitatorios, para los obras financiadas con fondos del Tesoro (Anexo1) y con Créditos Externos (Anexo2).

Se debe recordar que la decisión del Ministerio de Educación de la Nación de transferir el 100% de los fondos previo al inicio de las obras favorece la presentación de varios oferentes en los llamados licitatorios y que esto les garantiza que no sufrirán demoras para cobrar los certificados de obra y por ende reducen sus gastos financieros. No obstante, la demora de los procedimientos va en contra de estos beneficios, ya que generan la desactualización de los presupuestos y el consecuente menor interés de las empresas. Eventualmente, ello puede (a) obligar a declarar desierta o fracasada una licitación, o (b) generar la obligación de desembolsar fondos adicionales ante la solicitud de reconocimiento de la redeterminación de precios por parte de las empresas⁵⁸.

En el caso que se declarase “desierta” o “fracasada” (a), una licitación por la desactualización de los presupuestos, para proceder a un nuevo llamado, la UCP debe solicitar a la DI la aprobación del nuevo presupuesto y la afectación de los fondos faltantes para cubrir la diferencia.

En el caso del reconocimiento de mayores costos y la consecuente redeterminación de precios (b), estos surgen a partir del defasaje de los precios de la oferta desde la fecha de apertura; adquiere relevancia en un contexto inflacionario. Por otro lado, cuanto mayor es el plazo de las obras, mayores son las posibilidades de que requieran fondos adicionales por el reconocimiento de mayores costos.

Otro caso en el que se deberán realizar desembolsos adicionales se relaciona con demoras en la adjudicación y en la firma del contrato, lo que genera que la oferta original de la empresa ganadora ya no sea sostenible, y por ende la empresa desiste de aceptar la ejecución de los trabajos por el precio ofertado⁵⁹.

⁵⁷ Cuyos pagos deben efectuarse solamente por cheque, para lo cual el responsable contable debe viajar a Buenos Aires cada vez que se licita una obra, lo cual a su vez, en la práctica implica que en la medida de lo posible algunas Provincias “optimicen” los viajes, esperando a tener mas de una obra para así poder realizar publicaciones múltiples.

⁵⁸ Según se contempla en la Resolución 515/08, para el caso de las obras financiadas con fondos del Tesoro corresponde aplicar el Decreto 1295/02, que define la medición de este desplazamiento de los precios a partir de la fecha de apertura..

⁵⁹ O en el caso extremo, si se mantiene, podría darse el caso que se produjera un defasaje en los precios dentro del periodo comprendido a partir de la adjudicación de la obra e inicio de la misma que obliguen a la empresa a solicitar su reconocimiento mediante la redeterminación de precios de obras que aun no iniciaron (Decreto 1295/02).

CAPITULO V – Selección de la muestra – Región NOA y NEA

Tal como lo señaláramos en el inicio del trabajo, el Ministerio de Educación de la Nación formula y desarrolla distintas estrategias que permite el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley Federal de Educación respetando las particularidades provinciales y locales, en procura de ajustar las diferencias entre las distintas jurisdicciones y atendiendo fundamentalmente a los sectores más vulnerables. No obstante, la necesidad de avanzar en la comprensión de las causas y efectos puntuales que determinan la inmovilización de recursos transferidos, de explorar una solución posible y, eventualmente, de confirmar - o refutar – la hipótesis planteada en el Capítulo I, demandan una mayor focalización del trabajo en regiones o jurisdicciones específicas.

En este marco, se considera que las provincias que abarcan la región del NEA (Misiones, Formosa, Chaco y Corrientes) y la del NOA (Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja), representan una muestra adecuada, no sólo por sus altos niveles de pobreza y de *NBI*⁶⁰, sino porque su oferta educativa es mayoritariamente estatal. Se aclara que adicionalmente, este “corte” resulta consistente con el enfoque geográfico que tuvieron las políticas sociales del Gobierno – particularmente en términos de obra pública y más específicamente de escuelas – durante la última década.

En relación al NBI, según los datos del censo 2001:

- Los indicadores socioeconómicos⁶¹, señalan que las regiones de NEA y NOA son las que se encuentran en situación más crítica, y que, tanto los hogares como la población con NBI, superan en más de diez puntos porcentuales el promedio nacional
- En relación con la pobreza urbana⁶², se destacan las situaciones altamente desfavorables de las poblaciones de las ciudades capitales de NEA y NOA, donde más del 45% de la población urbana se encuentran por debajo de la línea de pobreza.
- Los indicadores permiten apreciar que la región NEA registra los porcentajes más altos de analfabetismo: el 24,6% de la población de 15 años y más, no ha terminado el primario (duplica el promedio nacional) y el 65% de la población de 20 años y más poseen primario completo o incompleto y secundario incompleto.

En relación a los problemas vinculados con la infraestructura escolar, se concentran en la fundamentalmente en la insuficiente de la oferta de escuelas secundarias y de salas de nivel inicial para los niños de 4 años y, en menor medida, en la precariedad de los edificios ubicados en zonas

⁶⁰ Acrónimo de *Necesidades Básicas Insatisfechas*, método ampliamente extendido y sistemáticamente utilizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), para identificar las carencias críticas de una población y caracterizar su grado de pobreza. Es una función polinómica que incorpora datos relativos al acceso a la vivienda, a los servicios sanitarios, a la educación y a la capacidad económica de la población en cuestión.

⁶¹ Se trata de los “indicadores de privación” de los hogares: 1- Hacinamiento: hogares que tuvieran mas de tres personas por cuarto, 2- Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (vivienda precaria, rancho, pieza de inquilinato), 3- Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete, 4- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asistiera a la escuela (6 a 12 años), 5- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria

⁶² Población en situación de pobreza en aglomerados urbanos: es la que no dispone de ingresos suficientes para cubrir los gastos de la canasta básica total, en relación con la población de 28 aglomerados urbanos de todo el país en los cuales se implementa la Encuesta Permanente de Hogares, del INDEC.

rurales. Por otro lado, en general la mayoría de los edificios escolares presentan malas o regulares condiciones constructivas y funcionales.

Por todo lo expuesto, dado que es imperioso continuar con inversiones importantes en estas regiones que permitan revertir en el menor tiempo la calidad edilicia de sus establecimientos educativos, evaluaremos cual es la situación en que se encuentran respecto al uso de los fondos transferidos entre 2007 y 2011.

Del **Cuadro 3** se desprende que la región del NOA y NEA recibió en el período de análisis un 40% de los fondos comprometidos para todo el país.

Cuadro 3 – Transferencia de Fondos período 2007-2011

	Fondos Comprometidos					
	TOTAL PAIS		REGION NOA-NEA		% S/CANT.	% S/\$
	Aptos Financieros	Fondos Comprometidos	Aptos Financieros	Fondos Comprometidos		
PLAN OBRAS	819	588.534.114,74	295	218.150.107,51	36,02%	37,07%
PIIE	809	89.785.064,44	269	27.342.238,50	33,25%	30,45%
INET	150	348.406.624,36	49	106.665.683,28	32,67%	30,62%
PROMER	618	464.827.163,29	355	243.031.025,35	57,44%	52,28%
PROMEDU	45	62.379.940,20	18	33.616.212,35	40,00%	53,89%
	2441	1.553.932.907,03	986	628.805.266,99	40,39%	40,47%

Con relación a la situación en que se encuentran estos fondos y las obras que fueron comprometidas, en el Cuadro 4 se detalla, a nivel de cada uno de los Programas, el avance físico de las obras. Habiendo más de un 18% de obras *sin iniciar*, se encuentran inmovilizados fondos por \$247.698.789,29 que representan un 37% de los fondos comprometidos en la región.

Cuadro 4 - Estado de Situación de los Fondos Transferidos en la Región de NOA y NEA

PROGRAMA	Aptos Financieros	Fondos Comprometidos	TOTAL SIN INICIAR				Contratadas / En Ejecución		Paralizadas / Suspendingas		TERMINADAS	
			Cant.	Monto Comprometido	% Sin Iniciar S/Cant.	% Sin Iniciar S/\$	Cant.	Monto Contratado	Cant.	Monto Contratado	Cant.	Monto Invertido
PLAN OBRAS	295	218.150.107,51	48	55.489.159,81	15,00%	23,77%	39	72.152.158,77	1	345.492,76	211	91.110.851,65
PIIE	269	27.342.238,50	10	3.289.241,17	3,53%	11,51%	10	2.934.459,19	1	49.259,79	248	20.282.253,75
INET	49	106.665.683,28	17	50.234.334,10	31,48%	42,35%	10	20.908.068,74	1	2.471.077,80	22	37.363.290,25
PROMER	355	243.031.025,35	120	138.686.054,21	32,52%	55,38%	36	41.530.133,63	2	376.622,50	202	71.793.511,31
PROMEDU	18	33.616.212,35	0	0	0,00%	0,00%	1	3.531.451,17	0	0	17	30.084.761,18
	986	628.805.266,99	195	247.698.789,29	18,62%	37,10%	96	141.056.271,50	5	3.242.452,85	700	250.634.668,14

Considerando la situación de estos fondos inmovilizados podemos observar en el Cuadro 5 que un 73% corresponden a obras que se encuentran en proceso licitatorio.

Cuadro 5 - Estado de Situación de los Fondos Inmovilizados en la Región de NOA y NEA

PROGRAMA	OBRAS SIN INICIAR		A Licitar				En Proceso Licitatorio			
	Cant.	Fondos Inmovilizados	Cant.	%	Monto		Cant.	%	Monto	%
PLAN OBRAS	48	55.489.159,81	23	48%	14.897.397,89	27%	25	52%	40.591.761,92	73%
PIIE	10	3.289.241,17	8	80%	2.920.776,40	89%	2	20%	368.464,77	11%
INET	17	50.234.334,10	14	82%	43.048.906,29	86%	3	18%	7.185.427,81	14%
PROMER	120	138.686.054,21	5	4%	6.156.559,29	4%	115	96%	132.529.494,92	96%
PROMEDU	0	0,00	0	0%	0,00		0		0,00	
Total	195	247.698.789,29	50	26%	67.023.639,87	27%	145	74%	180.675.149,42	73%

A partir de lo indicado en el Capítulo III respecto de los circuitos administrativos que deben cumplirse conforme a lo establecido en las normativas vigentes para la utilización de los fondos, se relevaron los distintos circuitos en las jurisdicciones del NEA y NOA. Sus instancias y desvíos (en términos de plazos), respecto de la normativa vigente, se grafican a continuación (Gráficos 9 y 10).

Gráfico 9 – Tiempos de las Obras financiadas con Fondos del Tesoro

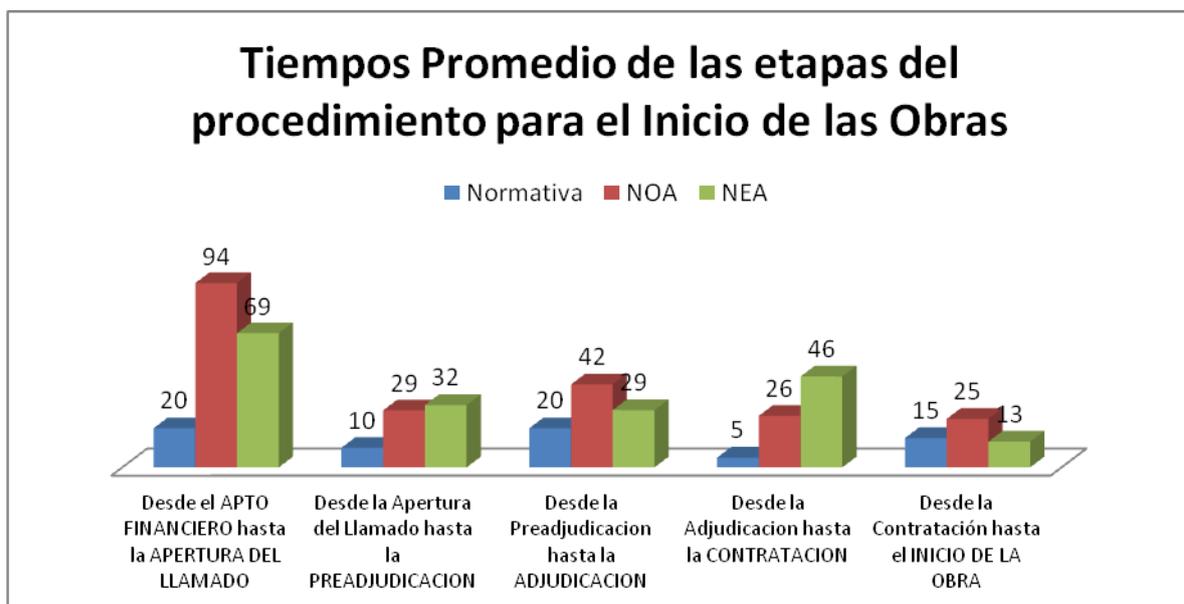
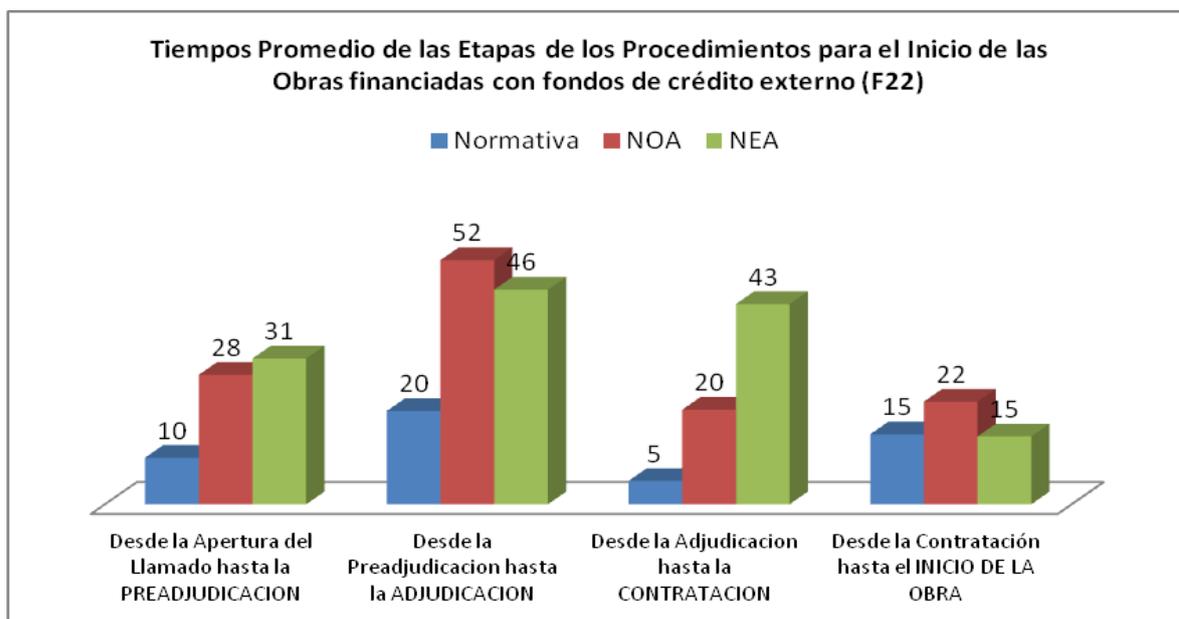


Grafico 10 – Tiempos de las Obras financiadas a través de Crédito Externo



Se aclara que la información se obtuvo a partir de una muestra realizada sobre cada Programa, considerando sólo las obras más significativas (montos superiores a \$500.000). Sobre este conjunto luego se verificaron - a partir de los datos de la base de la DI de cada una de las obras que habían recibido fondos en el período de análisis - los “plazos promedios” que demandan cada una de las etapas del procedimiento licitatorio en cada una de las provincias de la región. Este detalle se adjunta como Anexo 3 para el caso de las obras financiadas con fondos del Tesoro (asociado al Gráfico 9) y como Anexo 4 para las obras financiadas con crédito externo (asociado al Gráfico 10).

Como dato complementario, se adjunta como **Anexo 5**, el detalle por Jurisdicción de los **fondos que se encuentran inmovilizados** y su correspondencia con los fondos que oportunamente fueran comprometidos para la ejecución de las obras.

CAPITULO VI – Causas y Efectos

En búsqueda de detectar las probables causas específicas de la inmovilización de los fondos, lo primero que surge a partir del análisis de los distintos circuitos que cumplimentan las Jurisdicciones, es que los plazos establecidos en la normativa vigente - a cumplimentar para cada una de las etapas del procedimiento licitatorio - no se cumplen; en algunos casos con desvíos notorios.

Para comprender esta problemática, se elaboró un cuadro resumen - que se adjunta como **Anexo 6** -, con las particularidades que deben cumplimentar cada una de las Unidades Coordinadoras Provinciales de la muestra, para poder utilizar los recursos que son transferidos desde el Ministerio de Educación de la Nación.

Del análisis de los circuitos que cada una de las Jurisdicciones debe seguir – o instancias que debe cumplimentar - para llevar adelante los procedimientos licitatorios que culmina con la contratación de las obras, surge el Cuadro que se adjunta como **Anexo 7**. En él se detallan los organismos intervinientes, los procedimientos y tiempos estimados de la intervención. De su análisis y contrastación con los Gráficos 6 y 7, se desprende que las Jurisdicciones deben cumplimentar requisitos adicionales a los definidos en la normativa nacional (Resolución 515/08)⁶³, siendo el hecho fundamental, que las Jurisdicciones están obligadas por Ley de Presupuesto provincial a ingresar los fondos transferidos desde Nación al presupuesto provincial y, por ende, a cumplir con todos los circuitos que demanda ese trámite⁶⁴.

Este tratamiento no diferenciado implica entonces, la intervención de organismos sobre los que la Unidad Coordinadora Provincial⁶⁵ no tiene control. Así, si bien no sucede en todas las jurisdicciones consideradas del NOA y NEA, en algunos casos existen obligaciones surgidas de Leyes Provinciales que inciden sobre el proceso. Ejemplo de ello son las intervenciones del Poder Ejecutivo Provincial en las licitaciones públicas, tanto para poder iniciar el procedimiento, como en el marco de la adjudicación de la obra. Naturalmente, ello implica que en todas estas instancias se requiere de los actos administrativos de formalización (Decretos, Resoluciones) que deben firmar las autoridades provinciales (Gobernadores, Ministros), para los cuales se debe dar intervención a áreas legales y oficinas de despacho, sobre los cuales tampoco la UCP tiene incidencia.

Considerando estos factores, no resulta sorprendente que del análisis surja que ninguna Jurisdicción cumple con el tiempo máximo que establece la normativa para iniciar la obras (90 días) y que, en muchos casos tampoco se dé cumplimiento a los plazos establecidos para las etapas *intermedias* del procedimiento (preadjudicación y adjudicación).

Hasta aquí se hizo referencia a las causas más significativas que provocan las demoras. Resta evidenciar cuáles son los efectos no deseados que provoca/n la inmovilización de los fondos.

⁶³ Naturalmente, la no consideración *a priori* de estos requisitos implica que tampoco fueron *factoreados* los tiempos que insumen.

⁶⁴ Tal como indicáramos en el Capítulo I, a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional la implementación de las acciones y los compromisos que asumen las jurisdicciones para su cumplimiento, son acordadas anualmente en el ámbito del Consejo Federal de Educación, a través de la firma de Convenios Bilaterales, entre cada una de los Ministerios y de la Nación, pero en el 2011 no se firmó ningún Convenio.

⁶⁵ Que incluso en algunos casos no son notificados acerca de la normativa vigente.

Como indicáramos, el efecto principal de las demoras, es la existencia misma de los fondos inmovilizados. Cuando esta situación se extiende por un tiempo significativo puede generarse un efecto económico dado por la desactualización de los presupuestos, lo que por desalentar a las empresas a presentarse a los llamados licitatorios puede determinar que la Provincia - una vez actualizados los presupuestos - deba realizar un nuevo llamado licitatorio, obligando a la DI a desembolsar recursos adicionales para cubrir las diferencias con el nuevo monto⁶⁶. Aún cuando, si a pesar de la desactualización de los presupuestos las Empresas aceptaran firmar los respectivos contratos, es muy probable que, inmediatamente, presenten el reconocimiento de mayores costos por la “Redeterminación de Precios” sobre la obra completa.

Para evaluar la incidencia de este punto debe aclararse que - en un contexto inflacionario - no sólo la demora en el inicio puede generar la desactualización de los precios, sino también aquellas obras que tienen – de acuerdo a la muestra - un plazo promedio mayor a los diez meses.

Para una mayor precisión acerca de la relevancia de este problema, en el Cuadro que sigue se acompaña la información de las solicitudes de Redeterminación de Precios que se han presentando en todas las jurisdicciones del país durante el año 2011. Se observa que por este concepto – a partir de las 73 solicitudes aprobadas -, se desembolsaron fondos adicionales por casi \$10.000.000.

Cuadro 6 – Solicitudes de Redeterminación de Precios de obras de todo el país (año 2011): Estado de situación

Presentadas	En evaluación	Observadas	RECHAZADA	Sin Observación	APROBADA	Total Aprobados
261	50	65	55	18	73	\$ 9.923.554,93

De focalizarnos en las solicitudes de redeterminación de precios correspondientes a las Provincias de la muestra (regiones NOA y NEA), del Cuadro siguiente se desprende que si bien sólo fueron aprobadas 19 solicitudes (26% del total del país), los desembolsos de fondos adicionales ascendieron a \$4.112.501, es decir casi un 40% del total de fondos aprobados.

⁶⁶ Además de afrontar el gasto que demandarán las publicaciones en el Boletín Oficial y en diarios.

Cuadro 7 – Solicitudes de Redeterminación de Precios de obras para Provincias Regiones NOA y NEA (año 2011): Estado de situación detallado por Provincia

Provincia	Presentadas	En evaluación	Observadas	RECHAZADA	APROBADA	Total Aprobados
CATAMARCA	6	2	3	1		
CHACO	6	1	1		4	\$ 827.502,99
CORRIENTES	11	7	1	1	2	\$ 224.643,75
FORMOSA	4		1	3		
JUJUY	7	3		3	1	\$ 651.138,93
LA RIOJA	8		5	2	1	\$ 149.925,08
MISIONES	3		2	1		
SALTA	16	3	7	1	5	\$ 1.351.504,93
SGO. DEL ESTERO	5	3	2			
TUCUMAN	17	2	4	5	6	\$ 907.786,19

Fuente: Base de datos de la DI

Continuando con la identificación y análisis de los efectos que generan las demoras en el iniciar las obras, durante el período de espera pueden producirse cambios o deterioros en el establecimiento que obliguen a replantear la propuesta original, lo que en el mejor de los casos implica realizar ajustes sobre el proyecto y economizar trabajos que ya se hicieron. No obstante, también pueden producirse demasías en la obra (o economías significativas) que obliguen a dar de baja obras completas en cumplimiento de lo establecido por la normativa vigente (art. 10.1 y 13.4 del PCG – Anexo 1- RM 515/08).

Otra posible consecuencia de la demora es que finalmente la obra sea llevada adelante por organismos Provinciales o Municipales distintos a los originalmente involucrados o coordinados con (o por) la UCP. Ello puede derivarse de la necesidad institucional de resolver un tema urgente, sea por una cuestión técnica (peligro de derrumbe, electrificación de muros) y/o de una demanda o cobertura insatisfechas (que por ejemplo requieren la construcción de aulas para cubrir la nueva demanda en un escenario en el que se está próximo al inicio de un nuevo ciclo lectivo).

En resumen, al observar los distintos circuitos que están obligados a cumplir las jurisdicciones, se desprende que en las distintas etapas del proceso licitatorio, las UCP sólo tienen responsabilidad directa en el proceso de evaluación de las ofertas (preadjudicación) dado que en el resto de las etapas por distintos factores, deben dar intervención a otros organismos provinciales.

En particular dentro del grupo de la muestra se observa que, de cotejarse los datos relativos al porcentaje de fondos inmovilizados con los tiempos que demandan los procedimientos, aún en los casos de las provincias que por tener mayor autonomía tienen menores demoras (como es el caso de las provincias de Misiones y Formosa), no se cumple con los plazos establecidos en la normativa (90 días). De cualquier modo se aclara que en estos dos casos, al ser los plazos notoriamente más reducidos que en el caso de otras jurisdicciones, su impacto es mucho menor, tanto en términos de actualización de presupuesto, como de reconocimiento de mayores costos (*redeterminación de precios*), que la DI luego debe desembolsar.

CONCLUSION

Cuando nos preguntamos sobre la *efectividad* de una determinada política, debemos entender que además de medir el impacto o resultado que ha tenido, se debe evaluar la *eficacia* de su implementación, es decir, la relación entre las metas logradas respecto de los objetivos originalmente propuestos y, de ser posible, la *eficiencia*, e incluso la *economía* de la gestión.

Precisamente, éste trabajo procura avanzar hacia la evaluación del grado de *eficiencia* de la gestión. La creciente magnitud de los fondos inmovilizados en las jurisdicciones y las demoras que ello provoca, justifican este enfoque, para el que la variable “tiempo” es un componente fundamental.

Indirectamente ello permitirá evaluar la eficacia y efectividad de las acciones de la DI con relación a las políticas públicas definidas por el Ministerio de Educación para atender las demandas establecidas, sugerir correcciones y, eventualmente, trabajar en el marco de una lógica de *gestión por resultados*.

A la luz de la magnitud de los fondos que se encuentran inmovilizados en las jurisdicciones identificamos deficiencias en los mecanismos aplicados por la DI para el cumplimiento de los procedimientos para la ejecución de las obras.

Habiendo evaluado – a partir de la muestra de jurisdicciones de NOA y NEA - los mecanismos que éstas deben cumplir para llevar adelante los procedimientos licitatorios que les permite ejecutar las obras, se han identificado demoras significativas en cada una de las etapas. Como dato no menor, se verifica que aún en los casos de las provincias que por tener mayor autonomía tienen menores demoras (como es el caso de las provincias de Misiones y Formosa), no se cumple con los plazos establecidos en la normativa (90 días).

Si bien es recomendable un mayor grado de flexibilidad, ***del análisis de los circuitos provinciales se observa que no siempre es posible y se confirma la hipótesis de que las intervenciones que más impactan en los tiempos de los procedimientos están relacionadas con las intervenciones previas de los organismos de control porque las UCP están obligadas a incorporar los fondos al presupuesto provincial y a partir de ese momento deben intervenir los Tribunales de Cuenta y en algunos casos, las autoridades de Fiscalía de Estado conforme a lo indicado en las leyes provinciales.***

Las Unidades Coordinadoras Provinciales fueron formadas para la ejecución de los Programas Nacionales en un contexto en el que no se exigía que los fondos ingresaran al presupuesto provincial. Al cambiar las normativas provinciales y no tomarse el recaudo de notificar en tiempo y forma a los actores institucionales interesados acerca del alcance específico de las “nuevas” normativas vigentes, no pudo evitarse el efecto negativo (demoras) que su intervención provocó.

Ante este hallazgo será conveniente realizar ajustes de los plazos de cumplimiento obligatorio exigidos en la normativa vigente mediante la cual se rigen las UCP, y que considera la DI para evaluar los posibles desvíos. Para ello deberá tenerse en cuenta que en el caso de algunas Jurisdicciones, el cambio de circuitos provinciales demandará un tiempo relevante ya que cualquier modificación necesitara en todos los casos de la intervención de la máxima autoridad provincial y en algunos casos del Poder Legislativo provincial.

A la espera de la implementación de estos cambios y, considerando la magnitud de los fondos que se encuentran inmovilizados y su impacto económico negativo, resulta necesario buscar alternativas que permitan producir efectos más inmediatos.

Este impacto económico se demuestra no sólo por las presentaciones efectuadas sino también por la pérdida del poder adquisitivo del monto inmovilizado que obliga a actualizar los presupuestos para evitar que las licitaciones queden desiertas.

Ello conlleva no sólo la necesidad de replantear la decisión del ME de transferir el 100% de los fondos previo al inicio de las obras, sino que expone la carencia por parte de la DI de un marco normativo adecuado para evitar los impactos económicos negativos que se generan por las demoras en el inicio de las obras.

Por lo expuesto, habiéndose establecido que la causa de demoras en los procedimiento que genera mayor impacto es la producida por las intervenciones ex ante de los organismos de control, de mantenerse la tendencia en la transferencia de fondos y la tipología de obras (Capítulo I -Gráficos 1 y 2) se deberán impulsar acciones correctivas, para reducir el los fondos inmovilizados.

La necesidad de tomar medidas inmediatas radica en mejorar la eficacia y efectividad de la implementación de las políticas fijadas por el ME, cumplir con los compromisos de ejecución física y financiera, y evitar que la situación se agrave al iniciarse el nuevo ejercicio presupuestario, ya que los fondos inmovilizados se incrementarán y también aumentarán los desembolsos necesarios para cubrir las desactualizaciones de los presupuestos o el reconocimiento de mayores costos (formalizados mediante la redeterminación de precios).

ANEXOS

ANEXO 1: Tiempos Promedio de los Procedimientos Licitatorios de las Obras Financieras con Fondos del Tesoro Nacional (Fuente 1.1)

Provincias	1	2	3	4	5	TOTAL
	AF - LIC	AP - PRE	PRE - ADJ	ADJ - CONT	CONT- INICIO	
BUENOS AIRES	84	81	29	17	34	245
C.A.B.A	55	64	32	32	16	199
CATAMARCA	149	34	80	32	13	308
CORDOBA	101	15	40	34	22	212
CORRIENTES	70	57	17	102	17	263
CHACO	90	37	53	12	11	203
CHUBUT	134	21	38	23	25	241
ENTRE RIOS	112	66	67	49	20	315
FORMOSA	45	19	36	48	11	159
JUJUY	200	25	98	53	22	398
LA PAMPA	96	36	34	27	28	221
LA RIOJA	55	39	35	29	10	167
MENDOZA	113	61	38	63	24	298
MISIONES	45	14	16	15	12	102
NEUQUEN	108	33	42	47	30	260
RIO NEGRO	162	3	86	13	7	270
SALTA	45	41	8	21	17	132
SAN JUAN	137	36	40	32	30	274
SAN LUIS						0
SANTA CRUZ	93	13	59	26	11	202
SANTA FE	67	80	54	39	22	262
SGO. DEL ESTERO	147	32	74	29	38	320
TIERRA DEL FUEGO	109	31	17	41	33	230
TUCUMAN	59	16	13	15	23	127
Tiempos Promedio	113	35	42	30	20	240

- 1 Periodo desde la Notificación del Apto Financiero hasta la Fecha de Apertura de la Licitación
- 2 Periodo desde la Apertura de la Licitación hasta al Dictamen de Preadjudicación
- 3 Periodo desde el Dictamen de Preadjudicación hasta la Adjudicación de la Obra
- 4 Periodo desde la Adjudicación de la Obra hasta la Contratación de la Obra
- 5 Periodo desde la Contratación de la Obra hasta la Fecha de Inicio de la Obra

Fuente: Relevamiento Propio

ANEXO 2: Tiempos Promedio de los Procedimientos Licitatorios de las Obras Financieras con Fondos de Crédito Externo (Fuente 2.2)

(Para iniciar los procedimientos licitatorios, las Jurisdicciones no requieren del Apto Financiero, sólo deben recibir la notificación de la UFI)

Provincias	1	2	3	4	TOTAL
	AP - PRE	PRE - ADJ	ADJ - CONT	CONT- INICIO	
BUENOS AIRES	67	63	23	23	177
C.A.B.A					
CATAMARCA	29	87	21	23	160
CORDOBA	19	94	51	20	185
CORRIENTES	97	74	26	12	208
CHACO	31	76	17	24	147
CHUBUT	49	113	14	73	250
ENTRE RIOS	4	54	17	45	120
FORMOSA	16	94	60	12	181
JUJUY	30	90	27	21	168
LA PAMPA	19	16	14	20	69
LA RIOJA	28	30	21	22	99
MENDOZA	29	41	49	20	139
MISIONES	10	31	22	18	81
NEUQUEN	25	73	49	20	167
RIO NEGRO	25	112	14	18	170
SALTA	56	41	19	16	132
SAN JUAN	14	40	14	25	93
SAN LUIS	13	107	4	10	135
SANTA CRUZ	23	74	15	17	128
SANTA FE	33	87	35	24	179
SGO. DEL ESTERO	20	91	23	21	154
TIERRA DEL FUEGO					0
TUCUMAN	48	84	43	7	182
Tiempos Promedio	31	70	26	23	150

- 1 Periodo desde la Apertura de la Licitación hasta al Dictamen de Preadjudicación
- 2 Periodo desde el Dictamen de Preadjudicación hasta la Adjudicación de la Obra
- 3 Periodo desde la Adjudicación de la Obra hasta la Contratación de la Obra
- 4 Periodo desde la Contratación de la Obra hasta la Fecha de Inicio de la Obra

Fuente: Relevamiento Propio

ANEXO 3: Tiempos Promedio de los Procedimientos para el Inicio de las Obras Financiadas con Fondos del Tesoro Nacional de la Region del NEA y NOA (F.11)

NOA – NEA	Desde el APTO FINANCIERO hasta la APERTURA DEL LLAMADO	Desde la Apertura del Llamado hasta la PREADJUDICACION	Desde la Preadjudicacion hasta la ADJUDICACION	Desde la Adjudicacion hasta la CONTRATACION	Desde la Contratación hasta el INICIO DE LA OBRA	Total
CATAMARCA	103	24	68	32	16	242
JUJUY	117	29	39	36	54	274
LA RIOJA	70	36	39	35	11	192
SALTA	56	43	11	16	17	143
SGO. DEL ESTERO	147	32	74	29	38	320
TUCUMAN	73	11	25	10	13	131
NOA	94	29	42	26	25	217
CORRIENTES	70	57	17	102	17	263
CHACO	90	37	53	12	11	203
FORMOSA	45	19	36	48	11	159
MISIONES	45	14	16	15	12	102
NEA	69	32	29	46	13	189

Fuente: Relevamiento Propio

ANEXO 4: Tiempos Promedio de los Procedimientos para el Inicio de las Obras Financieras con Fondos de Créditos Externos de la Region del NEA y NOA (F.22)

NOA – NEA	Desde la Apertura del Llamado hasta la PREADJUDICACION	Desde la Preadjudicacion hasta la ADJUDICACION	Desde la Adjudicacion hasta la CONTRATACION	Desde la Contratación hasta el INICIO DE LA OBRA	Total
CATAMARCA	18	67	24	30	140
JUJUY	26	41	26	32	124
LA RIOJA	21	38	18	24	102
SALTA	42	32	20	14	107
SGO. DEL ESTERO	40	91	23	21	174
TUCUMAN	20	45	12	10	87
NOA	28	52	20	22	122
CORRIENTES	63	53	32	7	156
CHACO	36	45	33	19	132
FORMOSA	19	70	86	27	201
MISIONES	7	16	21	5	50
NEA	31	46	43	15	135

Fuente: Relevamiento Propio

ANEXO 5: Detalle de los Fondos Inmovilizados por Jurisdicción y Origen del Financiamiento

				A Licitar / Concursar		En Proceso Licitatorio / Concurso		TOTAL SIN INICIAR			
PROVINCIAS	Origen de los Fondos de los Programas	Total Obras Aprobadas	Fondos Comprometidos	Cant.	Monto	Cant.	Monto	Cant.	Fondos Inmovilizados	% Sin Iniciar S/Cant.	% Sin Iniciar S/\$
CATAMARCA	Fondos del Tesoro (f.11)	37	15.202.411	6	2.894.683	3	530.795	9	3.425.477	24,32%	22,53%
	Fondos de Credito Externo (f.22)	28	10.084.956			12	6.914.593,18	12	6.914.593	42,86%	68,56%
	Total	65	25.287.368	6	2.894.683	15	7.445.388	21	10.340.070	32,31%	40,89%
CORRIENTES	Fondos del Tesoro (f.11)	112	16.958.249	6	447.070	2	5.225.619	8	5.672.689	7,14%	33,45%
	Fondos de Credito Externo (f.22)	17	6.362.379			3	3.014.129,57	3	3.014.130	17,65%	47,37%
	Total	129	23.320.628	6	447.070	5	8.239.749	11	8.686.818	8,53%	37,25%
CHACO	Fondos del Tesoro (f.11)	98	60.779.630	4	11.408.424	1	2.402.154	5	13.810.579	5,10%	22,72%
	Fondos de Credito Externo (f.22)	55	47.652.773	5	6.156.559,29	31	35.250.110,99	36	41.406.670	65,45%	86,89%
	Total	153	108.432.403	9	17.564.983	32	37.652.265	41	55.217.249	26,80%	50,92%
FORMOSA	Fondos del Tesoro (f.11)	25	35.140.533	0	0	6	13.402.401	6	13.402.401	24,00%	38,14%
	Fondos de Credito Externo (f.22)	35	35.143.388			2	2.160.983,30	2	2.160.983	5,71%	6,15%
	Total	60	70.283.921	0	0	8	15.563.384	8	15.563.384	13,33%	22,14%
JUJUY	Fondos del Tesoro (f.11)	31	19.912.591	4	8.504.660	2	144.262	6	8.648.922	19,35%	43,43%
	Fondos de Credito Externo (f.22)	23	26.876.571			11	18.278.705,79	11	18.278.706	47,83%	68,01%
	Total	54	46.789.162	4	8.504.660	13	18.422.968	17	26.927.628	31,48%	57,55%

PROVINCIAS	Origen de los Fondos de los Programas	Total Obras Aprobadas	Fondos Comprometidos	A Licitar / Concursar		En Proceso Licitatorio / Concurso		TOTAL SIN INICIAR			
				Cant.	Monto	Cant.	Monto	Cant.	Fondos Inmovilizados	% Sin Iniciar S/Cant.	% Sin Iniciar S/\$
LA RIOJA	Fondos del Tesoro (f.11)	44	28.496.047	1	4.400.108	4	4.605.915	5	9.006.023	11,36%	31,60%
	Fondos de Credito Externo (f.22)	14	7.398.010			5	3.563.006,13	5	3.563.006	35,71%	48,16%
	Total	58	35.894.057	1	4.400.108	9	8.168.921	10	12.569.029	17,24%	35,02%
MISIONES	Fondos del Tesoro (f.11)	39	42.262.213	1	2.887.412	2	7.502.832	3	10.390.244	7,69%	24,59%
	Fondos de Credito Externo (f.22)	104	21.275.619			8	8.949.538,43	8	8.949.538	7,69%	42,06%
	Total	143	63.537.832	1	2.887.412	10	16.452.370	11	19.339.783	7,69%	30,44%
SALTA	Fondos del Tesoro (f.11)	81	54.696.706	9	15.655.227	4	6.282.775	13	21.938.002	16,05%	40,11%
	Fondos de Credito Externo (f.22)	36	35.151.214			13	15.028.242,98	13	15.028.243	36,11%	42,75%
	Total	117	89.847.920	9	15.655.227	17	21.311.018	26	36.966.245	22,22%	41,14%
SGO. DEL ESTERO	Fondos del Tesoro (f.11)	68	35.615.412	10	11.673.089	1	79.690	11	11.752.779	16,18%	33,00%
	Fondos de Credito Externo (f.22)	6	6.031.222			1	793.926,86	1	793.927	16,67%	13,16%
	Total	74	41.646.634	10	11.673.089	2	873.617	12	12.546.706	16,22%	30,13%
TUCUMAN	Fondos del Tesoro (f.11)	122	71.590.285	4	2.996.408	5	7.969.212	9	10.965.620	7,38%	15,32%
	Fondos de Credito Externo (f.22)	51	54.452.903			29	38.576.257,69	29	38.576.258	56,86%	70,84%
	Total	173	126.043.188	4	2.996.408	34	46.545.470	38	49.541.878	21,97%	39,31%

Anexo 6 - Factores jurisdiccionales condicionantes de la gestión de las Unidades Coordinadoras Provinciales

	MISIONES	FORMOSA	CHACO	CORRIENTES	SALTA (1)	JUJUY	TUCUMAN	CATAMARCA	SANTIAGO DEL ESTERO	LA RIOJA
Fondos con reflejo presupuestario provincial	SI	SI	reflejo ex post	SI	SI	SI se incorporan al presupuesto provincial	NO (F.11) SI (F.22)	SI se incorporan al presupuesto provincial	SI se incorporan al presupuesto provincial	SI se incorporan al presupuesto provincial
Alta presupuestaria contra estimado, resolución o acreditación	contra estimado	contra estimado	acreditación de los fondos	acreditación de los fondos	contra estimado	contra estimado	NO	contra estimado	contra estimado	contra estimado
Unidad ejecutora con nivel autarquía para contratar	Ministerio de Educación Provincial (Ministro Adjudica) y Delega a la UCP para firmar el Contrato	UCP	Ministerio de Educación Provincial (Ministro Adjudica) y Delega a la UCP (nivel de Dirección) para firmar el Contrato	Ministerio de Educación Provincial (Ministro Adjudica) y Delega a la UCP para firmar el Contrato	Ministerio de Educación Provincial (Ministro Adjudica) y Delega a la UCP para firmar el Contrato (1)	Poder Ejecutivo Provincial aprueba Licitación. Delega al Ministro de Educación Provincial la adjudicación. La UCP (Nivel Subsecretaría) firma Contrato	SI	Ministerio de Educación Provincial (Ministro Adjudica) y Delega a la UCP (Nivel Dirección) para firmar el Contrato	Poder Ejecutivo Provincial y Delega al Ministro de Educación Provincial la firma del Contrato	Ministerio de Educación Provincial (Ministro Adjudica) y Delega a la UCP para firmar el Contrato
Intervención de Areas de Administración y despacho que revisa las documentaciones	NO	previo adjudicación interviene proyecto resolución	NO	Asesoría Legal del Ministerio	NO	Asesoría Legal (en cada una de las etapas del procedimiento)	SI	Asesoría Legal del Ministerio	Asesoría Legal (en cada una de las etapas del procedimiento)	Asesoría Legal del Ministerio
Intervención Fiscalía de la provincia	NO	NO	previo contratación, control formal	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO
Intervención contaduría provincial previo contrato	NO	NO	previo al decreto de autorización y previo a la contratación	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO
Intervención Tribunal ex - ante o ex - post contrato	EX POST	EX POST	EX POST	EX POST	EX POST	EX POST	Ex post. Red de Control Federal	Ex post. Red de Control Federal	EX ANTE	Ex Ante): Al momento del llamado y Al momento de la adjudicación
Funciones UCP que se ejecutan fuera sector educativo	NO	SI	NO	NO	NO (1)	NO	NO	NO	NO	NO

Anexo 7 - CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS DE LAS JURISDICCIONES DEL NOA Y NEA PARA EL PROCEDIMIENTO LICITATORIO HASTA LA FIRMA DEL CONTRATO

PROVINCIAS	Gral.	AUTORIZACION PARA EL LLAMADO A LICITACION			PREADJUDICACION			ADJUDICACION Y CONTRATACION			Total Tiempo Estimado de las Intervenciones
		Organismos Intervinientes	Proceso Administrativo	Tiempo Estimado	Organismos Intervinientes	Proceso Administrativo	Tiempo Estimado	Organismos Intervinientes	Proceso Administrativo	Tiempo Estimado	
MISIONES	Por Decreto Provincial se faculta al Ministro de Educacion Provincial a aprobar la documentación para Licitat y a Adjudicar la Obra	Ministerio de Educacion Provincial delega firma a la Coordinación de la UCP	Resolución Ministerial	45	Comisión formada en la UCP	Dictamen	15	UCP comunica a DG de Administración y Tesorería (los fondos ingresan al presupuesto provincial)	Imputación presupuestaria	5	90
								Ministerio de Educación Provincial (Ministro Adjudica)	Resolución Ministerial	15	
								El Ministro de Educación delega la Firma del Contrato a la Coordinación de la UCP		10	
FORMOSA	Por Decreto Provincial la UCP se conforma como organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos	UCP	Disposición	45	Comisión formada en la UCP	Dictamen	20	UCP comunica a DG de Administración y Tesorería (los fondos ingresan al presupuesto provincial)	Imputación presupuestaria	30	140
								UCP	Disposición	45	
CHACO	Por Decreto Provincial se faculta al Ministro de Educacion Provincial a aprobar la documentación para Licitat y a Adjudicar la Obra	Ministerio de Educacion Provincial delega firma a la Coordinación de la UCP	Resolución Ministerial	140	Comisión formada en la UCP	Dictamen	20	UCP comunica a DG de Administración y Tesorería (los fondos ingresan al presupuesto provincial)	Imputación presupuestaria	12	229
								Ministerio de Educación Provincial (Ministro Adjudica)	Resolución Ministerial	45	
								El Ministro de Educación delega la Firma del Contrato a la Coordinación de la UCP		12	

CORRIENTES	Por Decreto Provincial se faculta al Ministro de Educación Provincial a aprobar la documentación para Licitación y a Adjudicar la Obra	Ministerio de Educación Provincial	Resolución Ministerial	70	Comisión formada en la UCP	Dictamen	45	UCP comunica a DG de Administración y Tesorería (los fondos ingresan al presupuesto provincial)	Imputación presupuestaria	15	230
								Ministerio de Educación Provincial (Ministro Adjudica)	Resolución Ministerial	60	
								El Ministro de Educación delega la Firma del Contrato a la Coordinación de la UCP		40	
SGO. DEL ESTERO	Por Decreto Provincial se aprueba la documentación para Licitación y llamar a Licitación.	Poder Ejecutivo (Asesoría Legal, Contaduría Gral.) Fiscalía de Estado	Decreto	150	Comisión formada en la UCP	Dictamen	45	Contaduría Gral. Toma nota del Presupuesto y pasa a la Delegación Contable	Afectación Preventiva e Imputación Presupuestaria	25	270
					Tribunal de Cuentas			Poder Ejecutivo	Decreto	30	
					Fiscalía de Estado			El Gobernador delega la firma al Ministro de Educación Provincial	Resolución Ministerial	20	
SALTA (1)	Por Decreto Provincial se faculta al Ministro de Educación Provincial a aprobar la documentación para Licitación y a Adjudicar la Obra	Ministerio de Educación Provincial	Resolución Ministerial	60	Comisión formada en la UCP	Dictamen	30	UCP comunica a DG de Administración y Tesorería (los fondos ingresan al presupuesto provincial)	Imputación presupuestaria	5	120
								Ministerio de Educación Provincial (Ministro Adjudica)	Resolución Ministerial	15	
								El Ministro de Educación delega la Firma del Contrato a la Coordinación de la UCP		10	
JUJUY	Por Decreto Provincial se aprueba la documentación para Licitación y llamar a Licitación.	Poder Ejecutivo (Asesoría Legal, Contaduría Gral.) Fiscalía de Estado	Decreto	90	Comisión formada en la UCP	Dictamen	30	Contaduría Gral. Toma nota del Presupuesto y pasa a la Delegación Contable y Tribunal de Cuentas	Afectación Preventiva e Imputación Presupuestaria	30	190
					Tribunal de Cuentas			Poder Ejecutivo y Fiscalía de Estado. Ministro de Educación	Resolución Ministerial	30	

					Fiscalia de Estado			El Ministro de Educación Provincial delega a la Coordinación de la UCP la firma del contrato	Disposición	10	
LA RIOJA	Por Decreto Provincial se faculta al Ministro de Educación Provincial a aprobar la documentación para Licitación y a Adjudicar la Obra	Ministerio de Educación Provincial (asesoría legal y Dirección de Despacho)	Resolución Ministerial	60	Comisión formada en la UCP	Dictamen	20	Delegación Fiscal del Tribunal de Cuentas	Control Preventivo	10	130
								Dirección de Legal y Técnica	Imputación Presupuestaria	10	
								Dirección Gral de Despacho	Resolución Ministerial	15	
								El Ministro delega a la Coordinación de la UCP la firma del Contrato		15	
TUCUMAN	El Ministro de Educación de la Provincia aprueba la documentación para Licitación y Adjudica la Obra	Ministerio de Educación Provincial delega firma a la Coordinación de la UCP	Resolución Ministerial	60	Comisión formada en la UCP	Dictamen	10	UCP comunica a DG de Administración y Tesorería (los fondos ingresan al presupuesto provincial)	Imputación presupuestaria	5	100
								Ministerio de Educación Provincial (Ministro Adjudica)	Resolución Ministerial	15	
								El Ministro de Educación delega la Firma del Contrato a la Coordinación de la UCP		10	
CATAMARCA	El Ministro de Educación de la Provincia aprueba la documentación para Licitación y Adjudica la Obra	Ministerio de Educación Provincial delega firma a la Coordinación de la UCP (nivel Dirección)	Resolución Ministerial	90	Comisión formada en la UCP	Dictamen	25	UCP comunica a DG de Administración y Tesorería (los fondos ingresan al presupuesto provincial)	Imputación presupuestaria	30	185
								Ministerio de Educación Provincial (Ministro Adjudica)	Resolución Ministerial	30	
								El Ministro de Educación delega la Firma del Contrato a la Coordinación de la UCP		10	

BIBLIOGRAFÍA

- Makon, Marcos Pedro - **El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional** –
- Makon, Marcos Pedro La Gestión orientada a resultados, el presupuesto público y los sistemas administrativos de apoyo. Roles de los Organismos de Control
- Schweiger, Arturo. **Control de Gestión y Políticas Públicas**
- E. Lerner y G. Lietti. **La auditoría de Gestión en Organizaciones públicas**. Ejemplos: Programa Federal del Ministerio de Salud de la Nación - Plan Nacer y Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo de Nivel Medio del Ministerio de Educación de la Nación - PROMSE
- Ley 26206- **Ley de Educación Nacional** –
- Resolución Ministerial N^a 515/08- **Marco Normativo de la Dirección Nacional de Infraestructura de la Nación** –
- Páginas WEB: www.me.gov.ar/infra/normativa/obras/index_instrobas.htm
- Pagina WEB: <http://68.83.77.109/infra/index.php>
- Decreto 225/07 - **Rendición de Fondos entre Nación y Provincia** —
- Resolución 2017//08- **Reglamentación de la Rendición de los Fondos en el Ministerio de Educación de la Nación** –
- Decreto 1295/02- **Metodología de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública**