

ADMINISTRACION NACIONAL DE EDUCACION PÚBLICA

Consejo Directivo Central

Dirección Sectorial de Infraestructura

Actuación realizada en la Dirección Sectorial de Infraestructura (DSI) a solicitud del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública según Resolución 77, Acta 42 del 15/6/11.

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar el proceso de gestión de obras por parte de la DSI, del parque edilicio de la ANEP.

El alcance de la actuación consideró obras en ejecución entre el 1/1/2011 al 31/12/2012. La revisión abarcó las Áreas de, Proyectos, Obras, Gestión y Contralor de Obras, Departamento Control de Facturación y Arquitectos Residentes.

No se relevaron los procesos de las obras gestionadas por la Corporación Nacional para el Desarrollo (en adelante CND), el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y las Intendencias; así como las gestionadas por los programas de financiamiento externo.

INFORMACION GENERAL - ANTECEDENTES.

Compete a la DSI, en lo que refiere a la Ejecución de obras de Infraestructura física de Inmuebles de ANEP, los siguientes cometidos:

1. Implementar la políticas de construcción, mantenimiento y adecuación de los inmuebles de la ANEP
2. Planificar la ejecución de las obras y gestionar todos sus aspectos legales y financieros, emitir los certificados, y conformar las facturas de ejecución.
3. Preparar pliegos para los llamados a licitación y los llamados a precios en materia de infraestructura física.
4. Establecer condiciones de cumplimiento con los contratistas, coordinar con la Gerencia de Gestión Financiera las condiciones de pago y demás gestiones relativas a las obras.

La supervisión de obras en Montevideo es realizada por arquitectos supervisores, funcionarios de la ANEP y en el interior por los arquitectos residentes por régimen de arrendamiento de servicios.

PRINCIPALES HALLAZGOS

1. Respeto a la estructura organizativa, asignación de responsabilidad, funciones y supervisión.

- a) Ausencia de protocolo para el ejercicio de la supervisión, lo que no permite determinar el grado de eficacia y eficiencia con que se cumple dicha tarea.
- b) Debilidad en la supervisión en la elaboración de proyectos y falta de coordinación entre los responsables que participan en el proceso, lo que tiene como consecuencia la modificación del proyecto al iniciarse la obra, generando demoras, reasignación de recursos y la posibilidad de no satisfacer las necesidades para las cuales se realizó el mismo.
- c) Períodos sin supervisión en el interior del país, dado que la vigencia de los contratos de los arquitectos residentes no se ajusta al período en que deben cumplir la función, sino que el mismo está limitado al monto de las retribuciones a percibir. La falta de continuidad de la función de Supervisión, sumado a las demoras en la designación del profesional sucesor y la ausencia de un procedimiento que establezca la transmisión de información al arquitecto que lo releva, genera una pérdida económica y de oportunidad para la ANEP.
- d) La supervisión de la función de Director de Obra, entre el arquitecto residente y el arquitecto contratista en el interior del País, no necesariamente brinda seguridad de que dicha función sea ejercida.
- e) La falta de documentación formal en la cual la autoridad competente apruebe la asignación de responsabilidad, autoridad y funciones para el cumplimiento de su cometido, pone en riesgo que las actividades realizadas dependan de los funcionarios que actualmente ocupen los cargos y que no se tenga en cuenta los cambios a los que está expuesta la organización, incidiendo en el cumplimiento del objetivo, la continuidad de las acciones llevadas a cabo y rendición de cuentas de quienes las realizaron.
- f) La ausencia de manuales de procedimiento para el desempeño de tareas sustantivas, impacta en demoras en la toma de decisión y en la ejecución

de las obras, ya que una vez comunicada la necesidad, la solicitud transita por distintos sectores por desconocimiento de quién debe informar y autorizar la ejecución de la misma.

- g) Debilidad en los controles de liquidación de los avances de obra y de las obligaciones que deben cumplir las empresas proveedoras, originado en falta de supervisión y ausencia de registros confiables.
- h) Obras realizadas sin evidencia que identifique las necesidades, careciendo de informe técnico que identifique el objeto a licitar y lo cuantifique.
- i) Pagos de cargas sociales superiores a los adjudicados.

2. **Respecto al Proceso licitatorio y contratación.**

- a) Reiteración de procedimientos de compras debidos precios de referencias o testigos notoriamente inferiores a los de mercado, generando demoras adicionales.
- b) Ausencia de previsión financiera para de obras urgentes e imprevistas generan demoras, que en algunos casos son mayores al período que insume la obra, poniéndose de manifiesto la ineficiencia del proceso.

3. **Respecto a la documentación y registro.**

Documentación dispersa e información fragmentada. La ausencia de criterios para la elaboración y archivo de la documentación de todo el procedimiento de obra, puede generar extravío de documentación, filtración de información confidencial, dificultando el control, monitoreo, evaluación de la obra y rendición de cuentas, generando el riesgo de realizar un gasto que: no coincide con las especificaciones, no fue justificada su realización, o carece de autorización

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De la evaluación del proceso de gestión de las obras de infraestructura, de acuerdo a los hallazgos que se explicitan en informe detallado, y sin perjuicio de las modificaciones que está realizando la administración en procura de una mayor eficiencia del mismo, se concluye que las funciones para la gestión y ejecución de obras se encuentran centralizadas en la DSI, careciendo ésta de una

estructura formal de cargos con asignación de autoridad y responsabilidad y descripción de funciones que permitan administrar en forma eficiente y eficaz la ejecución de las obras.

La ausencia de procedimientos y protocolos definidos para la ejecución de las tareas, la falta de coordinación entre los distintos actores involucrados en el proceso de ejecución de la obra, proyectista, arquitecto residente o supervisor, técnicos electricistas, sanitarios, e identificación de actividades de control, impactan negativamente en el logro del objetivo generando necesidades insatisfechas y uso inadecuado de los recursos.

Por lo expuesto se recomienda:

1. Definir formalmente las tareas y responsabilidades de cada uno de los actores involucrados en el proceso, con el fin de cumplir en forma eficiente con los cometidos asignados, asegurando un adecuado uso de los recursos humanos y financieros. Se deberá considerar principalmente los siguientes puntos:
 - a) Separación de funciones basado en oposición de intereses.
 - b) Supervisión, coordinación, y control de las tareas definidas.
 - c) Protocolos de actuación y manuales de procedimientos.
 - d) Políticas de seguridad de la información y archivo de documentación.
 - e) Delimitar las responsabilidades entre el arquitecto supervisor, residente y contratista.
2. Rever la forma de contratación de los arquitectos residentes a efectos de dar continuidad en la supervisión en los departamentos del Interior.
3. Evaluar la posibilidad de descentralizar a nivel departamental la toma de decisiones sobre obras menores, a fin de asegurar una respuesta acorde a la urgencia de las necesidades, implementando rendiciones de cuentas y supervisión.
4. Implementar un registro integral, de la situación edilicia de los locales, las obras planificadas y en ejecución que permita un seguimiento y control continuo.
5. Hacer efectivas en tiempo y forma las sanciones previstas ante incumplimientos de las empresas contratistas.

6. Implementar un sistema de control, cálculo y registro sobre las liquidaciones y pagos de obras, basado en una adecuada separación de funciones e identificación de los responsables.