

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA

AREA DE EDUCACION

Informe sobre visita efectuada  
en el Ministerio de Educación.

MECE

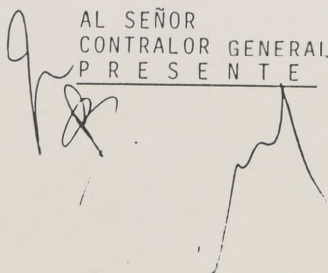
SANTIAGO, 18 NOV 1993

Funcionarios de esta Contraloría se constituyeron en visita en dependencias de la Subsecretaría de Educación y en algunos establecimientos educacionales dependientes de Municipalidades y Corporaciones Municipales, con el objeto de revisar, selectivamente, las operaciones y procedimientos relacionados con aquellos programas especiales de responsabilidad del Ministerio de Educación, algunos de los cuales han sido contemplados en las Leyes de Presupuesto del Sector Público a partir de 1991. Estos son: "Mejoramiento de la Educación de Adultos"; "Modernización de la Educación Técnico Profesional"; "Iniciación a la Vida del Trabajo"; "Fomento al Desarrollo de Innovaciones Educativas"; "Programa de Mejoramiento de la Educación" y "Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, MECE". Algunos de estos programas han sido financiados con los mayores ingresos provenientes de la reforma tributaria, otros con donaciones de gobiernos extranjeros y el MECE con crédito externo.

El análisis se efectuó respecto del ejercicio 1992, considerando que durante este período se llevó a efecto la mayor parte de la implementación de los programas aludidos. La revisión estuvo referida a aspectos tales como, adquisiciones, recepción y distribución de bienes y su debido empleo por parte de los usuarios, como asimismo, contratos a honorarios y procedimientos de control interno.

Antes de dar a conocer los resultados particulares que mereció el examen de cada uno de los programas, es necesario señalar que todos ellos fueron diseñados e implementados en el nivel central del Ministerio de Educación.

AL SEÑOR  
CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA  
P R E S E N T E



Los resultados de la labor realizada se consignan en los informes específicos que se elaboraron respecto de cada uno de los programas, los que incluyen tanto la parte ejecutada en el nivel central como aquella desarrollada por las Contralorías Regionales en las Entidades de sus respectivas jurisdicciones, los cuales se adjuntan como anexos A, B, C, D, E y F. Además, en los anexos N° 1 al N° 12 se acompaña el texto de los informes de cada una de las Contralorías Regionales.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación se indican las situaciones más relevantes que se desprendieron del trabajo realizado, teniendo en cuenta que la revisión sólo abarcó una muestra de los establecimientos beneficiados.

1.- "Mejoramiento de la Educación de Adultos". (Anexo A)

El objeto de este programa consiste en promover e impulsar el desarrollo de alternativas de tipo educacional, social y de capacitación laboral entre la población adulta.

En la consecución de este objetivo se ejecutaron gastos por M\$ 574.177.-, durante el año 1992, y su implementación se hizo en base a la creación y fortalecimiento de los Centros de Educación Integrada de Adultos (CEIA).

Pues bien, del examen de los ingresos y gastos efectuados en el citado período y de las visitas practicadas a los CEIA, se verificó lo siguiente:

a) No existen controles por parte de funcionarios del Ministerio de Educación que verifiquen la cantidad y calidad de los bienes adquiridos con cargo a este programa, ya que el proveedor entrega directamente las especies a los establecimientos educacionales, recabando en la guía de despacho la firma del Director o de otro funcionario en señal de recepción conforme.



Al respecto, es necesario señalar que las dependencias del nivel central dan curso a los pagos de las facturas teniendo en cuenta sólo las guías presentadas por el proveedor, rubricadas por la persona que recibió las especies, quien muchas veces desconoce, por falta de información previa, las características, especificaciones técnicas e incluso la cantidad de los bienes que debería recepcionar.

b) En el CEIA de la comuna de El Bosque no se ha habilitado una dependencia para el funcionamiento de los talleres de peluquería y mecánica automotriz, circunstancia que ha implicado guardar los implementos correspondientes en el domicilio particular del Director del Centro, lo cual resulta improcedente.

También se verificó que los bienes entregados al CEIA de la Comuna de San Bernardo, se encontraban embalados en bodegas de la Corporación Municipal de Educación y Salud, debido a que no se contaba con un inmueble para implementar los talleres; situación que recién se comenzaba a regularizar a la fecha de la visita.

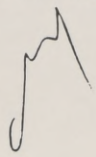
c) Al efectuarse un control de inventario de bienes en el CEIA de la Comuna de Pedro Aguirre Cerda, no se ubicó una máquina de coser multipunto que da cuenta la guía N° 279.

d) Del trabajo realizado a nivel regional se estableció que existen cantidades significativas de textos sin uso y almacenados en las bodegas de algunos Departamentos Provinciales de la VIII y XII Región, sin que se hubiese adoptado una decisión sobre el particular.

2.- "Modernización de la Educación Media Técnico Profesional. (Anexo B)

El propósito de este programa es atender y ampliar la cobertura de los establecimientos de enseñanza media, mediante una conversión de los liceos humanístico-científicos en técnico-profesionales y en un reforzamiento de éstos últimos.

Durante el ejercicio presupuestario de 1992, se comprometieron fondos con cargo a este proyecto por M\$ 773.911.-, suma que representó un 26,8% de los recursos asignados en la Ley de Presupuestos del Sector Público para dicho programa.



Su implementación se basó, principalmente, en la entrega de equipos para crear y complementar los talleres y/o laboratorios de 52 liceos humanístico-científico y de 18 liceos industriales municipalizados, de cuya revisión selectiva se obtuvo los siguientes resultados.

a) Al igual que en otros programas que ejecuta el Ministerio de Educación, en éste también se observó que no existe ninguna intervención de parte de funcionarios del nivel central ni del nivel regional de dicho sector en la distribución de los bienes, puesto que los propios proveedores los entregan directamente en los establecimientos beneficiados. Es así como el Director del liceo no siempre cuenta con la información suficiente para verificar en debida forma que los equipos y materiales son aquellos que ha adquirido esa Secretaría de Estado, toda vez que la guía de despacho que entrega el proveedor no siempre contiene todos los antecedentes para ello. Es necesario hacer presente que este documento suscrito bajo el procedimiento aludido, es utilizado por el proveedor para recabar el pago de las respectivas facturas en la Oficina de Equipamiento del Ministerio.

b) En algunos establecimientos educacionales no se han instalado los equipos, lo cual no se aviene con las cláusulas de los convenios suscritos con las Municipalidades. A vía de ejemplo, cabe señalar que la mayor parte del equipamiento electrónico asignado al Liceo Industrial A-116 de la Comuna de Puente Alto, permanece guardado por falta de muebles. Idéntica situación se presentó en el Liceo Comercial B-117 de la misma Comuna, el que no se ha habilitado con muebles ni con una sala adecuada para instalar el equipo computacional.

c) En el Liceo Industrial A-10 de Talca y en el Liceo Politécnico B-9 de Calama se entregaron equipos para soldar sin los accesorios correspondientes y se dieron por recibidas herramientas que no fueron entregadas por el proveedor.





3.- "Iniciación a la vida del trabajo y creatividad"  
(Anexo C)

El propósito de este programa es optimizar las capacidades de los alumnos, principalmente, de la enseñanza general básica, a través de innovaciones curriculares que cambian el sistema de trabajo en la escuela. Para ello, se han habilitado las denominadas "Aulas Tecnológicas" donde los alumnos son incentivados a la creatividad, mediante el uso de un variado tipo de herramientas para madera, metal, electricidad, etc.

Durante el año 1992 se ejecutaron gastos ascendentes a M\$ 1.401.578.-, de este monto la suma de M\$ 861.200.- se destinó a la adquisición de herramientas y equipos (55,9%) y el saldo se aplicó en remuneraciones, gastos de capacitación, pago de derechos de importación y otros. De la revisión de los fondos asignados a este programa y de la visita practicada a una muestra de 149 escuelas de un total de 400 beneficiadas a nivel nacional, se derivaron los siguientes hechos más relevantes:

a) En términos generales se verificó que los proveedores cumplieron con la entrega de los elementos. Sin embargo, al producirse cambios en la designación de los establecimientos educacionales beneficiados se distribuyeron herramientas en escuelas que no correspondía, tal es el caso del colegio D-378 de Pudahuel, cuyo Director se negó a devolverlas y al practicar esta Contraloría General un recuento físico de ellas se verificó un faltante de gran parte de las herramientas.

De igual manera, en la escuela D-415 de la mencionada Comuna, se recibió sólo una parte de los bienes, porque el resto fue entregado equivocadamente en la escuela D-414 de la Comuna de Lo Prado. Lo mismo ocurrió en la escuela D-420 que recibió erróneamente un taladro de sobremesa, el cual correspondía ser entregado a la escuela D-415 de Pudahuel.

b) Se verificó que 86 establecimientos educacionales beneficiados no disponen de Aulas Tecnológicas.



c) En 38 escuelas al practicarse un inventario físico se comprobó un faltante de herramientas, sin haberse efectuado en varias de ellas las denuncias correspondientes.

d) De 46 escuelas de la Región Metropolitana que tienen Aula Tecnológica, 25 de ellas no funcionan adecuadamente, por carecer de las instalaciones eléctricas respectivas.

e) A 12 establecimientos educacionales aún no se les completa el equipamiento asignado.

f) En 73 escuelas se utiliza parcialmente su equipamiento porque se usan en actividades ajenas al programa, como por ejemplo en la asignatura de trabajos manuales.

g) Se verificó que en 42 escuelas las herramientas permanecen embaladas, manteniéndose en bodegas o repartidas en otras dependencias.

h) En 2 colegios el material importado de España permanece embalado; en uno dentro de una sala de clases y en el otro en el patio del establecimiento.

i) En 5 escuelas no se ha capacitado a los profesores encargados de la Aula Tecnológica, y

j) En 137 establecimientos no se han incorporado los equipos y herramientas a los registros de inventarios, principalmente, por falta de instrucciones sobre la materia.





4.- "Fomento al Desarrollo de Innovaciones Educativas".  
(Anexo D)

El objeto de este programa es apoyar, financiar y facilitar la ejecución de proyectos de innovación educativa propuestos por docentes o instituciones educacionales; vale decir, tiende a incentivar y posibilitar el desarrollo de iniciativas innovadoras que produzcan un cambio positivo en los aspectos curriculares y administrativos de la unidad educativa actual.

Para este efecto, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP, seleccionó 108 proyectos a nivel nacional e invirtió en la ejecución del programa la suma de M\$ 230.975, durante 1992.

Pues bien, del examen de las operaciones presupuestarias y de las visitas practicadas a los establecimientos educacionales beneficiados se desprenden los siguientes hechos:

a) En términos generales se observó que los proyectos de las escuelas visitadas se encontraban en ejecución.

b) También se pudo advertir que los representantes legales de las escuelas beneficiadas, no han cumplido cabalmente con la obligación de presentar al CPEIP los Informes trimestrales y las correspondientes rendiciones de cuentas. Cabe señalar, al respecto, que estos antecedentes son fundamentales para evaluar y controlar el avance técnico-financiero y el logro de los objetivos del proyecto.

c) Además, se observó que los funcionarios encargados de la administración del programa no tenían claridad en cuanto a qué unidad específica le correspondía recibir los documentos indicados en el párrafo precedente, aprobarlos o rechazar sus contenidos y responsabilizarse de su custodia.



5.- "Mejoramiento de la Educación y P-900"  
(Anexo E)

Desde el punto de vista presupuestario el programa del rubro incluye las actividades relativas al programa "Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres P-900" y el de "Becas Indígenas". El primero de ellos está focalizado hacia las escuelas que presentaban peor rendimiento escolar, según las distintas mediciones efectuadas en el período de los años lectivos 1982 a 1990, mientras que el objetivo del segundo programa es entregar un subsidio único en dinero a jóvenes pertenecientes a comunidades indígenas.

Los recursos utilizados en el P-900 durante el año 1992, alcanzaron a M\$ 665.421.- los cuales provienen de las donaciones efectuadas por los Gobiernos de Suecia y Dinamarca. Por su parte, el programa especial de Becas Indígenas ejecutó gastos por M\$ 421.445.- en ese mismo año.

De la revisión de los montos de recursos antes señalados se derivan las siguientes observaciones más relevantes, haciendo presente que no fue posible comprobar con exactitud la cantidad de bienes motivo de recuento en colegios, debido a que especies similares fueron distribuidas en otros años, tanto por éste como por otros Programas que ejecuta el Ministerio de Educación:

a) No fue posible establecer la cuantía de los fondos invertidos en las distintas actividades propias del programa P-900, como dotación de textos y material didáctico, perfeccionamiento docente, etc., atendido a que no se ha implementado un sistema que contenga información por centros de costos.

b) Se otorgan anticipos para gastos menores sin que previamente se haya rendido cuenta de los anteriores.





c) Falta de un sistema uniforme de distribución de material del P-900, por lo que se presentan deficiencias que dificultan el control. Por ejemplo, no existe un formulario único para la entrega de material a los colegios y no se han dictado normas sobre recepción del mismo; algunas especies se incluyen en las guías de entrega en circunstancia que no son efectivamente despachadas; faltan recintos adecuados en las Secretarías Regionales y Departamentos Provinciales para guardar los bienes; no se comprueba el contenido de los paquetes distribuidos con material tales como los de Bibliotecas de Aula.

d) Se concedieron algunas becas a alumnos residentes en Santiago que estudiaron en otras regiones, lo que dificultó el control sobre su asistencia a clases y rendimiento académico, requisitos indispensables para mantener este beneficio, sin perjuicio del estudio que efectúa la Comisión Evaluadora.

e) Es frecuente la falta de planillas en que conste la recepción de los cheques de becas, y

f) Falta un sistema de control adecuado que permita conocer, oportunamente, la pérdida de requisitos para mantener el beneficio.

6.- "Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, MECE". (Anexo F)

El objetivo de este programa es mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje, principalmente, en la Educación Básica. El costo total se estima en US\$ 243.000.000.- de los cuales US\$ 170.000.000.- los aportará el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, y el saldo corresponderá a fondos del Presupuesto General de la Nación que será consultado en el lapso 1992 a 1997.

Con cargo a este Programa durante 1992 se ejecutaron gastos por M\$ 5.519.921.- de los cuales se emplearon M\$ 3.710.657.- en "Transferencias a Entidades Públicas y Privadas, y el diferencial se aplicó en los rubros Personal, Bienes y Servicios de Consumos, Inversión Real y Servicio de la Deuda Externa, los que totalizan M\$ 1.809.264.-. Cabe señalar que lo ejecutado pre-

supuestariamente representa el 32% de lo proyectado para el ejercicio presupuestario 1992; no obstante, si consideramos los fondos comprometidos y no pagados al cierre de dicho período, vale decir, la Deuda Exigible por M\$ 1.671.417.- se tiene que el citado porcentaje se eleva a un 41,5% de lo programado.

Ahora bien, de conformidad con el Convenio de Préstamo 3410-CH del BIRF, se obliga a la prestataria -Ministerio de Educación- a remitir a la citada entidad financiera, un informe anual sobre la auditoría de los registros y cuentas utilizadas para reflejar las operaciones, recursos y gastos del Proyecto MECE. Para tal efecto, esta Contraloría practicó la auditoría citada cuyo dictamen fue remitido al Banco Mundial con sede en Washington mediante oficio N° 19912 de 5 de agosto del año en curso.

En dicho informe de auditoría se concluyó que las cifras registradas en el estado presupuestario de ingresos y gastos preparado por el Ministerio por el período finalizado al 31 de diciembre de 1992, presenta razonablemente la situación de los ingresos percibidos y los gastos efectuados durante el referido año. Al respecto, cabe hacer presente que el sistema contable utilizado para anotar las operaciones del MECE, sólo entrega un estado de avance de los ingresos y gastos del Proyecto; sin embargo, el Banco Mundial a partir del segundo año requiere informes anuales que muestren la situación financiera y económica de los proyectos.

Otra observación consiste en que se registró erróneamente en el ítem "Transferencias a otras Entidades Públicas" la suma de M\$ 5.995.- que corresponden a gastos de publicación de un llamado a propuesta pública, en circunstancia que debieron ser imputados al ítem 17.002 "Publicidad y Difusión".

Por otra parte, y como resultado de la labor de fiscalización acometida por esta Contraloría General, se constataron los siguientes hechos:

a) Falencias relativas a funciones de apoyo y de coordinación de parte del Ministerio hacia los Departamentos Provinciales -DEPROV- y establecimientos educacionales, a saber:



a.1) Al examinar la entrega de textos escolares se comprobó la existencia de libros sobrantes sin que la autoridad se haya pronunciado respecto de esta materia. Por ejemplo, en el Departamento Provincial Santiago Sur la cantidad sobrante ascendía a 17.968 textos, en la VIII Región a 6.281 libros y en la IX Región a 3.306 unidades.

a.2) Falta de capacidad física para almacenar los libros y material didáctico, lo que obliga a guardarlos en lugares ajenos y alejados de las dependencias del Ministerio, con el consiguiente debilitamiento del control que se debe ejercer sobre ellos.

a.3) La imprecisión de los registros administrativos utilizados por los Departamentos Provinciales no permitieron cuantificar en forma exacta la cantidad de textos entregados tanto a establecimientos educacionales municipalizados como a particulares subvencionados.

a.4) No se han incorporado los bienes al Inventario General del Ministerio cuando así resultaba procedente, en especial todos aquellos destinados a la Unidad de Coordinación y Ejecución del Proyecto, UCEP, y de los asignados a la dependencia denominada Sistema de Medición de Calidad de la Educación -SIMCE-. A vía de ejemplo, en esta última dependencia se verificó que existe una máquina lectora óptica, marca Opscan 10, modelo 40, cuyo valor de adquisición fue de \$ 18.245.834.- sin que aparezca ingresada a los registros respectivos.

a.5) Se comprobó que la gran mayoría de los establecimientos educacionales no contaba con recintos que tuvieran las mínimas condiciones de seguridad para resguardar y proteger los bienes considerados en los Paquetes de Apoyo Didáctico, PAD, los que incluyen televisores de color, videograbadoras, máquinas de escribir eléctricas, mimeógrafos y otros, lo que obliga a trasladarlos constantemente con su consiguiente deterioro.

b) Se verificó que algunos bienes permanecían total o parcialmente sin uso, como ser:



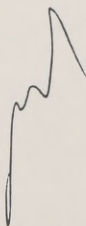
b.1) En el Departamento Provincial de Santiago Centro el Equipo FAX no había sido instalado por carencia de líneas telefónicas. Además, éste fue recepcionado sin saber su estado de funcionamiento, por cuanto se encontraba embalado a la fecha en que se practicó el inventario.

b.2) Se utiliza dos días a la semana la camioneta entregada para uso del Departamento Provincial Santiago Poniente, debido a que no se provisionaron los fondos necesarios tanto para la contratación de choferes como para la compra de combustible.

c) Al examinar los fondos entregados a las escuelas particulares subvencionadas, se comprobó la falta de procedimiento para los efectos de registrar y rendir los dineros consultados como gastos menores dentro del presupuesto de los Proyectos de Mejoramiento Educativo, PME.

d) De acuerdo con los antecedentes recopilados en la Secretaría Ministerial de Educación de la Región Metropolitana, se determinó que de conformidad con el Ordinario N° 3039 de 10 de mayo del año en curso, suscrito por el Secretario Regional Ministerial, las obras correspondientes al Programa MECE Infraestructura de 1992, "... presentan serias observaciones relativas a trabajos incompletos, de mala calidad y en algunos casos, abandonados a poco de iniciarse, lo que contrasta con el informe entregado por la Dirección Regional de Arquitectura".

Atendida la circunstancia antedicha, los antecedentes del caso fueron remitidos a la División Vivienda y Urbanismo y Obras Públicas y Transportes de este Organismo Contralor, dado que la materia en comento es de competencia de la citada División.

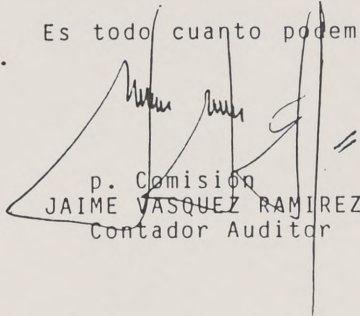




CONCLUSION:

De la revisión practicada, se colige que la ejecución e implementación de los programas en análisis originó algunas observaciones importantes, lo cual implica adoptar decisiones sobre la materia. Las deficiencias apuntan principalmente a carencia de sistemas de coordinación, a falta de procedimientos de control y a ausencia de instrucciones a las unidades operativas.

Es todo cuanto podemos informar a US., sobre la materia.



p. Comisión  
JAIME VASQUEZ RAMIREZ  
Contador Auditor

