

SUMARIO DEL INFORME DE AUDITORÍA HECHO POR “CALIFORNIA FISCAL & MANAGEMENT ASSISTANCE TEAM” (FCMAT)

Jon Gundry
County Superintendent of Schools
13 de julio de 2017

Introducción

Buenas noches: miembros de la mesa directiva, superintendente Bauer, padres de familia, y miembros de la comunidad. Soy Jon Gundry, superintendente de la Oficina de Educación del Condado de Santa Clara. Esta noche vengo a presentarles un resumen del informe hecho por la agencia de auditoría “California Fiscal Crisis and Management Assistance Team” (también llamada en inglés FCMAT).

En octubre de 2016, recibí una queja que decía, existían cierto número de irregularidades en los contratos y las finanzas en este distrito, las cuales posiblemente podrían ser consideradas prácticas ilícitas, de desfalco, o fraude. Estas prácticas irregulares estaban relacionadas con el uso de los fondos destinados a costear la construcción y reparación de obras en el distrito.

Aunque las denuncias originales fueron concretas, FCMAT no se limitó solamente a investigar esos asuntos. Como superintendente del condado, tengo amplia autoridad para supervisar las operaciones financieras de los distritos escolares dentro del condado. A medida que la auditoría avanzaba, desde el comienzo se entendió que era probable que su alcance se expandiera.

La primera denuncia fue que el contratista (Del Terra Group), facturó al distrito por obras que no se hicieron. La segunda denuncia decía que Del Terra Group, le cobró al distrito por partida doble. Cobró honorarios por el manejo de las obras y cobró de nuevo por los manejos de sus propios proyectos de construcción. Esto creo una situación en la cual a Del Terra se le concedió un segundo contrato para supervisar los trabajos que tenían a cargo en el primer contrato.

Como superintendente del condado es mi responsabilidad investigar este tipo de denuncias, y por esta razón en diciembre de 2016 contraté a la agencia FCMAT, para que investigara. El 9 de junio se generó su informe final y esta noche estoy aquí para de manera breve, hablar sobre los hallazgos y recomendaciones basados en sus investigaciones.

Quiero ser muy claro, no fui yo quien hizo la auditoría, ni fui yo quien hizo recomendación alguna incluida en este informe. Me limité a solicitar la auditoría, a hacerle una recomendación al superintendente de educación del estado (State Superintendent of Schools), sobre la independencia que tienen los distritos de manejar sus asuntos financieros, y a informales a ustedes esta noche, de los hallazgos y recomendaciones en el informe. Hay que aclarar que ni el superintendente del condado, ni la empresa FCMAT tienen autoridad alguna para hacer cumplir cualquier recomendación contenida en este informe. Si el distrito elige asumir las recomendaciones contenidas en este informe, está en manos de la mesa directiva del distrito escolar de Alum Rock.

Problemas con los contratos

Uno de los hallazgos más significativos de la auditoría tiene que ver con el lenguaje empleado en varios de los contratos con Del Terra. El lenguaje no es el que la industria de la construcción emplea generalmente. El informe dice que el lenguaje utilizado es: **“bastante inusual para un programa de este tipo, el cual no permite la debida vigilancia, ni la adecuada claridad de las responsabilidades del contratista del distrito, en lo relacionado con el uso de fondos públicos.”** (p.27). El informe también manifiesta: **“la falta de claridad sobre las responsabilidades del contratista, ha generado**

de alguna manera las denuncias sobre maniobras fraudulentas, y menoscaba la confianza del público en las capacidades del distrito para utilizar los fondos públicos con prudencia y legalidad” (p. 20).

FCMAT analizó las políticas y regulaciones administrativas de la mesa directiva del distrito en lo relacionado con las obras de construcción y encontró que dichas políticas y regulaciones cumplían con los estándares de la industria. El informe dice **“una revisión de las políticas y procesos de las licitaciones a cargo del distrito, encontró que materiales, servicios y la adquisición de suministros y los procedimientos en las licitaciones de construcción cumplían con las obligaciones legales, excepto en el caso de los trabajos conducidos por Del Terra.”** (p. 43). La conclusión a la que llegó FCMAT fue que el distrito posee los debidos procedimientos de licitación y también en cuanto al manejo de los contratos de construcción, excepto en el caso de Del Terra.

Debido a las grandes sumas de dinero que se gastan en obras que usan fondos públicos, la ley exige tener un comité conformado por ciudadanos del común (en inglés **Citizens’ Oversight Committee** o COC), con el fin agregar otro tipo de vigilancia adicional cuando se trata de gastar dineros del presupuesto público. Para que el distrito, la mesa directiva, y el comité de ciudadanos (en inglés COC), determinen si el programa general, y cada programa en particular, se encuentran dentro del presupuesto acordado, o quizás sobrepasan ese presupuesto, se tienen que reportar con regularidad las fechas en que se van a llevar a cabo cada una de las obras. Hay que incluir la actualización de cada obra respecto a las fechas acordadas en el plan aprobado inicialmente. Como no hay evidencia de que se hizo este informe, entonces no ha sido posible ni para el personal del distrito, ni para la mesa directiva o el comité ciudadano (COC) evaluar el manejo que Del Terra ha hecho en relación con los proyectos de construcción, y por consiguiente el manejo de los gastos. Básicamente, Del Terra está a cargo de sus propias obras, con muy poca transparencia en la forma en que se gasta el dinero. En el informe FCMAT también se destacó que la empresa Del Terra se rehusó a contestar preguntas o a proporcionar los documentos pertinentes con esta auditoría. Ellos dijeron que el contrato **“no especifica explícitamente el derecho del distrito a acceder a los programas, archivos y registros en tiempo real...”** (pág. 27) Dado que Del Terra es quien está encargado de salvaguardar los documentos, entonces ni el personal, ni el comité COC puede supervisar adecuadamente el desempeño del contratista.

Esto es preocupante, especialmente desde que Del Terra ha acordado actuar como administrador de los intereses del distrito. Esto quiere decir que se ha comprometido legalmente a vigilar sus intereses. La sección 1.3.2 de la sección correspondiente al manejo de contratos con el estado dice así **“El ente administrador (en este caso Del Terra), actúa como representante y administrador del distrito en el desempeño de los servicios bajo este acuerdo. El ente administrador deberá en cumplimiento de sus funciones, demostrar fiabilidad y brindar servicios con el debido profesionalismo y acorde con los mejores intereses, económicos, educativos y gubernamentales del distrito.”** (pág. 83). Es normal que quien se encarga de dirigir un proyecto esté a cargo de garantizar que el constructor no se aproveche del distrito, pero en este caso quien dirige el proyecto es también Del Terra. Del Terra prometió que ellos se encargarían de que su propia compañía (Del Terra), no se iba a aprovechar de los intereses del distrito. Este caso no es solo un caso del **“zorro cuidando el gallinero”**. La gravedad de una violación ante el distrito, de quien se encarga de administrar sus proyectos, puede exponer a Del Terra a tener que asumir su culpabilidad, con las consecuencias legales que eso implica, en caso de que la mesa directiva de Alum Rock decida hacerlos responsables bajo los términos acordados en el contrato.

El papel de la mesa directiva

El informe dice que no hay duda de que la responsabilidad en la falta de rendición de cuentas lo tiene la mesa directiva. Usualmente, los miembros de la mesa directiva no se involucran en

administrar contratos para obras de construcción. Esto se deja a discreción de los empleados del distrito. Más sin embargo, en este caso, el informe indica que algunos miembros de la mesa directiva estuvieron personalmente involucrados con ***“la licitación y la administración de contratos con Del Terra, de tal manera que no existía una debida separación de deberes y responsabilidades las que normalmente son delegadas a empleados del distrito*** (pág. 40).

Las siguientes son algunas citas sacadas del informe acerca de la participación de algunos miembros de la mesa directiva en lo que respecta a los contratos con Del Terra:

“... los empleados se sintieron intimidados y algunas veces amenazados por parte de la mesa directiva respecto a la utilización de Del Terra Group. Numerosos informes indicaron que existía un clima de temor, frustración, y descontento entre los empleados del distrito, y que se sentía un ambiente caracterizado por la negatividad, que comprendía una insistente y continua presión para hacer negocios, sin tener en cuenta las políticas establecidas” (pág. 2).

“Representantes del Del Terra Group y miembros de la mesa directiva, supuestamente le dijeron al personal administrativo que no hicieran preguntas y que continuaran con el programa.” (pág. 30).

“ Tanto antiguos empleados como empleados actuales, manifestaron que miembros de la mesa directiva aplicaron una presión generalizada, incluyendo tonos y ademanes amenazantes, con el fin de persuadirlos para que tramitaran transacciones que carecían de la documentación para sustentarla, o que simplemente eran contrarias a las establecidas por las políticas y procedimientos.” (pág. 37).

“ De manera amplia los empleados percibían que la conducta de los miembros de la mesa directiva era dudosa y poco ética; lo que conllevó a que la moral de la organización se viera comprometida” (pág. 39).

“ Empleados del distrito manifestaron que cuando cuestionaban el contrato hecho con Del Terra Group, fueron objeto de represalias por parte de la mesa directiva. La mesa directiva les indicaba a los empleados que procesaran transacciones sin documentación, y haciendo caso omiso de los controles internos para facturación de proyectos y manejo de los contratos de las obras establecidos en estos casos” (pág. 39).

“ Según consta, una gran mayoría de la mesa directiva no respetaba el hecho de que había incumplimiento y problemas de facturación de parte del contratista, encaminando a los empleados a que pagaran las facturas sin los debidos procedimientos”. (pág. 40).

“Varios miembros de la mesa directiva recibieron donaciones de parte de Del Terra Group, para sus respectivas campañas de elección para la mesa directiva. Causa bastante preocupación que la mesa directiva abiertamente ignoró el incumplimiento de asuntos señalados por los empleados y la subsiguiente falta de no seguir las políticas específicas establecidas en los procesos de licitación o en cualquier proceso formal puesto en práctica con anterioridad, cuando de seleccionar programas y servicios para dirigir obras de construcción se trata. Estos problemas levantan cuestionamientos sobre la influencia o conflicto de intereses en el proceso de licitación” (pág. 58).

El papel de los empleados

En la página 1 el informe dice ***“la falta de memoria institucional del personal administrativo en posiciones claves de liderazgo, y su falta de experiencia en los manejos operativos, específicamente en las áreas de administración de negocios y manejo de instalaciones, ha contribuido a la falta de consistencia en los informes financieros relacionados con proyectos de construcción y el uso de los fondos destinados para ellos.”*** La combinación de la falta de experiencia en manejos operativos, se sumaba a la cultura de miedo e intimidación que rodeaba cualquier

negocio que tenía que ver con Del Terra. Como ya lo había dicho anteriormente, el personal trató con otros contratistas de acuerdo con las políticas de la mesa directiva y de las normas administrativas del distrito. El caso de Del Terra fue diferente, debido a la participación de miembros de la mesa directiva.

En octubre de 2016, poco tiempo después de que la mesa directiva recibió las denuncias sobre actos fraudulentos de parte de Del Terra, **“...la mesa directiva tomó las medidas en donde autorizaba al personal a preparar y negociar un nuevo programa para administrar el contrato con Del Terra Group. Todo esto sin llevar a cabo un proceso de licitación en el caso de nuevos contratos de construcción. Las denuncias son serias y ameritaban que la mesa directiva hubiera discutido todo esto antes de haberle asignado a Del Terra Group el contrato de la propuesta electoral (Measure I). La superintendente manifestó que este artículo no fue recomendado para ser aprobado, ni por los empleados, ni por la superintendente. Sin embargo, la mesa directiva le indicó al personal que volvieran a traer ese artículo para someterlo a votación en la junta que se llevó a cabo en noviembre. Seis días después, en una junta especial de la mesa directiva, el 19 de octubre, la votación estuvo a favor de que las directivas “estuvieran autorizadas, pudieran dirigir y adelantar...y pudieran traer de vuelta este artículo para aprobación.”** (pág. 17).

A pesar de que tanto la superintendente y personal del distrito cuestionaron la ejecución de un nuevo contrato con Del Terra, **“algunos miembros de la mesa directiva tenían cierta urgencia de aprobar los nuevos contratos con Del Terra...y tal urgencia fue prematura, porque carecía de un proceso de selección formal para cumplir con las políticas de las directivas del distrito.** (pág. 17).

Cuando se les dan las debidas facultades, la superintendente y los empleados han demostrado su capacidad para desempeñar su papel de supervisión adecuadamente. La participación de ciertos individuos de la mesa directiva en asuntos operativos relacionados con los contratos de Del Terra, combinados con una **“mesa directiva difícil de manejar, ha creado relaciones laborales difíciles para el personal administrativo.”** (pág. 40).

Recomendaciones

El informe contiene más de 60 recomendaciones las cuales pueden ser usadas como un plan para seguir adelante con la debida vigilancia en lo que resta del proyecto de contratación de obras. Todas las recomendaciones deben ser tenidas en cuenta con la debida seriedad del caso, pero me gustaría resaltar unas pocas contenidas en la página 31 del informe:

1. Se debe exigir que de manera ordenada todos los archivos y documentos relacionados con proyectos se entreguen de manera inmediata al distrito.
2. Se deben renegociar los contratos de administración de proyectos
3. Se deben ejecutar y hacer cumplir todos los aspectos de los trabajos
8. Promocionar la creación de un comité de ciudadanos para la vigilancia de proyectos (Citizens' Oversight Committee)

Me gustaría resaltar la recomendación para terminar la construcción del contrato en donde se le da a Del Terra el manejo de su propio contrato. Así se termina esta práctica de hacer que Del Terra supervise su propio trabajo. Añado también que los pagos hechos a Del Terra sean examinados de cerca y cuidadosamente para determinar si ha habido sobrefacturación.

Conclusiones

Aunque el papel de FCMAT no es determinar si ha habido actos fraudulentos, ellos encontraron que... **“fraude, desfalco de fondos y activos, y otras actividades ilegales pueden haber ocurrido en las áreas específicas que fueron objeto de revisión y análisis”.** (pág. 69).

Como superintendente del condado tampoco tengo el papel de determinar si se cometió o no se cometió fraude. Mi responsabilidad bajo estas circunstancias es remitir este informe hecho por FCMAT al fiscal del condado (Santa Clara District Attorney) para que sea sometido a una investigación más a fondo, y quiero añadir que ya lo hice.

Me gustaría concluir diciendo que el papel de la oficina de educación del condado no es juzgar al distrito de Alum Rock. Nuestro papel es el de asistir a distrito en garantizar la transparencia y estabilidad de los procesos financieros en lo que respecta al gasto de dineros públicos. Estamos aquí para ayudarles a lograr ambos objetivos.

Exhorto a la mesa directiva para que trabaje en colaboración con su superintendente, empleados, y ciudadanos que conforman el comité de vigilancia (Citizens' Oversight Committee), y con la oficina del condado, para garantizar que todos los proyectos futuros se caractericen por su alta calidad, y que los gastos con dinero público sean transparentes y beneficien a la comunidad de Alum Rock. Lo más importante, que los niños que asisten a este distrito sean los mayores beneficiados. Los intereses de un contratista no pueden estar primero que los intereses de los niños a los cuales prometimos servir. El futuro depende de las decisiones que tomen y asegurarnos de que tengan éxito es la única razón por la cual todos estamos aquí.