

---

**Informe Especial N° 11**  
**Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo “FONACIDE”**  
**AUDITORIA EXTERNA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACION**

---

30 de diciembre de 2016

## ÍNDICE

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | OBJETIVO DEL EXAMEN .....  | 2  |
| 2     | ALCANCE .....  | 2  |
| 3     | ENFOQUE Y ANALISIS .....   | 2  |
| 3.1   | Marco Legal .....  | 2  |
| 3.2   | Antecedentes .....   | 2  |
| 3.3   | Ejecucion de los fondos sin respetar normativas .....                                | 3  |
| 3.3.1 | Porcentajes ejecutado diferentes a lo establecido en las normas.....                 | 3  |
| 3.3.2 | Pagos improcedentes con fondos del FONACIDE .....                                    | 6  |
| 3.3.3 | Debilidades en la ejecución de gastos e inversiones en instituciones educativas..... | 6  |
| 3.3.4 | Rendiciones de cuenta extemporáneas.....   | 10 |
| 3.3.5 | Documentación incompleta de contrato de obra .....                                   | 10 |
| 3.3.6 | Obras de infraestructura ajenas a los objetivos del FONACIDE .....                   | 11 |
| 3.3.7 | Recomendaciones de Control Interno.....  | 13 |
| 4     | CONCLUSIONES .....   | 13 |

## 1 OBJETIVO DEL EXAMEN

Presentamos este Informe Especial N° 11, como complemento de los Informes de la Ejecución Presupuestaria, que incluye análisis, consideraciones y conclusiones sobre los procesos de ejecución de los fondos del FONACIDE.

Nuestro objetivo estuvo dirigido a la obtención de evidencias suficientes y competentes que sirvan de base para emitir opiniones sobre la procedencia y razonabilidad de los montos recibidos y ejecutados en las Ejecuciones Presupuestarias de los Ejercicios 2013, 2014 y 2015, sobre la base de las Normas Legales vigentes en Paraguay, al sistema de contrataciones y a los procedimientos administrativos y financieros.

## 2 ALCANCE

Las revisiones fueron hechas en base a pruebas selectivas, pero que nos permiten emitir una opinión al respecto. En este caso específico, incluimos también en esta área al ejercicio 2016 como componente final de obras que concluyeron en este periodo, para la integralidad de las revisiones, pues incluye a las distintas áreas de afectaciones que la Ley de FONACIDE permite llegar a desarrollar para cumplir los objetivos como órgano de apoyo a las Instituciones involucradas en el ámbito educacional.

Hemos efectuado colateralmente la revisión procedimientos de control interno. No obstante, hay aspectos que continuamos investigando, y por lo tanto, podríamos ampliar estos análisis y conclusiones en informes futuros.

## 3 ENFOQUE Y ANALISIS

A continuación se exponen los temas y las observaciones detectadas, y que comprenden:

### 3.1 MARCO LEGAL

- Constitución Nacional
- Ley 4758/2012 del FONACIDE, Leyes Complementarias y Decretos Reglamentarios Ley 3.966/10 Orgánica Municipal
- Leyes y Decretos Reglamentarios del presupuesto general de la Nación para los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015.
- Resolución CGR 653/2008.
- Ley 2051/2003 Contrataciones Publicas
- Resolución MEC No. 7050/2012
- Resolución CGR No. 198/2013
- Resoluciones 653/08 y 951/09 de la Contraloría General de la República
- Ley 2421/04 y Decreto 6539/05 y normas complementarias
- Convenio Cooperación Interinstitucional MEC/Municipalidad de Encarnación del 29/11/2013

### 3.2 ANTECEDENTES

Según informe proveído por la Municipalidad de Encarnación y por el Ministerio de Hacienda, este último transfirió a esa Municipalidad en el periodo del ejercicio fiscal 2012, 2013, 2014 y 2015 un importe total de Gs. 18.581.965.256, según la siguiente composición:

| Años | Ingresos Según M.H.   |
|------|-----------------------|
| 2012 | 3.968.656.063         |
| 2013 | 5.265.000.000         |
| 2014 | 4.185.000.000         |
| 2015 | 5.163.309.193         |
|      | <b>18.581.965.256</b> |

De este importe hemos observado que en la ejecución presupuestaria de ingresos se registró de la siguiente manera:

| Sub<br>Grup<br>o | Or<br>ig<br>en | Det<br>alle | F.F. | Descripción                               | Total Recaudado      |                      |                      |                      |
|------------------|----------------|-------------|------|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                  |                |             |      |   | 2012                 | 2013                 | 2014                 | 2015                 |
|                  | 00<br>3        | 070         | 30   | APORTE DEL GOB.CENTRAL - FONACIDE         | 1.190.596.819        | 1.579.411.857        | 1.164.627.381        | 2.087.988.014        |
| 223              | 00<br>3        | 070         | 30   | APORTE DEL GOB.CENTRAL - FONACIDE         | 2.778.059.244        | 3.685.294.337        | 2.717.463.890        | 3.075.321.179        |
| 341              | 00<br>1        | 030         | 30   | SALDO INICIAL DE CAJA - LEY 4758-FONACIDE |                      | 0                    | 303.336.901          | 0                    |
|                  |                |             |      | <b>TOTAL</b>                              | <b>3.968.656.063</b> | <b>5.264.706.194</b> | <b>4.185.428.172</b> | <b>5.163.309.193</b> |

De la verificación y el análisis de los comprobantes que respaldan las operaciones ejecutadas con estos fondos, permitieron formular las observaciones que desarrollamos más adelante.

### 3.3 EJECUCION DE LOS FONDOS SIN RESPETAR NORMATIVAS

Las normas legales establecen porcentajes a ser aplicados en la ejecución de los fondos. Entre ellas se observa el incumplimiento del Art. 5 Dto. 1705/14 Ley que modifica el Art. 13 de del Dto. 9966/12.<sup>1</sup>

#### 3.3.1 Porcentajes ejecutado diferentes a lo establecido en las normas

Estos fondos tienen destinos específicos y deben ser ejecutados de acuerdo a normativas vigentes y los estándares establecidos por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y a la propia Ley. En la distribución porcentual de los Programas o Proyectos ejecutados por la Municipalidad con los recursos del FONACIDE durante los ejercicios 2014 y 2015, no se aplicaron los porcentajes establecidos en el artículo 13 del Decreto 9966/12, y Art. 5 Dto. 1705/14 ni las micro-planificaciones del MEC de acuerdo a los siguientes cuadros:

<sup>1</sup> "Art. 13.- Los ingresos percibidos por los Gobiernos Departamentales y Municipales en virtud de la Ley N° 4758/2012 serán destinados en su totalidad de acuerdo a lo siguiente:

- Cincuenta por ciento, (50%) a Proyectos de Infraestructura en Educación;
- Treinta por ciento (30%) a Proyectos de Almuerzo Escolar. En caso de optarse por el procedimiento simplificado establecido en el Decreto N° 1056/2014, del porcentaje anterior, se podrá afectar hasta un quince por ciento (15%) para realizar gastos vinculados con el cumplimiento efectivo del Proyecto de Almuerzo Escolar, entendiéndose con ello, la posibilidad de optar por la adquisición del almuerzo, previa licitación, o la preparación del almuerzo con los bienes y servicios necesarios al efecto.
- Los saldos remanentes a Proyectos de Inversión pública y de desarrollo"

Los fondos percibidos en el 2012 no fueron aplicados en el ejercicio, y se trasladaron íntegramente a ejercicios siguientes.

| Total recibido PERIODO 2013 del MH: G.<br>5.264.706.194.- | Distribución según Ley 4758/12 |               |               | Ejecutado     | % de Ejecución | % de la Ley |
|---|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|-------------|
|   | 50%                            | 30%           | 20%           |               |                |             |
| 520 - CONSTRUCCIONES - FONACIDE                           | 2.632.353.097                  |               |               | 2.528.468.618 | 52,52          | 50%         |
| 530 - MAQUINARIAS, EQUIPOS Y HERRAM. GRAL.                |                                |               |               |               |                |             |
| 540 - ADQ. DE EQ. DE COMPUTAC.                            |                                |               | 1.052.941.239 | 549.285.000   | 11,41          | 20%         |
| 595 - REPARAC. MAYORES DE INMUEBLES                       |                                |               |               |               |                |             |
| 848- TRANSF.P/COMPL.NUTRIC.ESC.PUBLICAS                   |                                | 1.579.411.858 |               | 1.736.476.364 | 36,07          | 30%         |
| TOTAL   | 2.632.353.097                  | 1.579.411.858 | 1.052.941.239 | 4.814.229.982 |                |             |
|   |                                |               | 5.264.706.194 |               |                |             |

| Total recibido PERIODO 2014 del MH: G<br>4.185.428.172.- | Distribución según Ley 4758/12 |               |               | Ejecutado     | % de Ejecución | % de la Ley                    |
|--|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|--------------------------------|
|  | 50%                            | 30%           | 20%           |               |                |                                |
| 520 - CONSTRUCCIONES - FONACIDE                          | 2.092.714.086                  |               |               | 2.581.844.327 | 52,59          | 50%                            |
| 530 - MAQUINARIAS, EQUIPOS Y HERRAM. GRAL.               |                                |               |               |               |                |                                |
| 540 - ADQ. DE EQ. DE COMPUTAC.                           |                                |               | 837.085.634   | 1.386.972.230 | 28,26          | 20%                            |
| 595 - REPARAC. MAYORES DE INMUEBLES                      |                                |               |               |               |                |                                |
| 848- TRANSF.P/COMPL.NUTRIC.ESC.PUBLICAS                  |                                | 1.255.628.452 |               | 939.501.790   | 19,13          | 30%                            |
| TOTAL  | 2.092.714.086                  | 1.255.628.452 | 837.085.634   | 4.908.318.347 |                |                                |
|  |                                |               | 4.185.428.172 | 532.993.714   |                | Desvío complemento nutricional |

En el 2014 las desviaciones porcentuales fueron menores que en el 2015.

| Total recibido PERIODO 2015 del MH: G<br>5.163.309.194.- | Distribución según Ley 4758/12 |               |               | Ejecutado     | % de Ejecución | % de la Ley |
|--|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|-------------|
|  | 50%                            | 30%           | 20%           |               |                |             |
| 520 - CONSTRUCCIONES - FONACIDE                          | 2.581.654.597                  | 0             | 0             | 1.714.951.787 | 46,95%         | 50%         |
| 530 - MAQUINARIAS, EQUIPOS Y HERRAM. GRAL.               |                                |               |               |               |                |             |
| 540 - ADQ. DE EQ. DE COMPUTAC.                           | 0                              | 0             | 1.032.661.839 | 836.711.811   | 22,91%         | 20%         |
| 595 - REPARAC. MAYORES DE INMUEBLES                      |                                |               |               |               |                |             |
| 848- TRANSF.P/COMPL.NUTRIC.ESC.PUBLICAS                  | 0                              | 1.548.992.758 | 0             | 1.101.170.400 | 30,14%         | 30%         |
| TOTAL  | 2.581.654.597                  | 1.548.992.758 | 1.032.661.839 | 3.652.833.998 |                |             |
|  |                                |               | 5.163.309.194 |               |                |             |

No se ejecutaron los fondos del FONACIDE en tiempo y forma. Observamos en el siguiente cuadro, importantes excedentes no utilizados en los ejercicios 2013, 2104 y 2015, por no cumplir las planificaciones del MEC, lo que redundará en perjuicios en las obras y las prioridades, a pesar de que esos fondos deben fortalecer a la educación.

| Años                        | 2012                 | 2013                 | 2014                 | 2015                 |
|-----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Ingresos                    | 3.968.656.063        | 5.264.706.194        | 4.185.428.172        | 5.163.309.193        |
| Gastado                     |                      | 4.814.229.982        | 4.908.318.347        | 3.652.833.998        |
| <b>Saldos no utilizados</b> | <b>3.968.656.063</b> | <b>4.419.132.275</b> | <b>3.696.242.100</b> | <b>5.206.717.295</b> |

Los fondos del FONACIDE deben ser ejecutados dentro del periodo recibido. Esto demuestra una falta de planificación, ineptitud e incapacidad para utilizar los fondos para la educación a la que fueron asignados. No se explica de ninguna manera la utilización parcial de los fondos existentes en bancos (mas de 5.513 millones en el 2015), mientras las necesidades establecidas en las microplanificaciones son inmensas. El derecho a la educación y a la salud, aparte de estar consagrados en la Constitución, son derechos humanos básicos de primera generación, por tanto los gobiernos no deben escatimar recursos ni esfuerzos a los efectos de brindar a sus habitantes una mejor calidad de vida, mas aún existiendo fondos destinados a ese fin.

El trabajo metódico, minucioso, integral, participativo y de gran nivel realizado por los representantes de las instituciones educativas de Encarnación para las microplanificaciones, significan un esfuerzo de envergadura para las ejecuciones de los fondos asignados. Como ejemplo, vemos que para el 2015, han priorizado las siguientes necesidades de las instituciones educativas:

- Planilla 7: Requerimientos de Equipamientos 64
- Planilla 9: Construcción y Reparación de aulas 64
- Planilla 10: Construcción y/o Reparación de Sanitarios 62
- Planilla 11: Construcción y Reparación de Espacios 62
- Planilla 12: Programa de Alimentación Escolar 40

El ordenador de gastos de la Municipalidad, los Intendentes Maidana y Barreto en ese periodo, no tuvieron la capacidad de gestión de ejecutar el pedido de las escuelas y cumplir con las metas de las necesidades detectadas. Se utilizaban los fondos en forma parcial y con orientaciones de acuerdo a la orden de las autoridades superiores de la Municipalidad.

Como no hemos encontrado antecedentes, se presume que la Municipalidad de Encarnación incumplió sistemáticamente lo previsto en la Cláusula Cuarta del Convenio Cooperación Interinstitucional MEC/Municipalidad de Encarnación del 29/11/2013, dado que las ejecuciones fueron hechas de acuerdo a los presupuestos dispuestos por la Municipalidad sin tener en cuenta las Microplanificaciones ni la aprobación del MEC.<sup>2</sup> Tampoco hemos observado el cumplimiento integral de la Cláusula Sexta del mencionado Convenio "De los compromisos de la Municipalidad".

La mantención en una cuenta fría de más de 5.500 millones no es racional, lo que permite inferir otros propósitos, como podría ser fondeo para préstamos bancarios, percepción

<sup>2</sup> Dice el Convenio: "Para la realización de las actividades previstas en el presente convenio, la Municipalidad remitirá al MEC los proyectos para su aprobación ..., de conformidad a los artículos 37, 38 y 39 del Decreto N° 10504/13. El MEC se pronunciará acerca de la aprobación del Proyecto presentado en un plazo no mayor de 10 días hábiles. En caso de no procedencia, el Proyecto se devolverá a la recurrente para el cumplimiento de las observaciones realizadas."

manifestada por algunos funcionarios. Por lo tanto, el incumplimiento de la Ley y de los Convenios, configura una situación irregular en cuanto al acatamiento de los requerimientos del FONACIDE, que amerita a nuestro entender, una comunicación a la DNCP y a la CGR.

### 3.3.2 Pagos improcedentes con fondos del FONACIDE

En la verificación y análisis de los documentos de respaldo del Libro Banco, se evidenció que las autoridades de la Municipalidad emitieron el Cheque N° 417369, por un monto de Gs. 15.812.469 de la cuenta N° 21-00296481-01 - FONACIDE cargo Banco Continental, y que fue depositado en la cuenta N° 01-10-1000880 a nombre del mismo municipio, cargo Banco Regional. No corresponde la utilización de los recursos del FONACIDE para otros pagos diferentes a lo estipulado en el artículo 13° del Decreto N° 9966/12, que reglamenta el artículo 4 de la Ley N° 4758/12.

Ese pago registrado en la OP 32333 del 28/03/2014 y en base a una nota remitida por la directora de Presupuesto – Lic. Ana Delia Quiroga, quien solicita la transferencia por un pago equivocado a la Sub Secretaria de Estado de Tributación en concepto de “Retenciones de IVA Ocasional” correspondiente al periodo mayo 2013, que no es procedente con las afectaciones e imputaciones, dado que la Municipalidad no es agente de retención.<sup>3</sup>

### 3.3.3 Debilidades en la ejecución de gastos e inversiones en instituciones educativas

En el marco de nuestra auditoria, procedimos a realizar visitas a instituciones educativas a fin de corroborar las recepciones de obras y /o inversiones según la micro planificación, durante dichas inspecciones hemos detectado algunas debilidades.

## PERIODO 2015 Obras e Inversiones

ANTIGUA ESCUELA ALEMANA – Reparación General estructura de madera con techo de chapas

Aspectos mencionados por el responsable de la escuela:

- La obra se realizó con retraso, y se refaccionó para museo y no aula.
- La obra no llenó las expectativas, por los varios reclamos que no fueron escuchados.
- Reclamaron terminación de las puertas que no se pueden cerrar y llavear.
- Desaparecieron dos vigas de hierro de aproximadamente 4 mts. perteneciente a la Escuela.
- No poseen copias de los informes de la iniciación y terminación de la Obra.
- Desconocen el Presupuesto y no tienen copias de plano alguno.

Aspectos observados por esta auditoria en su visita a las obras

- Se observa cables sueltos en la fachada de entrada en el corredor.
- Bajada de cañería fluvial del techo desemboca en el suelo.
- El portón de acceso no tiene pasadores para llavear.

<sup>3</sup> Decreto N° 1.164/08, que en su Art. 4° dispone: “Se excluyen a las Municipalidades y Gobernaciones como Agentes de Retención del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios.”

Aspectos mencionados por los responsables de FONACIDE (Municipalidad):

Advertimos que las obras se realizaron en aulas que se utilizan como MUSEO. La administración del intendente Barreto solicitó utilizar los fondos del FONACIDE para la remodelación de este museo, sin embargo en la micro planificación se solicita para la construcción de dos aulas. Se observa que no se respeta la micro planificación del MEC y se hacen obras no previstas en el espíritu de la Ley, lo que configura un desvío de los fondos. No se observa que se haya dado el destino de aulas a dichas construcciones.

ESCUELA ALEMANA – Construcción Obra de Infraestructura de dos aulas con depósitos y baños sexados en el interior.

Aspectos mencionados por el responsable de la escuela:

- Se comenzó la obra con retraso.
- No poseen copias de informes de la iniciación y terminación de la Obra.
- No tienen datos de visita de los fiscalizadores de obras.
- No se pudo observar ningún tipo de documentos de fiscalización.
- No se entregó la carpeta de planos en la Institución.
- Reclamos sobre las obras: al no conocer a los fiscalizadores no se concretaban las quejas.
- Se hizo labrar un acta a pedido de la Coordinadora como parte de entrega de la Obra.

ESCUELA RODRIGUEZ DE FRANCIA - Tipo de Construcción: Baño sexado y depósito para alumnos de curso inferior.

Las obras se realizaron pero:

- No tuvieron conocimiento del presupuesto por la construcción de la Obra.
- Los fiscalizadores no fueron vistos en forma continua.
- No se entregó ningún documento de fiscalización ni conclusión de la Obra.
- Se solicitó carpeta de planos y presupuestos que no fueron facilitados por los responsables de la obra.
- No se instaló ningún tipo de cartel acerca de la construcción por parte de FONACIDE.

ESCUELA BASICA No. 509 DOMINGO ROBLEDO - Barrio Santo Domingo

Tipo de Construcción: Aula Laboratorio Informático con Baños exteriores.

- Se desconoce el presupuesto de la obra.
- No se han presentado fiscalizadores del MEC, y/o Municipalidad.
- Desconocen existir carpetas de presupuesto y planos de la construcción.

ESCUELA BASICA No. 7381 - LAS DELICIAS

Tipo de Construcción: Sala para educación inicial con sanitarios, depósito y galerías.

Según las manifestaciones del director de la escuela se observa incumplimiento del contrato y la falta de verificación por parte de los fiscalizadores de obras.

- Se desconoce existencia de algún presupuesto de la obra.
- Obra de calidad regular, falta de buena terminación estructural, cielo raso bajo, se mostró insatisfecho.
- No existe documentaciones sobre inicio y/o conclusión de la obra.

- No se construyó el pozo ciego como se menciona en el contrato realizado entre el Intendente Hugo Barreto y el contratista Néstor Zarza. Solo se conectó a través de unas cañerías el pozo ciego propio viejo y colmatado de la Escuela. De acuerdo al ítem 6, Lote N° 3 del contrato se estipulaba las siguientes obras que no se hicieron:

Desagüe cloacal primer registro G. 1.512.354.-

Cámara de inspección 30x30 G. 1.642.550.-

Cámara de inspección 40x40 G. 617.500.-

### **Almuerzo escolar: carencias**

#### **ESCUELA SAN CARLOS DE URU SAPUCAI**

- Para el comedor y almacenamientos de alimentos, se utiliza un aula que a su vez es la sala de informática (equipada con 5 computadoras de escritorio y sus accesorios).

#### **ESCUELA BASICA No. 509 DOMINGO ROBLEDO-Barrio Santo Domingo**

- El servicio de almuerzo escolar, se sirve en cada sala de curso, es decir, no cuentan con un comedor para proveer el servicio adecuado.
- La cocina se instaló en un aula pequeña improvisada con almacenamiento de provistas, equipada por elementos de cocina proveída por la empresa proveedora, cuyo aspecto demuestra poca pulcritud y falta de cuidado en general.

### **PERIODO 2014**

#### **CENTRO REGIONAL DE EDUCACION - PATRICIO ESCOBAR.**

Tipo de Construcción realizada: Reparación de techo de galería y desagüe pluvial. (Según información proveída por los responsables de la Institución)

- Comienzo de la obra con retraso.
- No se pudo observar ningún tipo de documentaciones de fiscalización ni entrega de la obra.

#### **CENTRO REGIONAL DE EDUCACION- ESCUELA CLEMENTE IRRAZABAL**

Tipo de Construcción: Pabellón de Losa de Hormigón, abarcando tres salas equipados con artefactos eléctricos y ventilados (según información próvida por los responsables de la Institución)

- Desconocen el monto del Presupuesto.
- Se objeta la ubicación de los ventanales que están a una altura que no benefician a los alumnos, imposibilitando una mejor circulación del aire en estas aulas.
- Menciona que la construcción es de calidad regular y que a medias se cumplió con las expectativas, quedando pendiente los sanitarios que están presupuestados.
- No se pudo observar ningún tipo de documentos de fiscalización ni entrega de la obra a la institución.
- No se visualizó ningún cartel acerca de la construcción de la obra, la responsable del centro educativo mencionó que no se instaló ningún tipo de cartel.

**ESCUELA BASICA No. 7381 "LAS DELICIAS"**

Tipo de Construcción: Terminación de aula con galería 7 X 6 metros, además construcción de la galería (según información proveída por los responsables de la Institución)

- Presupuestos desconocido.
- Ningún tipo de documentaciones al finalizar las obras entregaron.
- La Obra comenzó en Noviembre del 2014 y se inauguró en junio del 2015

**PERIODO 2013****ESCUELA RODRIGUEZ DE FRANCIA**

Tipo de Construcción: Obra infraestructura de aula nivel inicial-dentro tiene un depósito y el baño exterior sexado. Observaciones de la Responsable del centro educativo:

- Presupuesto desconocido por la Directora
- La obra en sí no tuvo una recepción definitiva.
- Objeto a la fiscalización que no se hace conocer, ya que no existía una vía por la cual se pudiera comunicar las inquietudes y obtener respuestas.
- No se colocó ningún cartel indicador del responsable de la Obra.
- Se observa pequeñas rajaduras en las paredes.

Aspectos mencionados por los responsables de FONACIDE (Municipalidad):

No se pudieron acceder a la mayoría de los archivos documentales y contables sobre las ejecuciones, especialmente en el periodo del Intendente Abog. Juan Alberto Schmalko en el 2013. Se carece de los informes de los fiscales de obras, o si se encuentran, son muy incompletos, lo que puede configurar eventuales riesgos en la seguridad de los estudiantes.

Los criterios para la priorización de las obras seleccionadas no coinciden con las micro planificaciones, lo que hace presumir manejos sectarios en su ejecución efectiva. Por ejemplo la Escuela Rasse en el 2013 que tenía obras urgentes y necesarias, fue dejada de lado. De acuerdo a las manifestaciones de los directores o coordinadores de escuelas, las ejecuciones eran priorizadas por los intendentes de turno para priorizar sus intereses coyunturales.

En las reuniones del Concejo de Educación se decide por mayoría los proyectos en orden de prioridades, que son generalmente cambiadas por el Intendente de turno, como por ejemplo en las decisiones del 2015, de modo tal que no se cumple lo proyectado, no por falta de fondos sino por las alteraciones de las prioridades. En muchos casos, no se cumplen las prioridades, quedando escuelas sin las obras proyectadas, a pesar de existir muchos fondos sin utilizar.

Según las manifestaciones de los responsables de las escuelas y de nuestras propias observaciones in-situ, la calidad del mobiliario recibido no está acorde con su finalidad, ya que son muy frágiles y de fácil destrucción. Las fiscalizaciones de estos equipamientos y también de las obras, son efectuadas por fiscalizadores del MEC y de la Municipalidad, y sus informes generalmente no son compartidos ni presentados a los receptores (directores y responsables de las escuelas).

### 3.3.4 Rendiciones de cuenta extemporáneas.

El derecho a la Educación y a la Salud, aparte de estar consagrados en la Constitución, son derechos humanos básicos de primera generación, por tanto los gobiernos no deben escatimar recursos ni esfuerzos a los efectos de brindar a sus habitantes una mejor calidad de vida. *Los municipios están obligados a rendir cuentas sobre el uso del dinero proveniente de royalties y Fonacide.* La mayoría de los municipios acataron la ley de presupuesto de este año, pero 18 intendentes accionaron contra el artículo 365 del decreto que la reglamenta y que guarda relación con royalties y Fonacide, entre ellos figura la Municipalidad de Encarnación.<sup>4</sup>

Así señala la Fiscalía General del Estado, en un dictamen elevado a la Corte en la que solicita que se rechace la acción promovida por los 18 intendentes. El titular de cualquier dependencia pública debe estar apegado a la ley y actuar con total transparencia. Por el año 2014 la Municipalidad no rindió en tiempo y forma los fondos del FONACIDE por los 4.185 millones adjudicados, a pesar de que la transferencia de dichos fondos está condicionada a la efectiva rendición de cuentas periódica de los montos preotorgados, a fin de justificar su utilización.

La acción de la Municipalidad en contra de las rendiciones de cuenta, demuestra la percepción que se tenía en el manejo de recursos específicos. Con las rendiciones de cuenta, lo que se busca es transparentar el uso de los mencionados recursos, sino que simplemente se está condicionando su posterior transferencia, a los efectos de un mejor control y con ello, transparentar el uso de dinero público, continúa manifestando ABC.<sup>5</sup>

### 3.3.5 Documentación incompleta de contratos de obra

El contrato N° 7/2014 con el contratista Winston Núñez Barrio para la Obra denominada "Empedrado Chaípe" por Gs. 864.214.208, se firmó el 05/08/2014. Transcribimos el artículo 9 de dicho contrato:

*"El anticipo será de 30% del monto total del contrato*

*Para acceder al anticipo el contrato, el Contratista deberá presentar dentro de los 5 días hábiles días calendarios posteriores a la firma del contrato la solicitud de pago de anticipo, acompañado de:*

- a) El Plan de inversión del anticipo, conforme al formulario incluido en la sección VI;*
- b) Garantía de anticipo, en alguna de las formas establecida en el artículo 81 del decreto reglamentario N° 21.909/03*
- c) La factura correspondiente."*

El pago del anticipo se realizó el 20/08/2014. En el legajo correspondiente a la OP 33.141 del 30% de anticipo, el Departamento de Compras ha presentado un memo donde se indica la presentación de la factura N° 18 por el contrato total, factura original que no consta en el legajo.

<sup>4</sup> ABC del 4.5.2015: Según la Corte, 18 son los intendentes que promovieron la acción y son Arnaldo Valdez (PLRA), de Santa Rosa, Misiones; Ignacio Larré (PLRA), de Santiago, Misiones; Damián García (PLRA), de Santa María de Fe, Misiones; Ramón Zubizarreta (PLRA), de San Bernardino; **Joel Maidana (ANR), de Encarnación**; Horacio Ortiz (PLRA), de Ypané; Miryam Lepretti Báez (PLRA), de San Juan del Paraná, Itapúa.....

<sup>5</sup> A nivel mundial en la actualidad los gobiernos optan o siguen el sistema de una política transparente, es decir que dan cuenta a los ciudadanos del uso del dinero público, para de ese modo prevenir casos de corrupción y haya un control por parte de la ciudadanía de que se está haciendo con su dinero

El 09/10/2014 de acuerdo a la OP 33429 por G. 118.851.079, consta que el contratista ha presentado las certificaciones quincenales de acuerdo al contrato. Sin embargo, en el legajo solo se encuentran fotocopias de la factura crédito por el total de la obra, pero sin los recibos por el cobro de las certificaciones 1, 2 y 3.

Este cheque fue recibido por el propio Tesorero Municipal Lic. Luis Cano Cabrera quien firma el documento de recepción y no un representante de la empresa beneficiaria como exige el formato de dicha OP, incluso no tiene la aclaración del nombre del receptor ni copia de su C. I.

|   |  |  |
|---|--|--|
|  <b>MUNICIPALIDAD DE ENCARNACION</b><br><b>DIRECCION DE HACIENDA</b><br>Mcal. Estigarribia y Padre Kreusser<br>Tels.: (071) 203.982 - 204. 253<br>Fax: (595-71) 204-253 - PARAGUAY |  | <b>ORDEN DE PAGO</b><br>INSCRIPCIÓN N°<br>RUC: 80000004-8<br>N° 033429 ✓ |
| <b>Beneficiario:</b> WINSTON RODNEY NUÑEZ ULLON   |  | <b>Fecha:</b> 09/10/2014   |
| <b>Domicilio:</b>   |  | <b>N°:</b> 033429  |
| <b>Imputado por:</b> RUTH ANALIA TORRES GONZALEZ  |  | <b>TOTAL:</b> 118.851.079  |
| <b>Son Gs.</b> CIENTO DIEZ Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SETENTA Y NUEVE   |  |  |
| <b>Banco:</b> BANCO CONTINENTAL   |  | <b>Cheque N°:</b> 589749/589749  |
| <b>INTENDENTE MUNICIPAL</b>   | <b>DIRECTOR DE HACIENDA</b>            | <b>TESORERO</b>  |
| Recibimos de la Municipalidad de Encarnación por los conceptos descriptos, la suma establecida en la presente orden   |  |  |
| <b>Fecha:</b> 10/10/14  | <b>Firma:</b> <i>Luis Cano Cabrera</i> | <b>Cédula de Identidad N°:</b> 1.428.351                                 |

El retiro de cheques para una empresa contratista por el propio funcionario municipal que paga y también firma la OP y es el encargado de su entrega a los proveedores, configura otra irregularidad evidente.

### 3.3.6 Obras de infraestructura ajenas a los objetivos del FONACIDE

Llama la atención no solamente la poca ejecución presupuestaria del FONACIDE, sino al destino de los fondos hacia obras no prioritarias ni autorizadas por la Ley y el convenio con el MEC (micro -planificaciones). En efecto se usaron displicente y arbitrariamente los fondos destinados a paliar la grave situación de las infraestructuras escolares, su equipamiento y la alimentación de tantos niños carentes de lo más elemental, desviando los fondos hacia otros destinos, que nada tienen que ver con la educación.

No se puede entender que tiene que ver en forma directa con la educación la compra de volquetes, tractores, camionetas y otros rodados por más de 1.297 millones, adquiridos en el 2014, representando casi el 98% de lo ejecutado en ese año. Tampoco el asfalto en el microcentro, el empedrado del Barrio Chaipé y otros empedrados, que no representan objetivos directos con la educación, que representó el 83% de lo ejecutado en el 2014. A lo sumo, los gastos en el marco del FONACIDE son mínimos para los empedrados de acceso directos, como complemento de obras directas de mejoramiento de las aulas. Es mas, no se detectan estas necesidades en las micro - planificaciones.

Se observa en el siguiente cuadro el detalle de los montos en contradicción directa con los objetivos del FONACIDE:

| Fecha      | Proveedor y concepto  | Referencias                | 2013       | 2014          | 2015                 |
|------------|---|----------------------------|------------|---------------|----------------------|
| 06-sep-13  | Osvin Ramón Ferreira González- Empedrado B° Bella Vista                           | Vs. Facts                  | 62.655.620 |               |                      |
| 24/12/2014 | Tecnoedil SA - Pavimento Asfáltico en distintas zonas de la ciudad de Encarnacion | concurso de Oferta 18/2014 |            | 207.738.918   | 692.463.060          |
| 24/07/2014 | Empresa Kuroso y Cia. SA - Maquinarias y tractores                                | LPN 6/14                   |            | 465.777.350   |                      |
| 31/07/2014 | Empresa Condor SACI- Camiones y otros rodados                                     | LPN 6/14                   |            | 485.900.000   |                      |
| 20/08/2014 | Arq Winston Rodney Nuñez Ullon - Empedrado Barrio Chaípe                          | LPN 7/14                   |            | 864.214.208   |                      |
| 23/05/2014 | Arquitectura/Construcciones SRL - Empdrados Varios Encarnacion                    | Contr Directa 8/2014       |            | 75.000.720    |                      |
| 19/12/2014 | Diesa SA - Rodados  | LCO N° 13/14               |            | 175.318.416   | 75.136.464           |
| 19/12/2014 | Gorostiaga Automoviles SA - Rodads  | Contr Directa 12/2014      |            | 66.500.000    | 28.500.000           |
| 31/12/2014 | Grupo A + SRL -Empedrado Diversas zonas de la ciudad                              | LCO N° 15/14               |            | 28.324.865    | 84.974.595           |
| 31/12/2014 | San Blas Construcciones SRL -Empedrado Diversas zonas de la ciudad                | LCO N° 15/14               |            | 32.440.590    | 97.321.770           |
|            | <b>SUBTOTALES POR AÑO</b>   |                            | 62.655.620 | 2.401.215.067 | 978.395.889          |
|            | <b>TOTALES 2013 A 2015</b>  |                            |            |               | <b>3.442.266.576</b> |
|            | <b>Obras de Empedrado y asfalto</b>   |                            |            |               | <b>2.145.134.346</b> |
|            | <b>Compra de Tractores, rodados, etc</b>  |                            |            |               | <b>1.297.132.230</b> |

En el siguiente cuadro se observan los desvíos en el trienio 2013/2015 y el porcentaje acumulativo:

| Total ejecutado 2013-2015                  | 2013                 | 2014                 | 2015                 | Total                 | Fondos no aplicables p/ FONACIDE | Promed % de desvio |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------------------|--------------------|
| 520 - CONSTRUCCIONES - FONACIDE            | 2.528.468.618        | 2.581.844.327        | 1.658.169.678        | 6.768.482.623         | 2.145.134.346                    | 31,69              |
| 530 - MAQUINARIAS, EQUIPOS Y HERRAM. GRAL. |                      |                      |                      |                       |                                  |                    |
| 540 - ADQ. DE EQ. DE COMPUTAC.             | 549.285.000          | 1.386.972.230        | 586.963.090          | 2.523.220.320         | 1.297.132.230                    | 51,41              |
| 595 - REPARAC. MAYORES DE INMUEBLES        |                      |                      |                      |                       |                                  |                    |
| 848- TRANSF.P/COMPL.NUTRIC.ESC.PUBLICAS    | 1.736.476.364        | 939.501.790          | 1.101.170.400        | 3.777.148.554         |                                  |                    |
| <b>TOTAL</b>                               | <b>4.814.229.982</b> | <b>4.908.318.347</b> | <b>3.346.303.168</b> | <b>13.068.851.497</b> | <b>3.442.266.576</b>             | <b>26,34</b>       |

### 3.3.7 Recomendaciones de Control Interno

- Aplicar los porcentajes de gastos establecidos en las reglamentaciones vigentes.
- Utilizar los fondos de FONACIDE para gastos exclusivos a los establecidos en la Ley y las microplanificaciones.
- Documentar las obras con las actas de inicio, finalización y entrega de los mismos, a los responsables de las instituciones educativas, con todas las documentaciones técnicas que guarda relación al desarrollo en base al cronograma de avance y ser parte del control sobre las mismas, para conocer la realidad del costo de la obras, que lo han manifestado como punto negativo en las entrevistas.
- La escasa comunicación con los fiscalizadores, motivo de la insatisfacción de algunos responsables educativos, ya que los problemas surgidos, han sido respuesta a la falta de acercamiento para conocer algunas falencias específicamente en las terminaciones de las Obras.
- Mejorar e implementar construcción de comedores adecuados, ya que se necesitan de espacios saludables y cómodos. En cuanto a la cocina y almacenamiento de insumo se debe equiparlo debidamente el cuidado en la limpieza y almacenamiento.
- Revisar y hacer cumplir todos los contratos firmados a fin de que las multas generadas por los incumplimientos puedan ser reutilizados en las obras e inversiones según la micro planificación FONACIDE.

## 4 CONCLUSIONES

Esta carta es de carácter confidencial y la Municipalidad podrá hacer el uso que considere más conveniente para la Institución. Sin embargo, esta limitación no intenta restringir la distribución del informe, que es un asunto de interés público. Dada la importancia de los temas investigados, exponemos algunas conclusiones, que implican a los ex-Intendentes:

- a. En la distribución porcentual de los Programas o Proyectos ejecutados por la Municipalidad con los recursos del FONACIDE, no se aplicaron los porcentajes establecidos en el artículo 13 del Decreto 9966/12 y Art. 5 Dto. 1705/14 ni las micro-planificaciones del MEC, especialmente en el área más sensible que es el Complemento Nutricional en el 2014, en el que se alcanzó solo el 19% y no el 30% como lo exigen las normas.
- b. No se ejecutaron los fondos del FONACIDE en tiempo y forma. Existen importantes excedentes no utilizados en los ejercicios 2013, 2104 y 2015, por no cumplir las planificaciones del MEC, lo que redundo en perjuicios en las obras y las prioridades, a pesar de que esos fondos deben fortalecer a la educación. No se explica de ninguna manera la utilización parcial de los fondos existentes en bancos (más de 5.513 millones al 31/12/15 de saldo en la cuenta especial), mientras las necesidades establecidas en las microplanificaciones son inmensas.
- c. Las autoridades de la Municipalidad emitieron el Cheque N° 417369 a su propio nombre, por un monto de 15.812.469 para el pago de retenciones del IVA que no corresponden, pues la Municipalidad no es agente de retención.
- d. Los criterios para la priorización de las obras seleccionadas no coinciden con las microplanificaciones, lo que hace presumir **manejos sectarios** en su ejecución efectiva. Por ejemplo la Escuela Rasse en el 2013 que tenía obras urgentes y necesarias, fue dejada de lado. De acuerdo a las manifestaciones de los directores

- o coordinadores de escuelas, las ejecuciones eran priorizadas por los intendentes de turno para prevalecer sus intereses coyunturales.
- e. En las reuniones del Concejo de Educación se decide por mayoría los proyectos en orden de prioridades, que era generalmente cambiadas por el Intendente de turno, como por ejemplo en las decisiones del 2015, de modo tal que no se cumple lo proyectado, no por falta de fondos sino por las alteraciones de las prioridades. En muchos casos, no se cumplen las prioridades, quedando escuelas sin las obras proyectadas, a pesar de existir muchos fondos sin utilizar.
  - f. Los municipios están obligados a rendir cuentas sobre el uso del dinero proveniente de royalties y Fonacide. La mayoría de los municipios acataron la ley de presupuesto de este año, pero los 18 accionaron el artículo 365 del decreto que la reglamenta y que guarda relación con royalties y Fonacide, entre ellos la Municipalidad de Encarnación. La Municipalidad no presentó en tiempo y forma las rendiciones periódicas.
  - g. El contrato N° 7/2014 con el contratista Arq Winston Rodney Núñez Ullon para la Obra denominada "Empedrado Chaipe" carece de documentaciones originales como facturas originales y recibos. El retiro de un cheque de Gs. 118.551.079 por el propio funcionario municipal (Tesorero) que paga y también firma la OP y es el encargado de su entrega a los proveedores, configura otra irregularidad.
  - h. Llama la atención no solamente la poca ejecución presupuestaria del FONACIDE, sino al destino de los fondos hacia obras no prioritarias ni autorizadas por la Ley y el convenio con el MEC (microplanificaciones). En efecto se usaron displicente y arbitrariamente los fondos destinados a paliar la grave situación de las infraestructuras escolares, su equipamiento y la alimentación de tantos niños carentes de lo más elemental, desviando los fondos hacia otros destinos, que nada tienen que ver con la educación.
  - i. Se destinaron fondos de FONACIDE para la compra de volquetes, tractores, camionetas y otros rodados más de 1.297 millones, adquiridos en el 2014, representando casi el 98% de lo ejecutado en ese año. Tampoco el asfalto en el microcentro, el empedrado del Barrio Chaipé y otros empedrados por 2.145 millones, que no representan objetivos directos con la educación, que representó el 83% de lo ejecutado en el 2014.

En nuestra opinión, las erogaciones mencionadas en este informe, no reúnen los requisitos de fondo y de forma para que esta transferencia sea considerada válida y legal. No obstante, y dada la importancia de los temas expuestos, y con el objetivo de corroborar y tomar las acciones pertinentes, consideramos oportuno recurrir a las recomendaciones de la Asesoría Jurídica de la Municipalidad y de las áreas técnicas de sectores de Obras y Planificación.

Atentamente

.....  
CP y MAP Dimas Piris Da Motta  
Matrícula C-100 CCP