

INFORME SOBRE LA RENDICION DE CUENTAS DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS O PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FONACIDE DE LA MUNICIPALIDAD DE BENJAMÍN ACEVAL

I- ANTECEDENTES

Con la Nota I.M. N° 378 de fecha 16 de diciembre de 2013, el Intendente de la Municipalidad de Benjamín Aceval, señor Oscar Duarte Morales, informó que los recursos recibidos del FONACIDE, establecidos en la Ley N° 4758/12 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación", no fueron ejecutados al 31 de diciembre de 2013.

Igualmente, en Nota I.M. N° 054 del 06 de marzo de 2014, informó que la Institución Municipal no incurrió en ninguna erogación de los recursos transferidos en concepto de FONACIDE durante el tercer cuatrimestre del 2013.

Asimismo, por Nota I.M. N° 101 del 24 de abril de 2014, el Intendente informó cuales fueron las razones por las cuales la Municipalidad de Benjamín Aceval no utilizó los recursos del FONACIDE durante el ejercicio fiscal 2013.

Y, por Nota N.I.M.N° 164 de fecha 29 de mayo de 2015, la Municipalidad de Benjamín Aceval, solicitó la reconsideración del descargo presentado, a fin de que el Municipio pueda recibir las transferencias de los recursos del FONACIDE y así seguir con el proceso de construcción de aulas y sanitarios, además continuar proveyendo el almuerzo escolar a las instituciones educativas del distrito.

II- ALCANCE

El análisis corresponde al período comprendido entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2013 y fue realizado a fin de dar cumplimiento al Artículo 8° de la Ley N° 4758/12 que indica: "Los Órganos de Control, dentro del ámbito de sus competencias, controlarán la ejecución de los programas o proyectos financiados con recursos del FONACIDE".

III- OBJETIVO

El objetivo del examen consistió en el análisis de la ejecución y aplicación de los programas o proyectos financiados con recursos del FONACIDE y, que las operaciones a las cuales ellas correspondan, hayan sido ejecutadas de conformidad a las disposiciones legales vigentes y demás normas aplicativas.

IV- DISPOSICIONES LEGALES

- Constitución de la República del Paraguay.
- Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República".
- Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado".
- Ley N° 4758/12 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación".
- Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".
- Ley N° 3966/10 "Orgánica Municipal".
- Ley N° 4848/13 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2013".
- Ley N° 3984/10 "Que establece la distribución y depósito de parte de los denominados "Royalties" y "Compensaciones en razón del territorio inundado" a los Gobiernos Departamentales y Municipales".

- Ley N° 4891/13 "Que modifica y amplía la Ley N° 3984/10 "Que establece la distribución y deposito de parte de los denominados "Royalties" y compensaciones en razón del territorio inundado a los Gobiernos Departamentales y Municipales".
- Decreto N° 8127/00 "Por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley N° 1535/99, "De administración Financiera del Estado", y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF.
- Anexo al Decreto N° 10480/13 "Guía de Normas y Procesos de Ejecución de la Ley N° 4848/13, Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2013".
- Decreto N° 9966/12 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 3984/2010 "Que establece la distribución y deposito de parte de los denominados "Royalties" y compensaciones en razón del territorio inundado a los Gobiernos Departamentales y Municipales y los artículos 1º, 2º, 3º, 4º,5º, 6º, 7º, 8º, 23, 24, 25, 26 y 27 de la Ley N° 4758/2012 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación".
- Decreto N° 21909/03 "Por la cual se reglamenta la Ley N° 2051/2003 "De Contrataciones Públicas".
- Decreto N° 5174/05 "Por el cual se modifican los artículos 18, 19, 24, 25, 26, 35, 44, 45, 47, 48, 49, 51, 53, 56, 62, 75, 78, 81, 83, 84, 92, 112, 118 Y 125 del Decreto 21909/2003, "Que reglamenta la Ley N° 2051/2003, De Contrataciones Públicas".
- Decreto N° 739/13 "Por la cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación".
- Decreto N° 10082/12 "Por la cual se reglamenta la utilización de los recursos asignados al Fondo Nacional para la Salud, en el marco de la Ley N° 4758/12 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la excelencia de la educación y la investigación".
- Resolución CGR N° 653/08 "Por la cual se aprueba la Guía Básica de documentos de Rendición de Cuentas que sustentan la ejecución de los principales rubros presupuestarios de gastos e ingresos de los Organismos y Entidades del Estado, sujetos al control de la Contraloría General de la República".
- Resolución CGR N° 424/10 "Por la cual se reglamenta la Ley 3966/10 "Orgánica Municipal" – Titulo Séptimo – del Régimen de Administración Financiera Municipal", artículo 3º Etapas de la Ejecución del Presupuesto (art. 187): Sin perjuicio de lo establecido en dicho artículo, deben dar cumplimiento en todas sus partes a la Guía Básica de Rendición de Cuentas, aprobada por Resolución CGR N° 653 del 17/07/08, u otra que la modifique o sustituya".
- Resolución CGR N° 789/13 "Por la cual se dispone que la Dirección General de Economía de la Contraloría General de la República gestione los trámites pertinentes y solicite información a las Entidades afectadas por la Ley N° 4758/12 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el fondo para la excelencia de la educación y la investigación", en el marco de la Resolución CGR N° 722/13".
- Resolución CGR N° 842/13 "Por la cual se reglamenta la Rendición de Cuentas a ser presentada a la Contraloría General de la República por Entidades afectadas a la Ley N° 4758/12 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el fondo para la excelencia de la educación y la investigación".
- Resolución MEC N° 7050/12 "Por la cual se establece la obligatoriedad del análisis previo, autorización y verificación ejecutiva por parte de la Dirección de Infraestructura dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas de este Ministerio, de todo Proyecto Arquitectónico a implementarse en Instituciones Educativas dependientes de esta cartera del Estado".

V- DESARROLLO

Según el informe proveído por la Municipalidad de Benjamín Aceval y por el Ministerio de Hacienda, este último transfirió al 31/12/13 a dicha Municipalidad la suma de 1.248.512.568 (Guaraníes un mil doscientos cuarenta y ocho millones quinientos doce mil quinientos sesenta y ocho). Durante el periodo sujeto a análisis, la Municipalidad presenta su ejecución presupuestaria por Objeto de Gasto, Sin Movimiento.

El análisis y verificación de los comprobantes remitidos que respaldan las operaciones, permite formular las siguientes observaciones:

1) Estimación del beneficio no recibido por la no ejecución de los recursos provenientes del FONACIDE.

La Municipalidad de Benjamín Aceval, recibió en concepto de recursos provenientes del FONACIDE al 31 diciembre de 2013 la suma de 1.248.512.568 (Guaraníes un mil doscientos cuarenta y ocho millones quinientos doce mil quinientos sesenta y ocho), importe no utilizado, conforme a la ejecución presupuestaria por Objeto de Gasto presentada "Sin Movimientos", situación ratificada con los extractos de la Cuenta Corriente N° 900310197 de Visión Banco.

Al respecto, el artículo 4° de la Ley N° 4758/12, dispone: "...Por lo menos el 50% (cincuenta por ciento) de los ingresos percibidos por Gobiernos Departamentales y Municipales en virtud de la presente Ley, deberá destinarse al financiamiento de proyectos de infraestructura en educación, consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos; y el 30% (treinta por ciento) del total percibido en este concepto, al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar...".

Con el objetivo de establecer una magnitud del beneficio no recibido que significó para la población de Benjamín Aceval la falta de gestión de dichos fondos por parte de su Municipio, al monto de las transferencias realizadas por el Ministerio de Hacienda a dicha Municipalidad se le aplicó la tasa pasiva de interés, vigente durante el periodo de análisis, publicada por el BCP, durante el tiempo transcurrido, desde la fecha de cada transferencia, hasta el 31 de diciembre de 2013.

Fecha de Depósito	Importe Transferido	Días transcurridos al 31/12/13	Interés
25/02/13	438.130.125	309	34.272.099
27/02/13	43.595.403	307	3.388.115
07/03/13	57.531.683	299	4.354.691
09/04/13	56.658.764	266	3.815.293
30/04/13	44.121.768	245	2.736.517
29/05/13	93.205.469	216	5.096.526
26/06/13	76.002.654	188	3.617.143
22/07/13	80.445.171	162	3.299.090
26/08/13	77.813.624	127	2.501.719
19/09/13	78.057.435	103	2.035.310
16/10/13	79.210.553	76	1.523.968
26/11/13	76.893.918	35	681.301
18/12/13	46.846.001	13	154.168
TOTAL	1.248.512.568		67.475.939

Fuente de Tasa de Interés: www.bcp.gov.py Tasas efectivas de interés pasiva, sistema bancario - moneda nacional. Promedios mensuales (en porcentaje anual).

Diciembre 2013 - 0,77% Estadísticas del Mercado Financiero en base a datos de Superintendencia de Bancos

Acorde a los cálculos realizados, al no invertir los recursos del FONACIDE en los proyectos previstos en su creación – infraestructura en educación, almuerzo escolar, inversión pública y desarrollo – se generó un perjuicio que es mínimamente equivalente a 67.475.939 (Guaraníes sesenta y siete millones cuatrocientos setenta y cinco mil novecientos treinta y nueve) suma que, en vez de capitalizar para el Municipio, podría haber beneficiado a muchos niños en etapa escolar.

Téngase en cuenta que, el cálculo expuesto más arriba, constituye una mera especulación teórica, porque es sabido que los depósitos en Cuenta Corriente, también en teoría, no generan intereses.

A fin de determinar las razones por las cuales no fueron ejecutados los fondos, por Nota CGR N° 2689 del 24 de marzo de 2014, se solicitó:

- 1) Motivo por el que la Municipalidad no ejecutó proyectos con los fondos establecidos en la Ley N° 4758/12, durante los ejercicios fiscales 2012 y 2013.

La Municipalidad por Nota I.M. N° 101 de fecha 24 de abril de 2014, informó cuanto sigue:

- a) *La Municipalidad de Benjamín Aceval recibió la primera transferencia de FONACIDE recién el 26 de febrero de 2013. (Los motivos del atraso de esta transferencia ya fueron mencionados en la Nota I.M. N° 398/2013, Expediente N° 35.640, remitido por esta Intendencia a la Contraloría General de la República en fecha 30 del mes de diciembre del año 2013).*
- b) *Dicha primera transferencia fue de tan solo 103.883.367, monto muy insuficiente para realizar llamados a licitación.*
- c) *En el principio de su creación, FONACIDE constituyó una nueva transferencia para las municipalidades lo que generaba incertidumbre en esta Intendencia. Por lo tanto este ejecutivo municipal no podía tener la certeza o la seguridad absoluta de que las transferencias presupuestadas para cada una de ellas se iban a ejecutar el 100 % y de manera regular durante el ejercicio fiscal 2013. Hacer un llamado a licitación a principios del ejercicio fiscal 2013, con una transferencia ejecutada que no representa ni el 30% de lo presupuestado como transferencia a la Municipalidad de Benjamín Aceval en concepto de FONACIDE, pudo significar para la Municipalidad realizar los llamados para las construcciones de aulas y luego las adjudicaciones correspondientes sin contar realmente aun el 100 % de los recursos del FONACIDE. Ante esta posible situación (la no transferencia total del FONACIDE durante el ejercicio fiscal 2013 a esta Municipalidad) se podía incumplir con los pagos a las empresas adjudicadas lo que podía significar que las obras se detuvieran y que la Municipalidad sea expuesta a demandas por incumplimiento de pago según el contrato. Ante dicha incertidumbre, y por cautela, la Intendencia junto a otras razones enunciadas, resolvió no realizar los llamados en tanto no haya recibido por lo menos el 90 % o 100 % de la transferencia de FONACIDE. La Municipalidad no podía pretender disponer de algo que aún no tenía o con un monto con el que no contaba aun en su totalidad.*
- d) *La fecha tope para presentar el PAC (Plan Anual de Contrataciones) ante la Dirección General de Contrataciones Públicas es del 28 de febrero de cada año como la primera transferencia se recibió recién el 26 de febrero ya era muy tarde para incluir en el PAC de la Municipalidad las obras afectadas por el FONACIDE.*
- e) *La Municipalidad de Benjamín Aceval no tenía presupuesto para el Ejercicio 2013 la contratación de un arquitecto para elaborar los planos y realizar posteriormente las fiscalizaciones de las obras que pudieran ser ejecutadas en el marco del FONACIDE. Recién a mediados del 2013 el MEC estableció que las construcciones nuevas deberán estar ajustadas a sus normativas. Con esto quedó claro para la Intendencia que se podían utilizar las tipologías, planillas y especificaciones técnicas que el propio MEC publica en su página web y con lo que se evita la contratación de un arquitecto para la elaboración del plano no así para las fiscalizaciones.*
- f) *Antes de setiembre del año 2013 ni el Coordinador Departamental de Supervisión, ni el Supervisor de Apoyo Técnico Pedagógico ni el Supervisor de Apoyo Técnico Administrativo del Departamento de Presidente Hayes realizaron las gestiones ante la Municipalidad de Benjamín Aceval para la implementación de proyectos de mejoramiento de la estructura*

edilicia educativa en el marco de la Ley N°4758/2012 que crea el FONACIDE, según lo establece la Resolución Ministerial N° 1068/2013, por lo que la Intendencia no contaba con el listado de instituciones que podrían ser beneficiadas con el FONACIDE lo que a su vez hacía improbable iniciar llamado u obra alguna.

- g) Tampoco existían en ese entonces reglamentaciones claras sobre el mecanismo a seguir para el uso del FONACIDE ni de parte del MEC ni de parte de la Contraloría General de la República.*
- h) Recién a mediados del ejercicio fiscal 2013 el propio MEC emite el procedimiento establecido para la aprobación de proyectos arquitectónicos en el marco del FONACIDE, en el que se mencionan las Resoluciones Ministeriales números 325, 1066 y 1068. Y en el mismo manual de procedimientos el propio MEC numeran los requisitos para aprobación de proyectos FONACIDE. Dando con esto a los intendentes claridad y precisión sobre los procedimientos aprobados por el MEC.*
- i) Recién en setiembre del año 2013 la Municipalidad de Benjamín Aceval ha recepcionado por mesa de entrada el Formulario de Microplanificación de la Demanda Educativa remitida por la entonces coordinadora departamental de educación, conforme al procedimiento aprobado y aceptado por el MEC. Antes de recibir dicha planilla no se hubiera podido realizar obra alguna.*
- j) Recién el 15 de noviembre de 2013 la Intendencia Municipal de Benjamín Aceval recibe, por correo electrónico, la Nota CGR N° 6629 por la cual pone a conocimiento del Intendente la Resolución CGR N° 842/13.*
- k) En vista que no existía claridad en los procedimientos a seguir para el uso de los recursos del FONACIDE y ante la falta de una institución o instancia encargada de delinear dichos procedimientos, fue criterio de esta Intendencia no utilizar los recursos del FONACIDE en tanto no existan normas y procedimientos claros establecidos por el MEC o la Contraloría General de la República a fin de evitar caer en laos procedimientos para dicho uso, lo que derivaría posteriormente en cuestionamientos, objeciones o imputaciones de parte de los organismos de control o el propio Ministerio Público".*

En el descargo, el Intendente Municipal, informó que entre tantas razones por las cuales no realizó los llamados para la construcción de aulas y posterior adjudicación, fue la falta de certeza o seguridad absoluta que las transferencias presupuestadas se iban a ejecutar y para no incumplir con los pagos a las empresas adjudicadas, sin embargo, la Ley de Contrataciones prevé la posibilidad de realizar llamados "Ad Referéndum", que consiste en realizar el llamado sin contar con el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria, en los casos en que la partida presupuestaria correspondiente al llamado se encuentre supeditada a la aprobación de una ampliación o reprogramación presupuestaria, o a la aprobación del Presupuesto General de la Nación, por tanto, lo mencionado por la Institución no constituye una razón válida para no haber utilizado los recursos del FONACIDE.

Asimismo, alegó que no existían reglamentaciones claras por parte del MEC y de la Contraloría General de la República durante el año 2013, sin embargo, la Ley N° 4758 y la Resolución MEC N° 7050, ambas del 2012, establecían claramente objetivos, normas, políticas y procedimientos para el uso, destino y rendición de los recursos del FONACIDE.

Igualmente, en la Nota N.I.M.N° 164 de fecha 29 de mayo de 2015, la Municipalidad de Benjamín Aceval, puso a conocimiento de este Órgano Superior de Control el Plan de Mejoramiento respecto a la no ejecución de los recursos provenientes del FONACIDE. A continuación se citan las acciones de mejora a ser implementadas por el Municipio:

- a) Crear una nueva Unidad Operativa de Contrataciones dentro de la Municipalidad de benjamín Aceval que se encargará única y exclusivamente de realizar los llamados a licitaciones y las adjudicaciones relacionadas a Royalties y Recursos Propios a fin de que la actual Unidad Operativa de Contrataciones se dedique con más tiempo única y exclusivamente a los llamados a licitaciones y adjudicaciones relacionadas al FONACIDE en tiempo y forma conforme a las leyes, decretos y resoluciones relacionadas a dicho fondo.*

- b) *Emitir una Resolución de la Intendencia Municipal "POR LA CUAL SE APRUEBA Y PONE EN VIGENCIA LOS PROCEDIMIENTOS Y PLAZOS A SEGUIR PARA LA UTILIZACIÓN EN TIEMPO Y FORMA DE LOS RECURSOS DEL FONACIDE".*
- c) *Habilitar una nueva, la segunda, Unidad Operativa de Contrataciones dentro de la Municipalidad de Benjamín Aceval a cargo de una funcionaria municipal que tendrá como una función encargarse de los llamados a licitaciones y adjudicaciones relacionadas a Royalties y Recursos Propios a fin de que el otro funcionario de UOC se dedique exclusivamente a los llamados a licitaciones y adjudicaciones relacionadas al FONACIDE.*
- d) *Elaborar un cronograma de trabajo y establecer fechas para la puesta en carcha de cada etapa del proceso.*
- e) *Elaborar en forma coordinada este la Intendencia, la Dirección de Administración y Finanzas, la Dirección de Contabilidad y la UOC, el Programa Anual de Contrataciones (PAC) del ejercicio fiscal 2015 y 2016 para la utilización de los recursos del FONACIDE en tiempo y forma.*
- f) *Mantener una comunicación más fluida y directa con la SUPERVISIÓN Departamental a fin de que no haya demora en la elaboración de la planilla de Microplanificación y en su remisión a la Intendencia.*
- g) *Utilizar los recursos del FONACIDE en base a los requerimientos de materia de bienes, servicios u obras de las distintas reparticiones o dependencias de la Entidad conforme a la Planilla de Oferta de la Demanda Educativa (Microplanificación). Dar seguimiento, modificar y evaluar el cumplimiento del PAC; y procesar los pedidos de adquisición y locación de todo tipo de bienes y/o servicios a ser realizados a través de los procedimientos de la ley N° 2051/03. Realizar la planificación eficiente.*

La Municipalidad de Benjamín Aceval presentó acciones de mejoramiento – cuyo cumplimiento será posteriormente verificado por la Contraloría General de la República.

CONCLUSIÓN

Al finalizar el ejercicio fiscal 2013, la Municipalidad de Benjamín Aceval, por falta de gestión administrativa de los recursos provenientes del FONACIDE, dejó de ejecutar la suma de 1.248.512.568 (Guaraníes mil doscientos cuarenta y ocho millones quinientos doce mil quinientos sesenta y ocho), fondo que debió ser invertido en proyectos de infraestructura de la Educación y Almuerzo Escolar.

Esta falta de gestión, imposibilitó la ejecución de proyectos y la provisión del almuerzo escolar a los alumnos de las escuelas y colegios de la ciudad de Benjamín Aceval.

RECOMENDACIÓN

Se recuerda nuevamente a las autoridades de la Municipalidad deberán:

- 1) Realizar una planificación eficiente con respecto a la utilización de los recursos del FONACIDE, que responda a las acuciantes necesidades de la Educación y a los lineamientos dispuestos en las disposiciones legales pertinentes.
- 2) Implementar el Plan propuesto en forma total y, en el más corto plazo, a fin de dar cumplimiento a todas las acciones de mejoramiento correctivas de manera a subsanar la falencia detectada por la de la CGR.
- 3) La Contraloría General de la República podrá verificar en auditorías futuras – o cuando lo crea conveniente – la efectividad de las acciones establecidas en el Plan de Mejoramiento y la documentación que las justifique.

Se deja expresa constancia que la verificación y análisis practicados a los documentos recibidos de la Municipalidad de Benjamín Aceval, contenidos en los expedientes CGR N°s 35640/13, 1145/14, 26096/14 y 12303/15, no constituyen la realización de una Auditoría a la ejecución por este Municipio de los recursos del FONACIDE, por tanto, este Informe expresa solamente el cumplimiento de los requerimientos comprendidos en la Resolución CGR N° 842/13, para la Rendición de Cuentas de los recursos provenientes del FONACIDE.

Una verificación posterior, in situ, de la materialidad de la aplicación de los recursos que los documentos expresan será necesaria para la completa finalización de los trabajos, por lo que la Contraloría General de la República se reserva la potestad de realizar las verificaciones pertinentes, en cualquier momento, para culminar con el proceso de control.

Es nuestro informe.

Asunción, de junio de 2015.

C.P. David Cáceres
Auditor

Lic. Andrea Rodríguez
Jefa - Dpto. de FONACIDE

Lic. Teresa Torres
Directora de Área de Informes y Dictámenes
Financieros

Lic. Gladys Fernández
Directora General
Dirección General de Economía