

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA

Implementación de la Ley N°4758/2012, para la
ejecución de infraestructura escolar en el municipio de
Luque, Paraguay

AUTOR: CHRISTIAN DANIEL INSFRÁN CHENÚ

TUTOR: DR. ALEJANDRO ESTÉVEZ

JULIO DE 2019

A mi familia.

Resumen

La presente Tesis de Maestría tiene como objetivo realizar un estudio del tipo descriptivo a un proceso de descentralización en el ámbito de infraestructura escolar, en la República del Paraguay. Para la realización de dicha investigación, se propone focalizar la misma en un municipio específico del Paraguay, el municipio de Luque, que se encuentra localizado en el Departamento Central y forma parte del área metropolitana conocida como Gran Asunción.

Para la realización de esta descripción, se analiza la ejecución y puesta en marcha de la Ley N°4758/2012 conocida como “FONACIDE”, dentro del municipio de Luque. Esta ley, así como sus decretos reglamentarios, fijan las reglas y procedimientos a seguir para la realización del proceso de descentralización en lo que respecta a infraestructura para la educación.

De manera específica, este trabajo pretende: analizar la legislación y reglamentaciones que rigen el proceso en estudio, analizar las estructuras organizacionales de las instituciones directamente involucradas, así como también de unidades ejecutoras directas de la política estudiada, describir los procesos realizados por el Gobierno municipal de Luque para la implementación de proyectos de infraestructura escolar, y considerar los métodos de control implementados por las distintas instancias del Estado paraguayo al proceso estudiado.

Palabras clave: Descentralización, infraestructura escolar, gobierno local.

Abstract

The following Master's Thesis aims to do a descriptive study of a decentralized process regarding the school infrastructure in the Republic of Paraguay. To do such research, the delimited area to be focused on is the Luque City Hall, which is located in the Central Department, being a city part of the Capital Urban Zone known as "Gran Asunción".

So as to get to the realization of this description, the FONACIDE Act (N° 4758/2012) is taken into analysis from the very launching and its followed execution in the Luque City. This Act and its regulatory decrees set the policies and procedures to be taken into account, in order to succeed on this decentralized process attempt in the educative infrastructure.

Specifically speaking, this thesis ought to analyse the legislation and regulations that are responsible in the processes of this study. Also, examine the organizational structures of the entities directly involved and the decision-making groups in charge of these policies. Then, describe the ways pondered by the Luque City Hall on the implementation of projects regarding school infrastructures. Moreover, take into account the control mechanism used by the Paraguayan Government on the process studied.

KEY WORDS: Decentralized, school infrastructure, local government.

Siglas y abreviaturas

AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
AGPE	Auditoría General del Poder Ejecutivo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
UOC	Unidad Operativa de Contrataciones
LCO	Licitación por Concurso de Ofertas
LPN	Licitación Pública Nacional

Índice

1. INTRODUCCIÓN	9
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
2.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	11
2.2. OBJETIVOS: GENERAL Y ESPECÍFICOS	12
3. ANTECEDENTES	14
3.1. DESCENTRALIZACIÓN, ENFOQUE: PARAGUAY	14
3.2. LA EDUCACIÓN EN EL PARAGUAY: SISTEMA, DESCENTRALIZACIÓN E INFRAESTRUCTURA	16
3.3. EL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO	20
3.4. EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LUQUE	21
4. MARCO TEÓRICO.....	23
4.1. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
4.1.1. <i>Conceptos y definiciones de políticas públicas</i>	23
4.1.2. <i>Concepciones y enfoques de implementación de políticas públicas</i>	25
4.1.3. <i>Modelos del proceso de implementación de políticas públicas</i>	28
4.1.4. <i>El rol de la burocracia en la implementación de políticas públicas</i>	29
4.2. DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y TRANSFERENCIAS	29
4.2.1. <i>Dimensiones de la descentralización</i>	31
4.2.2. <i>Transferencias</i>	33
4.2.3. <i>Relaciones y controles intergubernamentales</i>	34
4.2.4. <i>Ineficiencia y problemas de provisión de servicios públicos</i>	34
4.3. RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL.....	35
4.3.1. <i>Funciones de la rendición de cuentas</i>	37
4.3.2. <i>Sanciones</i>	38
4.3.3. <i>Formas y tipos de rendición de cuentas</i>	39
4.3.4. <i>Importancia de la transparencia para la rendición de cuentas</i>	41
4.3.5. <i>Las Entidades de Fiscalización Superior</i>	41
5. METODOLOGÍA.....	44
5.1. SELECCIÓN	44
5.2. DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO.....	44

5.3.	ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN.....	45
5.4.	TIPO DE ESTUDIO Y DISEÑO.....	45
5.5.	FUENTES DE DATOS Y HERRAMIENTAS DE RECOLECCIÓN	46
5.5.1.	<i>Fuentes primarias</i>	46
5.5.2.	<i>Fuentes secundarias</i>	48
5.6.	ANÁLISIS DE DATOS RECOLECTADOS	49
5.6.1.	<i>Preparación de los datos</i>	49
5.6.2.	<i>Análisis de los datos</i>	50
5.7.	PRESENTACIÓN DE DATOS EMPÍRICOS	51
6.	MARCO NORMATIVO.....	52
6.1.	NORMATIVA GENERAL DEL FONACIDE	52
6.2.	NORMATIVA LOCAL	56
6.3.	NORMATIVA SOBRE CONTRATACIONES PÚBLICAS.....	58
6.4.	NORMATIVA SOBRE CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	59
7.	IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N°4758/2012 EN LO QUE RESPECTA A INFRAESTRUCTURA ESCOLAR EJECUTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE LUQUE.....	62
7.1.	EL FONACIDE: ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS.....	62
7.2.	PROCESOS INTERNOS DE IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR	65
7.2.1.	<i>Microplanificación y Priorización de proyectos</i>	65
7.2.2.	<i>Elaboración de proyectos</i>	70
7.2.3.	<i>Proceso de contrataciones públicas</i>	76
7.2.4.	<i>Proceso de fiscalización</i>	90
7.3.	IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N°4758/2012 COMO POLÍTICA PÚBLICA	92
7.4.	LA LEY N°4758/2012 COMO POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN	93
7.4.1.	<i>Controles intergubernamentales</i>	95
8.	ACCOUNTABILITY DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR	96
8.1.	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	97
8.2.	AUDITORÍA GENERAL DEL PODER EJECUTIVO	99
8.3.	PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	100

8.4.	LA DIRECCIÓN DE TRANSPARENCIA DE LA MUNICIPALIDAD DE LUQUE ...	101
9.	CONCLUSIONES	103
10.	NORMATIVA ANALIZADA	108
11.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
12.	ANEXOS	115
12.1.	ENTREVISTA A INFORMANTE 1	115
12.2.	ENTREVISTA A INFORMANTE 2	118
12.3.	ENTREVISTA A INFORMANTE 3	123
12.4.	ENTREVISTA A INFORMANTE 4	127
12.5.	ENTREVISTA A INFORMANTE 5	129

1. Introducción

El presente trabajo de investigación fue realizado como requisito para la aprobación de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, y trata sobre la implementación de la Ley N°4758/2012 “Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo”, en lo que respecta a infraestructura escolar, específicamente en la ciudad de Luque, Paraguay. Dicha implementación es llevada a cabo por el Gobierno local denominado Municipalidad de Luque.

Esta investigación tiene como foco de estudio al proceso de descentralización que propone la ley anteriormente citada. Dicha normativa propone que la ejecución de infraestructura escolar sea realizada por los gobiernos municipales, y también prevé la transferencia de los recursos necesarios para la implementación propuesta.

El estudio se centra principalmente en la implementación de infraestructura escolar, dentro del territorio administrado por el Gobierno municipal de la Ciudad de Luque. Como delimitación temporal del estudio se tiene en cuenta el inicio de recepciones de transferencias monetarias por parte del Gobierno Nacional.

Específicamente, la investigación busca: analizar la normativa que regula el proceso estudiado, identificar y describir las dependencias de la administración local de Luque, que se encuentran involucradas en el proceso, describir todo el proceso realizado por la Municipalidad de Luque para la ejecución de proyectos de infraestructura escolar, e identificar la formas y métodos de control y rendición de cuentas aplicados al proceso estudiado.

Con respecto al tipo de estudio, este trabajo es de carácter descriptivo, debido a que busca describir el proceso de implementación de proyectos de infraestructura escolar por parte de un municipio específico, además de recolectar una mayor cantidad de datos relevantes que, con otros enfoques investigativos, podrían pasar desapercibidos.

Así mismo, este trabajo se justifica primeramente en base a revisiones bibliográficas realizadas referente a la descentralización y a los gobiernos subnacionales. Con respecto a la descentralización en Latinoamérica, se identificó que la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo han traspasado en los últimos años las funciones de la política regional de desarrollo a organismos subnacionales (Montecinos, 2005).

En el caso específico del Paraguay, que según su constitución es un país unitario y administrativamente descentralizado, el proceso de descentralización ha sido muy tardío en comparación con la mayoría de los otros países de la región, siendo iniciado después de la caída del gobierno dictatorial en 1989 (Nickson, 2016).

Posteriormente a esta revisión, se identificó el FONACIDE y su papel en la descentralización de los servicios públicos en educación. Con respecto a la elección del municipio de Luque como caso a estudiar, se justifica dicha decisión debido a que esta ciudad es una de las más pobladas en el Departamento Central y por consecuencia recibe mayor cantidad de recursos para la ejecución de infraestructura escolar.

Este trabajo se estructura como sigue: se inicia con el planteamiento del problema, que incluye la formulación del mismo y de las preguntas de investigación, así como los objetivos generales y específicos del trabajo. Posteriormente se presentan antecedentes del caso estudiado, y que tratan sobre: la descentralización en el Paraguay, la educación y el sistema educativo paraguayo, el estado de la infraestructura educativa y datos acerca del Gobierno Municipal de Luque y su rol en el proceso estudiado.

Seguidamente se describe el marco teórico, en el cual se presentan teorías referentes a implementación de políticas públicas, descentralización y rendición de cuentas. Con respecto a la metodología de la investigación, primeramente se detalla la justificación en la selección del estudio, y la delimitación del mismo. Posteriormente, se describen las fuentes de datos y herramientas de recolección utilizadas y se explica la técnica de análisis de datos aplicada.

En los siguientes apartados se presentan los hallazgos encontrados, estructurados en capítulos, los cuales responden a los objetivos específicos de la investigación, que tratan acerca de la normativa que afecta al proceso estudiado, la descripción del proceso completo y el control aplicado al mismo. En el último punto se desarrollan las conclusiones y consideraciones finales.

2. Planteamiento del Problema

2.1. Formulación del problema

El presente proyecto tiene como foco de estudio al proceso de descentralización que propone la Ley N°4758/2012: “que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo” del Congreso Nacional del Paraguay, para la asignación de forma racional y eficiente de los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión de energía de la Entidad Binacional Itaipu¹ al Brasil. En lo que respecta al Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), esta investigación se focalizará en los recursos del Fondo que son administrados por los municipios y son destinados a obras de infraestructura en educación².

Por otro lado, dicho estudio se centra específicamente en el municipio de la ciudad de Luque, ubicado en el Departamento Central de la República del Paraguay, a 10 km de la capital del país, Asunción y con una población de 272.808 habitantes (Dirección General de Estadísticas, 2018).

El estudio se centra principalmente en la aplicación o puesta en marcha de la Ley N°4758/2012 anteriormente citada, específicamente en las áreas de infraestructura para la educación, dentro del territorio administrado por el Gobierno municipal de la Ciudad de Luque.

Se puede afirmar que las primeras interrogantes que desembocaron en este proyecto se dieron debido a la revisión de la literatura referente a descentralización en el Paraguay, específicamente en el nivel municipal. Nickson (2016) afirma que si bien la Ley orgánica Municipal del país, promulgada en 2010, delega funciones de prestación de servicios de educación, construcción y mantenimiento de locales destinados a la educación pública, en la práctica, la participación de las municipalidades paraguayas en la prestación de servicios de educación en su territorio es escasa. El mismo autor también hace referencia a las transferencias monetarias provenientes del FONACIDE, resaltando las críticas realizadas al modelo debido al mal uso de los fondos por parte

¹ La represa hidroeléctrica de Itaipú es una represa binacional entre Paraguay y Brasil, en su frontera sobre el río Paraná

² “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”. Art 4, Ley N°4758/2012.

de las autoridades locales, haciendo énfasis en que la falta de involucramiento del municipio en el inicio de este proceso de descentralización podría ser una de las razones que hayan afectado su correcta adopción.

Con respecto a las interrogantes de este proyecto propuesto, las mismas surgen debido a la iniciativa de describir cómo se desarrolla el proceso descentralización, cuáles son los actores involucrados y cuáles son los métodos de control implementados por las partes.

De forma general se plantea la siguiente interrogante:

¿Cómo se implementó la Ley N°4758/2012 “Que crea el Fondo Nacional de Inversión pública y Desarrollo”, en lo que respecta a ejecución de obras de infraestructura en educación, en el Gobierno municipal de la Ciudad de Luque y cuáles fueron los factores de progreso y retroceso de dicha implementación?

Otras cuestiones específicas planteadas son:

¿Cuáles son las reglamentaciones correspondientes a la Ley N°4758/2012 que tienen relación con la transferencia, ejecución de recursos y rendición de fondos destinados a educación?

¿De qué manera se componen la estructura y las dependencias del Gobierno municipal encargadas de la ejecución de obras de infraestructura en educación enmarcadas dentro de la Ley N°4758/2012?

¿Cuáles son los procesos realizados para la implementación de la Ley N°4758/2012 en lo que respecta a proyectos de infraestructura en educación?

¿Cuáles son los métodos de control y rendición de cuentas, implementados por el Gobierno Nacional y otros entes independientes, aplicados a las organizaciones ejecutoras de proyectos enmarcados en la Ley N°4758/2012?

2.2. Objetivos: general y específicos

Objetivo general: Describir el proceso de implementación de la Ley N°4758/2012 que crea el Fondo Nacional de Inversión pública y Desarrollo en lo que respecta a ejecución de obras de infraestructura escolar, administrada por el Gobierno municipal

de la Ciudad de Luque, teniendo en cuenta el progreso realizado y los factores que dificultaron el proceso.

Objetivos específicos:

- Analizar la legislación y reglamentaciones correspondientes a la Ley N°4758/2012 que tengan relación con transferencia, ejecución y rendición de fondos destinados a educación.
- Analizar la estructura y funcionamiento de las dependencias del Gobierno municipal encargadas de la ejecución de obras de infraestructura en educación enmarcadas dentro de la Ley N°4758/2012.
- Describir los procesos realizados por el municipio para la implementación de proyectos enmarcados en la Ley N°4758/2012.
- Considerar los métodos de control y rendición de cuentas aplicados al FONCIDE, implementados por el Gobierno Nacional y otros entes independientes.

3. Antecedentes

En el siguiente apartado se presentan los antecedentes referentes al problema de investigación. Primeramente se expone información acerca de la descentralización con un enfoque en el caso actual del Paraguay. Luego se pasa a describir el sistema educativo paraguayo, la infraestructura con que cuenta la misma y su estado con respecto a la descentralización, luego se presenta información acerca del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo y, como último antecedente, se exponen datos acerca del Gobierno municipal de Luque, el cual es el foco de estudio de la presente investigación.

3.1. Descentralización, enfoque: Paraguay

Según la Comisión de descentralización y autonomía local de la Diputación de Barcelona (2018), la descentralización se refiere a un proceso de reorganización del Estado y de transferencia gradual de competencias (originariamente concentradas en el gobierno central) y recursos necesarios para el ejercicio de aquellas, hacia otras esferas territoriales de gobierno, bien sean estos Estados federales, gobiernos regionales, provinciales o municipales. Siguiendo esta definición, la misma se fundamenta en la creencia de que la toma de decisiones dentro de un gobierno y su ejecución final son más eficientes cuando más cerca de los ciudadanos afectados por esta se efectúen.

En un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, la República del Paraguay, así como otros países de la región, posee actualmente un cierto grado de descentralización estructural. Esta descentralización se da en tres niveles: Gobierno nacional, Gobierno departamental y Gobierno municipal, aunque se debe tener en cuenta que la misma se encuentra aún en un proceso lento de adaptación (Gaete, 2012).

El proceso de descentralización en el Paraguay se inicia con la reforma constitucional del año 1992, esta nueva constitución le provee a la estructura descentralizada jerarquía constitucional a través de su artículo 1³. Gracias a esta nueva estructura se

³ El Paraguay se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado, en la forma que establecen esta Constitución y las leyes. Art. 1, Constitución Nacional de la República del Paraguay.

crean los gobiernos departamentales (anteriormente ausentes) y se profundiza en la autonomía de los gobiernos municipales. Sin embargo, se debe aclarar que esta delegación de funciones del Gobierno nacional a los gobiernos subnacionales se da solo en el ámbito ejecutivo y a efectos administrativos, es decir que con esta acción no es posible crear organismos legislativos departamentales que creen nuevas leyes o un poder judicial a nivel subnacional. Tanto las funciones legislativas como judiciales recaen únicamente en el Gobierno Nacional, reafirmando el carácter unitario del Estado Paraguayo.

A través de las nuevas reformas introducidas por la nueva constitución del Paraguay, la nueva estructura político-institucional del país difiere al antiguo sistema. Anteriormente a esta reforma, los miembros de las juntas locales así como los intendentes municipales de todo el país eran designados por el Poder Ejecutivo y representaban al Presidente y su política en sus respectivos distritos. Es decir que la organización de los Estados sub-nacionales funcionaba como un mecanismo de control social y político, y no como administraciones con autonomía administrativa y capacidad de decisión en el proceso de asignación y gastos de los recursos.

Según Gaete (2012), este cambio de estructura no necesariamente modifica totalmente las reglas de juego dentro de la administración del Estado. El autor afirma lo siguiente:

“La descentralización de los gobiernos departamentales y municipales puede ser vista como una condición satisfactoriamente superada en relación a un requisito político básico y representa un paso sumamente favorable a los propósitos de poner en funcionamiento el proceso para la descentralización en el país. Este hecho constituye un importante avance institucional no solo por su contenido de contraste histórico sino porque en el futuro el mismo también puede servir de base para reforzar el concepto de gobernabilidad a nivel subnacional.”

Con respecto a la distribución de competencias entre los gobiernos subnacionales, luego de la reforma, se observa una ampliación de mandato en el nivel departamental en el cual se enfatiza su papel de coordinador en el nivel intermedio de gobierno. Las funciones de este nivel se encuentran definidas en la Constitución Nacional y de manera más específica a través de la Ley Orgánica Departamental del año 1994. Esta

Ley establece funciones que se podrían definir como vagas y no especifica las funciones puntuales del Gobierno departamental en materia de política educativa y sanitaria dentro del territorio que administra. En otro apartado de la misma Ley se concede al departamento un cierto papel de rector en la planificación de inversiones y gastos dentro del territorio.

Analizando el nivel municipal, se observa un amplio mandato con respecto a sus funciones, las cuales son relativas a la provisión de servicios públicos a nivel local. Sin embargo, debido a la limitación presupuestaria, la gran desigualdad observada al comparar poblaciones de distintos municipios que se traduce en una baja recaudación, son solo contados los municipios que logran ejercer todas las funciones señaladas en la Ley Orgánica municipal.

Como se mencionó en el párrafo anterior que una de las limitaciones para la ejecución de funciones asignadas al Gobierno municipal es la limitación presupuestaria, es conveniente especificar las fuentes de financiación con que cuentan los municipios. Luego de la reforma constitucional, el Gobierno Central transfiere la función de recaudación de impuestos inmobiliarios a los municipios. A los municipios les corresponde el 70% de lo recaudado a través del impuesto inmobiliario, y el restante 30% se distribuye 15% a un fondo común a beneficio de los municipios más vulnerables y el otro 15% va en beneficio del Gobierno departamental respectivo. Se debe tener en cuenta que el nivel local no posee responsabilidades explícitas en lo que respecta a educación y salud.

Una de las principales finalidades de la descentralización dentro del Estado Paraguayo es asignar nuevos roles a entes subnacionales, que por su proximidad con los ciudadanos, pueden gestionar los servicios públicos con un mejor conocimiento de las necesidades y aplicar un mayor y mejor control de estas gestiones dentro del territorio administrado (Letelier, 2012).

3.2. La educación en el Paraguay: Sistema, descentralización e infraestructura

Según el Artículo 73 de la Constitución Nacional del Paraguay se establece que “toda persona tiene derecho a una educación integral y permanente”. Los fines de la misma son el desarrollo pleno de la personalidad humana, la promoción de la libertad y de la

paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, asimismo la eliminación de contenidos educativos de carácter discriminatorio.

La educación en el Paraguay se encuentra regida actualmente por la Ley N°1264/1998: General de educación, la cual establece los fines del sistema educativo nacional, los cuales son: el desarrollo de la personalidad del educando en todas sus dimensiones; el mejoramiento de la calidad de la educación; la formación en el dominio de las dos lenguas oficiales (castellano y guaraní); el conocimiento, la preservación y el fomento de la herencia cultural, lingüística y espiritual de la comunidad nacional; la adquisición de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos, estéticos y de hábitos intelectuales; la capacitación para el trabajo y la creatividad artística; la investigación científica y tecnológica; la preparación para participar en la vida social, política y cultural, como actor reflexivo y creador en el contexto de una sociedad democrática, libre, y solidaria; la formación en el respeto de los derechos fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad; la formación y capacitación de técnicos y profesionales en los distintos ramos del quehacer humano con la ayuda de las ciencias, las artes y las técnicas; y la capacitación para la protección del medio ambiente, las riquezas y bellezas naturales y el patrimonio de la nación.

Con respecto a la gestión, administración y regulación de la educación, es el Ministerio de Educación y Ciencias el organismo responsable de la dirección, desarrollo, coordinación, ejecución y supervisión de la política educativa dentro del territorio paraguayo. En ese contexto, el mismo administra la educación formal (educación inicial, básica y de nivel medio) del sector público así como también ejerce control sobre las actividades del sector educativo privado. La principal misión de esta institución reza: “Garantizar a todas las personas una educación de calidad como bien público y derecho humano a lo largo de la vida”.

En referencia a la estructura y organización del sistema educativo nacional, las mismas se encuentran conformadas por: 1. La educación inicial, la cual está destinada a atender a la población de 0 a 5 años de edad y es de carácter obligatorio según la disponibilidad presupuestaría; 2. La educación escolar básica, obligatoria y gratuita,

cuyo periodo tiene 9 años de duración y sirve a la población de 6 y más años de edad; y 3. El ciclo básico de educación secundaria que comprende 3 años de duración. Cabe destacar que este ciclo de educación se encuentra diversificado ofreciendo diferentes ofertas educativas (científica y técnica) (Molinier, 2014).

A partir de este punto se presentan datos acerca del estado actual de la descentralización de la educación en el Paraguay. Siguiendo la Ley General de Educación vigente, el sistema educativo nacional se encuentra desconcentrado a nivel de todo el territorio nacional, a través de la Coordinación de Supervisión Departamental, en los 17 departamentos y la capital, Asunción, la cual planifican en coordinación con las direcciones generales del Ministerio, las diferentes actividades como la entrega de los recursos suministrados por los programas en ejecución, la asistencia pedagógica y la ejecución del control administrativo de todos los centros de educación inicial, las escuelas de educación básica, los colegios secundarios y de nivel medio.

La mencionada “Coordinación de Supervisión Departamental”, la cual se encuentra marcada por un particular componente de ejercicio voluntario de competencias en el área de educación, se encarga, en teoría, de la gestión de las escuelas públicas dentro de un determinado departamento. Con el objetivo de identificar las particularidades regionales en el territorio gestionado, la citada Ley de Educación vigente establece la creación de estos consejos departamentales de educación, los cuales tiene por objetivo la formulación y discusión de políticas educativas dentro de sus respectivos departamentos así como el apoyo en la implementación de los planes y programas educativos vigentes y la adaptación de los mismos a las prácticas culturales desarrolladas dentro de las comunidades.

La conformación de estos consejos se realiza en base a propuestas de la comunidad, donde existen diferentes instancias que podrían participar, como lo son: la Gobernación departamental, la Junta departamental, municipios, Centros regionales de educación, Coordinaciones departamentales de supervisión, Universidades, Institutos de formación docente, Asociaciones de padres y la iglesia (Letelier, 2012).

Basándose en el artículo 112° de la Ley General de Educación, el MEC, los gobiernos departamentales y municipales establecen la manera de coordinar los servicios

educativos que corresponde a cada una de ellas según su jurisdicción. La instalación de los Consejos Departamentales de Educación en los departamentos del país, por parte del MEC, y en coordinación con las gobernaciones como lo dispone la Ley General en su artículo 113, solo se pudo implementar en algunos casos y en periodos específicos, por lo que no se constituyeron en instancias eficaces para la coordinación y articulación de las acciones.

Con respecto a las políticas generales de educación y su principal fuente de financiamiento, las mismas provienen del nivel central de gobierno. La Ley Orgánica Departamental vigente establece que los departamentos tienen como función en materia de educación la coordinación de este sector (como ya se había explicado en el párrafo anterior), sin especificar la manera en que dicha coordinación se llevará a cabo. Por otro lado, la Ley Orgánica Municipal establece que los municipios tendrán a su cargo la prestación de servicios de educación, la elaboración de planes de educación, la construcción y mantenimiento de la infraestructura dedicada a educación pública, el suministro de equipamiento, mobiliario e insumos destinados a educación, así como también la promoción de acciones en materia de educación dentro del municipio y el fomento de la contribución privada a este mismo sector. Sin embargo, la Ley en cuestión establece que los municipios no tienen la obligación de ejercer estas funciones citadas a menos que los recursos para la realización de las mismas sean transferidos desde el Gobierno central. Dentro del territorio paraguayo los municipios en general no administran escuelas y/o centros educativos, observándose algunas excepciones en los municipios de la capital (Asunción) y San Lorenzo (Área metropolitana del Gran Asunción) (Molinier, 2014).

Con respecto a la infraestructura escolar, el Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2011), afirma que esta ha sido históricamente analizada como un factor asociado a la cobertura y acceso escolar. Sin embargo y debido a diferentes estudios llevados a cabo en las últimas décadas se evidenció una asociación positiva entre las condiciones físicas de las escuelas y el aprendizaje de los estudiantes.

Varios estudios estimaron efectos positivos entre variables de infraestructura escolar y aprendizaje. También se identificó evidencia de que las nuevas edificaciones escolares mejoraron la calidad de los resultados de pruebas de los estudiantes que asistían a las mismas (Duarte, 2011).

Abordando el caso del Paraguay, un estudio realizado por el Banco Mundial sugiere que la falta de servicios básicos de infraestructura en las escuelas públicas puede afectar negativamente el aprendizaje de sus estudiantes. Dicho estudio explora cuestiones relacionadas con las necesidades básicas de infraestructura escolar, costos e inversiones en el Paraguay a través de un diagnóstico básico de la situación de la infraestructura de las escuelas públicas de enseñanza primaria y secundaria basándose en un censo escolar realizado en 2008. Los datos hallados sugieren que, si bien se identificaron algunas escuelas con la infraestructura necesaria para su correcto funcionamiento, un gran número de ellas no llega a los estándares mínimos para ofrecer una educación de calidad, y además esta carencia en infraestructura escolar se ve acentuada en las zonas rurales y más pobres del país. Además, si se tienen en cuenta el estado de sanitarios y aulas, una parte de las mismas parece encontrarse en mal estado (Wodon, 2015).

Siguiendo el estudio del Banco Mundial el mismo resume que en términos generales, la infraestructura educativa en el Paraguay parece ser más deficiente y menos desarrollada que en otros países de Latinoamérica. En general las zonas con mayores niveles de pobreza, así como también las zonas rurales, tienen un índice agregado de calidad de infraestructura más bajo y también se observan este tipo de diferencias si se comparan los niveles por departamentos.

3.3. El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo

El FONACIDE es un fondo de desarrollo creado por la Ley N° 4758/2012 para asignar en forma racional y eficiente los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión de la energía de la Entidad Binacional Itaipú al Brasil. El mismo refleja las prioridades de la política de desarrollo de largo plazo, como son la educación y la investigación científica, la inversión en infraestructura, la salud y el crédito. Con el FONACIDE se asegura que los recursos sean destinados única y exclusivamente a inversiones en capital físico y capital humano (Ministerio de Hacienda del Paraguay, 2019).

Según la Ley N°4758/2012, que crea e implementa el Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (FONACIDE), una parte de los fondos previstos para su asignación corresponde a infraestructura educativa pública. En el artículo 3° de la Ley, en el

inciso c) se establece que un 25% del Fondo será destinado a Gobernaciones y Municipios.

Así mismo, el artículo 12° de la misma Ley establece que hasta un 15% del monto que corresponde al fondo para la excelencia educativa (que corresponde al 30% de total de fondos que administra el FONACIDE) debe destinarse a “programas de mejoramiento de la oferta educativa, en escuelas, colegios e Institutos de formación docente del sector oficial, a través de la implementación de proyectos de infraestructura y equipamiento adecuado, que contemple la ampliación o mejoramiento de espacios educativos en uso y la construcción de nuevos espacios educativos como comedores escolares en los predios de las instituciones educativas, el equipamiento, mobiliario escolar y la dotación de materiales educativos”.

3.4. El Gobierno municipal de la Ciudad de Luque

Luque es una ciudad de la República del Paraguay, ubicada en el Departamento Central. Es una de las ciudades más importantes del departamento central con respecto a su ubicación y extensión. Teniendo en cuenta su población de más de 270.000 personas, es la ciudad más poblada del Departamento Central. Administrativamente, se encuentra dividida en doce grandes compañías (que en su mayoría constituyen zonas rurales), las cuales se subdividen en veinticinco barrios menores. El territorio luqueño abarca 203 km². La principal zona comercial, productiva y residencial de la ciudad se ubica en la zona céntrica (Dirección General de Estadísticas, 2018).

Con respecto a la forma de gobierno de este territorio de la República del Paraguay, el mismo se encuentra regulado por la Ley N°3.966/2010 “Ley orgánica municipal”, la misma define al municipio como una comunidad con gobierno y territorio propios. La ley en cuestión establece el sistema de elecciones del municipio, define a una institución, la Municipalidad, que es la encargada de gobernar el territorio. Se define a la municipalidad como una institución autónoma en los niveles políticos, administrativos y normativos (Municipalidad de Luque, 2018).

El gobierno municipal es ejercido por la Junta Municipal y la Intendencia Municipal. La Junta municipal de Luque es un órgano normativo, de control y deliberante, ejerce el gobierno municipal en conjunto con la Intendencia y sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos de la Ciudad de Luque. Por otro lado la

Municipalidad es el gobierno ejecutivo de un municipio, cuyas funciones principales son la representación del municipio, la disposición y administración de sus bienes e ingresos y la prestación de servicios públicos en general.

Según el artículo 12 de la Ley orgánica municipal, las municipalidades no están obligadas a la prestación de los servicios que se encuentran a cargo del Gobierno Central, mientras no sean transferidos los recursos. Es decir solo se puede transferir responsabilidades de una esfera a otra si existe un presupuesto disponible y este es transferido al municipio.

Teniendo en cuenta que la presente investigación trata acerca de infraestructura educativa ejecutada por un municipio, a continuación se detallan las funciones asignadas a estos por la Ley orgánica municipal, siempre teniendo en cuenta que deben existir recursos para el cumplimiento de dichas funciones: 1. la construcción, equipamiento, mantenimiento, limpieza y ornato de la infraestructura pública del municipio, incluyendo las calles, avenidas, parques, plazas, balnearios y demás lugares públicos; 2. la construcción y mantenimiento de los sistemas de desagüe pluvial del municipio; 3. la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, de conformidad con la ley que regula la prestación de dichos servicios, en los casos que estos servicios no fueren prestados por otros organismos públicos; 4. la construcción, equipamiento y mantenimiento de los caminos vecinales rurales y otras vías de comunicación que no estén a cargo de otros organismos públicos; 5. la regulación y prestación de servicios de aseo, de recolección, disposición y tratamiento de residuos del municipio; 6. la regulación de servicios funerarios y de cementerios, así como la prestación de los mismos y 7. la regulación, así como la organización y administración de los centros de abasto, mercados, y ferias municipales.

4. Marco teórico

4.1. Proceso de implementación de políticas públicas

4.1.1. Conceptos y definiciones de políticas públicas

Para dar inicio al análisis de la teoría referente a la implementación de políticas públicas, se presentan primeramente diferentes aproximaciones a la definición de lo que es una política pública, donde nace y cuáles son los factores que influyen en ella para convertirla en un programa de gobierno. Roth (2002) considera la existencia de cuatro elementos centrales para identificar una política pública: la implicación del gobierno, la percepción de problemas, la definición de objetivos y el proceso. Basándose en lo anterior, el mismo autor afirma que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asumen la tarea de alcanzar objetivos preestablecidos como necesarios, a través de un proceso destinado a cambiar el estado de las cosas el cual es percibido como problemático. Es necesario tener en cuenta que en ocasiones la respuesta a un estado problemático por parte del sistema político es consecuencia de otra política anterior.

Teniendo en cuenta las afirmaciones anteriores, se podría definir una política pública como la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios y por medios y acciones que son tratados, parcialmente, por una institución gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como problemática.

Siguiendo esta definición, también es preciso señalar que la política pública no existe en la realidad, sino que se trata de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación. Esto implica dificultad para identificar sus entornos exactos. Una observación de las acciones de autoridades y de sus efectos evidencia que la delimitación de la pertinencia de estas a una u otra política pública es un ejercicio mucho más complejo de lo que se podría prever anteriormente. La definición de una política constituye ya en sí una controversia de debate para los actores políticos (Roth, 2002).

Otra definición relevante sobre políticas públicas es la que plantea Saravia (2006), el mismo afirma que las políticas públicas se tratan de un flujo de decisiones públicas, orientadas a mantener el equilibrio social o introducir desequilibrios destinados a

modificar una realidad previa. Estas decisiones son condicionadas por el propio flujo y por las reacciones y modificaciones que las mismas provocan en el tejido social, así como por los valores, ideas y visiones de los que adoptan o influyen en la decisión. Es posible considerar a las mismas como estrategias que apuntan a diversos fines deseados por los diversos grupos que participan en el proceso decisorio. Desde una óptica más operacional se podría afirmar que una política pública es un sistema de decisiones que busca acciones u omisiones, preventivas o correctivas, destinadas a mantener o modificar la realidad de uno o varios sectores de la vida social, por medio de la definición de objetivos y estrategias de actuación y de asignación de recursos para alcanzar objetivos establecidos.

Por otra parte, y teniendo en cuenta el rol del estado y de la sociedad civil en la elaboración y ejecución de políticas públicas, Boneti (2011) las define como acciones que nacen del contexto social, pero se materializan en la esfera estatal como una decisión de intervención pública a la realidad social, ya sea esta para realizar inversiones específicas o para la implementación de una regulación administrativa. El mismo autor afirma también que las políticas públicas son el resultado de la dinámica del juego de fuerzas que se establece en el ámbito de las relaciones de poder, desde los ámbitos: político, económico, sociedad civil y otros grupos que podrían estar afectados por una determinada política. Dichas relaciones de poder determinan un conjunto de acciones que se atribuyen a la institución estatal que provocan la dirección de las acciones de intervención administrativa del Estado en la sociedad. En este sentido, se podría afirmar que el Estado es un agente de organización y de institucionalización de las decisiones originadas dentro del debate público entre los distintos agentes intervinientes en la creación de una política pública.

Antes de pasar a las diferentes teorías que abarcan la implementación de políticas públicas se analizara el proceso por el cual atraviesan las mismas, desde su elaboración hasta su efectivización, teniendo en cuenta grupos sociales, intereses diversificados y poderes institucionales que influyen a lo largo del proceso. Boneti (2011) afirma que aunque la política estudiada promueva acciones focalizadas en el atendimento de demandas sociales concretas, su establecimiento involucra recursos financieros y regulaciones enfocadas en el atendimento de algunos segmentos sociales en perjuicio de otros. Esto quiere decir que en cualquier etapa, desde la elaboración a la implementación, una política pública puede crear conflictos de intereses en

diferentes sectores (político, social, sector privado). Es de esta forma que las políticas públicas, durante todo su ciclo, involucran personas, instituciones de diferentes niveles, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, cada uno con sus diferentes demandas e intereses, tratando de influir en la política desde su sector y promoviendo los intereses de la institución que representa.

4.1.2. Concepciones y enfoques de implementación de políticas públicas

Con respecto al tema central de este apartado, la implementación de políticas públicas, Roth (2002) define la misma como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”. El mismo autor plantea diferentes aproximaciones y enfoques para analizar el mismo.

Por su parte, Van Meter y Van Horn (1975) determinan que la implementación de políticas engloba acciones de individuos y grupos públicos y privados, que buscan el cumplimiento de lo pautado previamente. Sus acciones son esfuerzos con el objeto de transformar decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, ordenados por las decisiones políticas.

En las siguientes líneas se analizara la implementación de las políticas públicas: primeramente como un problema político, para luego pasar a las concepciones de implementación: “top-down” y “botton-up”, el enfoque clásico de la administración racional, el enfoque de “buen gobierno” y el de gestión pública.

Con respecto a la implementación de una política como problema político Roth (2002) afirma que, para muchos, la implementación es un problema administrativo, es decir un problema técnico de ejecución. Contrariamente a lo que se cree, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es de suma importancia porque es ahí donde la política, hasta entonces hecha de discursos, leyes y normas, se transforma en hechos concretos. Si para juristas, abogados y políticos el problema que se plantea solucionar con la política se encuentra resuelto con la promulgación de leyes y normas, para los politólogos el problema político se desplaza a otro espacio. La aplicación de la norma, en la cual se sustenta una determinada política, por diferentes entidades (nacionales, subnacionales) y en distintas zonas implica que la

implementación no es una sola, sino plural. Resumiendo lo anterior, la implementación de una norma es la continuación de una lucha política con otros medios y en escenarios diferentes. Dar menos importancia a este proceso es olvidar que la misma tiene un gran impacto en los resultados propuestos.

Enfocando el análisis de implementación a los diferentes enfoques propuestos, los primeros en describir son los conocidos como “top-down” y “bottom-up”. La primera conocida como “top-down” corresponde a la concepción tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla de arriba hacia abajo. Tiene como postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el mundo político y el universo burocrático y la búsqueda de eficiencia. Este enfoque presupone que existe una clara separación entre la formulación y la decisión de la política, por un lado, y la implementación de las decisiones por el otro. También considera que generalmente los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y control nacidos en el ambiente burocrático.

La concepción conocida como “bottom-up” toma la dirección opuesta a la descrita anteriormente, es decir nacen de abajo hacia arriba. Históricamente los modelos basados en esta categoría se desarrollaron como enfoques alternativos frente a las deficiencias que presentan los modelos de implementación tradicionales. Según esta segunda concepción se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir una política pública, con reglas, procedimientos y estructuras por medio de un proceso ascendente.

A partir de las concepciones descritas más arriba, se pasa a analizar los enfoques propuestos por Roth (2002), los cuales pueden estar alineados o no con las concepciones “top-down” y “bottom-up”. El primer enfoque, “clásico” de la administración racional, corresponde a la concepción clásica, de Weber y Fayol, de la administración pública, concebida como el modelo ideal de un ente ejecutor de las decisiones políticas. Es el tipo ideal de enfoque con una concepción “top-down”, en el cual se define a la administración como un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y definida que observa estrictamente las reglas y objetivos, en un contexto de control administrativo perfecto y una excelente coordinación entre las distintas unidades administrativas. Según este enfoque la administración realiza a la perfección su tarea de transformar los objetivos en medios, sustituir la política por la técnica y los

conflictos por racionalidades gestionarías. La administración cumple y hace cumplir órdenes y no busca la participación o diálogo con destinatarios de la política.

El siguiente enfoque analizado es el de “buen gobierno”, el cual consiste en un amplio marco de propuestas para determinar y crear condiciones necesarias para que un gobierno logre sus objetivos. Este enfoque se centra en una propuesta de renovación de procesos más que en los resultados. Analizando la literatura especializada de este enfoque el autor afirma que el “buen gobierno” hace referencia a estilos de gobernar que otorgan importancia a los mecanismos de gobierno que no se basan en los recursos tradicionales de la autoridad y sanción, sino que crean estructuras que son resultados de la interacción de actores sociales y políticos dotados de autoridad y que se influyen mutuamente. Es decir que este enfoque trata de crear escenarios, estrategias y mecanismos de participación e inclusión de organizaciones no estatales para aumentar las posibilidades de éxito en la gestión.

Con respecto al enfoque descrito en el párrafo, Stoker (1998), cita cinco características del enfoque de buen gobierno: 1. Participación de un conjunto de instituciones procedentes del gobierno y de fuera de él, 2. Reconocimiento de la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades del estado frente a los problemas sociales y económicos, 3. Existencia de una interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción pública, 4. Aplicación a redes autónomas de agentes o autores y 5. Reconocimiento de que el gobierno tiene capacidad para hacer las cosas empleando, no tanto la autoridad, sino técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.

Otro enfoque analizado por Roth (2002) es el de gestión pública. El autor, propone un guía para aumentar las posibilidades de una implementación exitosa de las políticas públicas. Dicha guía indica condiciones que se deben tener en cuenta por los diseñadores y proponentes de la política con el fin de cumplir con sus objetivos. El modelo involucra tanto aspectos del contenido material de la política como del contexto y los recursos disponibles para su implementación. En los siguientes párrafos se analizan cada una de las condiciones que el modelo en cuestión propone.

4.1.3. Modelos del proceso de implementación de políticas públicas

En este apartado se procederá a describir un modelo de proceso de implementación de políticas planteado por Van Meter y Van Horn (1975). Este modelo postula la existencia de seis variables que definen los vínculos entre la política y su desempeño. El mismo especifica las relaciones entre las variables independientes y la variable dependiente, así como las relaciones entre las variables independientes entre sí. Los vínculos que se exponen representan hipótesis que podrían ser puestos a prueba, en caso de que pudieran construirse indicadores y se pudiera reunir la información adecuada.

Las variables descritas tienen que ver con: las normas y objetivos de las políticas, teniendo en cuenta los indicadores que podrían medir el desempeño de las mismas; los recursos necesarios para la implementación; la comunicación correcta de las normas y objetivos que se pretenden seguir; las características de las instancias responsables de la implementación, es decir las organizaciones que se encargan directamente de la misma; el impacto de las condiciones económicas, sociales y políticas en la política misma; y la actitud de los encargados de la implementación con respecto a su conocimiento de la política, la orientación de su respuesta a la misma y la intensidad de esta respuesta.

Por otro lado, el modelo racional-deductivo, planteado por Martínez (1995), define a la política como el resultado de un proceso, iniciado con la definición de objetivos y construido a partir del cálculo de las contribuciones de medios alternativos en presencia de restricciones.

Supone racionalidad plena, información completa, capacidad y poder suficiente para controlar los procedimientos y evitar los desvíos. Esta teoría postula un óptimo alcanzable por el despliegue de la racionalidad instrumental, siendo la eficiencia en la asignación de recursos el criterio predominante. En este modelo de implementación no hay procesos deliberativos, cada actor debe realizar las acciones designadas sin introducir juicios de valor.

El citado modelo se corresponde con los supuestos de la planificación tradicional, está construido sobre la confianza en la capacidad de análisis y del conocimiento como determinante de los cursos de acción y su aspiración es normativa.

4.1.4. El rol de la burocracia en la implementación de políticas públicas

Siguiendo a Oszlak (2006), el mismo plantea que las burocracias públicas son la parte concreta y visible de la noción ideal abstracta del Estado. Este es visto como la principal instancia para la articulación de relaciones sociales, y como el tejido conjuntivo que mantiene a la sociedad unida. Sin embargo se debe resaltar que esta misma burocracia también es vista como un sistema de producción formalmente investido con la función de satisfacer ciertos objetivos, expectativas y demandas sociales previamente acordados.

El mismo autor plantea que el involucramiento de la burocracia en la política plantea la cuestión de su poder relativo con respecto a otros actores, mientras que su intervención en el proceso de implementación de políticas públicas se relaciona con su desempeño (o productividad) en el logro de los objetivos políticos.

Revuelta (2007), en su obra sobre “implementación de políticas públicas”, afirma que los primeros estudios centrados en la implementación tuvieron como foco analizar el rol de las organizaciones en este proceso. En particular un gran número de estudios investigaron el rol de la burocracia como la principal variable en el proceso de implementación. Citando a Kaufman, el autor identifica tres variables relacionadas con el fracaso de una implementación: el proceso de comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política. Principalmente se considera que los asuntos burocráticos son el principal problema de la implementación.

Considerando reflexiones de varios autores del tema, en los que se debaten distintos enfoques de los cuales ya se han hablado en este trabajo, el autor afirma que la burocracia parece ser el asunto central en lo que respecta a una correcta implementación. Sin embargo, debido a que la implementación es un proceso complejo, en donde múltiples variables y no solamente factores burocráticos influyen en ella, todos estos deben ser tomados como objeto de estudio.

4.2. Descentralización, autonomía y transferencias

Siguiendo a Finot (2005), la descentralización se refiere a la provisión de bienes públicos en la cual se deben distinguir distintos tipos de decisiones como: Qué y

cuánto se desea proveer y con qué ingreso se podrá proveer de dichos bienes; y cómo producir aquello que se va a proveer públicamente. En el caso de América Latina se observa que los dos tipos de decisiones han sido traspasados hacia los gobiernos subnacionales, así como también hacia los mercados. En general cuando se habla de descentralización, este concepto se encuentra asociado con el de autonomía política. Entonces la descentralización engloba en su concepto dos dimensiones: la primera se refiere a los procesos que implican la asignación de funciones a gobiernos subnacionales como unidades autónomas que toman decisiones y las ejecutan; y la segunda dimensión se refiere a los gobiernos locales como agentes del gobierno central los cuales ejecutan distintas decisiones tomadas en el nivel central.

En base a la afirmación realizada por Jordana (2001), la misma define a la descentralización como la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde las esferas superiores de poder a las unidades de gobierno de menor dimensión territorial. Las distintas modalidades según esta autora son: 1. La desconcentración, que se refiere al establecimiento de cambios organizativos y de gestión en un gobierno, en lo que respecta transferir a unidades más cercanas a los usuarios de bienes y servicios públicos una mayor capacidad de gestión autónoma en su funcionamiento. Este tipo de descentralización no elimina las relaciones jerárquicas entre el gobierno y las unidades subnacionales; 2. La devolución, la cual se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos subnacionales reciben competencias y capacidades, aceptando la responsabilidad por los servicios provistos. y 3. La delegación, que se refiere a encargar a los gobiernos subnacionales la implementación de políticas, tareas de gestión y administrativas por parte del gobierno central.

Un punto a destacar en el abordaje de la descentralización desde el punto de vista institucional es, la distinción entre la descentralización política y la administrativa. Esto debido a que la primera implica que se traspasen poderes de decisión sobre temas políticos importantes, lo que supone una capacidad regulatoria. En el caso de la descentralización administrativa, se entiende que se realiza un traspaso de poder muy limitado desde el nivel superior, enfocado en transferir el control de la gestión, con competencias regulatorias limitadas o inexistentes.

A efectos de la presente investigación, se define a la descentralización como un proceso de reorganización del Estado y de transferencia gradual de competencias (originariamente concentradas en el gobierno central) y recursos necesarios para su desarrollo, hacia otras esferas territoriales de gobierno, bien sean estos Estados o provincias federales, gobiernos regionales, locales o municipales. Esta afirmación se fundamenta en la creencia de que la toma de decisiones dentro de un gobierno y su ejecución final es más eficiente cuando más cerca de los ciudadanos afectados por esta se efectúan.

En las siguientes secciones se presentan: 1. Los tipos de descentralización: política y administrativa, 2. Se discutirá sobre la rendición de cuentas dentro de los procesos de descentralización, 3. Los diferentes enfoques de descentralización, 4. El rol de las transferencias monetarias y 4. Se discutirá acerca de la eficiencia dentro de la descentralización y los problemas de implementación de la misma.

4.2.1. Dimensiones de la descentralización

Teniendo en cuenta las diferentes afirmaciones mencionadas anteriormente, se identifican dos principales dimensiones en el análisis de la descentralización: la política y la administrativa u operativa.

Cuando se habla de descentralización política, la misma se refiere a la transferencia de los procesos democráticos de toma de decisiones que conciernen al gasto y al financiamiento para la provisión de servicios y bienes públicos, desde una jurisdicción político-administrativa a otra más reducida (provincias, departamentos, municipios) (Finot, 2001).

Este tipo de descentralización implica que se traspasan poderes de decisión sobre temas políticos de relevancia, lo que supone una cierta capacidad regulatoria a nivel local. Un requisito básico de la descentralización política es que los gobiernos subnacionales deben disponer de una autoridad política autónoma y representativa (Jordana, 2001).

Siguiendo con este análisis, se identifican dos aspectos esenciales de la descentralización política: el empoderamiento local y la autonomía. El primero se refiere al reconocimiento de los territorios locales y el derecho que poseen estos a

conformar sus propias organizaciones públicas territoriales, con el fin de proveerse de bienes públicos sobre la base del sufragio y la aprobación de presupuestos por representantes democráticamente electos. Por otro lado, la autonomía implica, por un lado, el reconocimiento de derecho de los territorios subnacionales a autoimponerse y, por el otro, que todos los ciudadanos puedan realizar autónomamente sus respectivas provisiones de bienes locales (Finot 2005).

Finot (2001), al plantear la descentralización como solución a los procesos de asignación y provisión de bienes públicos frente al modelo de centralización, plantea que la descentralización política contribuiría a reducir la ineficiencia asignativa, económica y productiva. El autor defiende esta última afirmación con el argumento de que las preferencias de los ciudadanos por bienes públicos se refieren a distintos tipos de bienes, en algunos casos estas preferencias son uniformes y en otras bastante diferenciadas. Descentralizar los procesos de asignación a territorios subnacionales implicaría una solución más eficiente, ya que esto permitiría una mejor adecuación a preferencias particulares de los territorios auto-administrados, reduciría la intermediación político-administrativa y facilitaría el control ciudadano.

Con respecto a la descentralización administrativa u operativa, Jordana (2001) expone que en dicho proceso se realiza un traspaso de poderes muy limitado desde el nivel superior, enfocado principalmente a transferir el control de la gestión, con competencias regulatorias limitadas o inexistentes.

Este tipo de descentralización se da en los casos de provisión de bienes públicos en los cuales no se descentraliza el poder de decisión sobre qué se debe hacer, cuanto debe costar y como se pagara por el servicio determinado. Solo se descentraliza la operación de decisiones adoptadas al respecto por el gobierno central. Los beneficios de este tipo de descentralización provienen de la mejor información que en teoría disponen los gobiernos locales, y los costos derivan del riesgo de que el agente aproveche la situación en contra de los intereses del principal (Finot 2005).

Teniendo en cuenta el tipo de descentralización administrativa en la provisión y producción de bienes públicos, Finot (2001) afirma que el proceso de provisión de bienes públicos puede ser analizado según la naturaleza de las actividades. Las tareas de asignación y control son responsabilidad directa del gobierno y sus representantes,

mientras que la preparación de información, el control de las decisiones y la ejecución son tareas que corresponden a las administraciones locales.

Citando a Palma y Rufián (1989), y teniendo en cuenta las últimas afirmaciones, entonces la descentralización administrativa es la transferencia por norma legal de las competencias decisorias desde una administración central a otras subnacionales con autonomía de gestión, esto sin tener en cuenta si sus representantes son electos o nombrados. Este tipo de descentralización se da comúnmente cuando se delegan funciones a los gobiernos locales. La descentralización administrativa es un modelo adecuado en los casos en los que es más conveniente tomar decisiones en la esfera central pero que se requiera una ejecución descentralizada.

4.2.2. Transferencias

Siguiendo a Wiesner (1992), el mismo se refiere a las transferencias como una parte integral de cualquier proceso de descentralización. El mismo autor afirma que las transferencias se consideran el mecanismo de transmisión de la descentralización. Estas poseen tres objetivos en general: Igualar las condiciones iniciales, locales o territoriales; inducir a cambios en las políticas territoriales y locales; y capitalizar externalidades interjurisdiccionales. Las transferencias también pueden considerarse como instrumentos de política, esto debido a que lo que importa en ellas son sus efectos y resultados. Sin embargo el mismo autor afirma que no es correcto suponer que con un aumento en las transferencias se estén logrando avances en términos de los objetivos de la descentralización.

Generalmente se distinguen dos tipos básicos de transferencias territoriales, las condicionadas y las no condicionadas. Teniendo en cuenta el requisito de eficiencia sobre las decisiones del gasto en la cual las transferencias obedecen a apoyar decisiones locales sobre el gasto, Finot (2005) afirma que las transferencias no condicionadas no inducirían a cumplir con la condición de eficiencia y daría lugar a una descentralización política solo del gasto. Sin embargo si se da el caso de una transferencia no condicionada a un aporte local, pero si se condiciona el uso del mismo, esto podría introducir controles propios de descentralización operativa. Como último caso se presentan las transferencias condicionadas por aportes locales y por el

uso de ellas, en este caso los elementos de descentralización operativa superarían a los de descentralización política.

4.2.3. Relaciones y controles intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales se refieren a un conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas (Frank, 1999).

Estas relaciones entre instancias de gobierno de distintos niveles se presentan en línea vertical, es decir las que se dan entre distintos niveles de la administración. Pueden presentarse entre el gobierno central, los gobiernos intermedios y los gobiernos locales (municipalidades).

La gestión de estas relaciones intergubernamentales se refiere a las relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo. Esta gestión implica continuos contactos, donde los actores deben ser expertos en relaciones sociales y en comunicar programas y situaciones locales (Hernández, 2006).

Con respecto a los controles intergubernamentales, estos se refieren a los que el gobierno central establece para el control de la gestión realizada por los gobiernos subnacionales. Para la realización de este proceso, el gobierno central establece una coordinación con los poderes locales para la gestión de las políticas públicas. Jordana (2001) afirma que pueden existir procedimientos de inspección gestionados directamente por el gobierno central con respecto a una política en particular o toda la gestión local. Por ejemplo: se pueden establecer requerimientos desde el nivel central que deben ser cumplidos por las administraciones subnacionales, o aplicar regulación a ciertos procedimientos administrativos específicos como los procesos financieros o de contrataciones por parte del Estado.

4.2.4. Ineficiencia y problemas de provisión de servicios públicos

Cuando se menciona a la ineficiencia en la provisión de servicios públicos en el marco de la descentralización, el mismo se refiere a la no correspondencia entre las preferencias del ciudadano y la provisión efectiva de bienes y servicios públicos. En

los siguientes párrafos se analizara la clasificación de ineficiencia que propone Finot (2001). La misma abarca a la ineficiencia en la asignación, la productiva y a la corrupción como elemento principal de esta clasificación.

La ineficiencia en la asignación tiene como causa principal a la intermediación política y administrativa. La política se refiere a un factor de ineficiencia en la medida en que las preferencias de los electores no se ven reflejada en las decisiones tomadas. La ineficiencia administrativa, por su parte, se refiere a una segunda intermediación entre la demanda y la oferta de bienes públicos. Los presupuestos sometidos a aprobación política son elaborados y ejecutados con auxilio de administraciones que poseen influencia y peso político propio, los cuales puede ser aprovechado en beneficio de intereses personales.

Además, la ineficiencia productiva se refiere a la ineficiencia en la producción de bienes y servicios a través de procedimientos político-administrativos. Al no contarse con incentivos y disuasivos de mercado para optar por decisiones técnicamente eficientes se hace necesario introducir mecanismos de control que aun si se cumplen, contribuyen a encarecer la provisión de bienes y servicios.

Como último elemento de la ineficiencia se encuentra la corrupción, se ha evidenciado que los problemas de eficiencia se multiplican a través de la corrupción. Esta puede venir tanto del ciudadano con la evasión y la elusión así como también de los gobernantes y burócratas. Este último tipo de corrupción es conocido como político y administrativo. La primera se da cuando los gobernantes y representantes actúan ilegítimamente en su propio provecho, y la segunda consiste en percibir cualquier beneficio de orden personal por discriminar en la prestación de servicios públicos para los ciudadanos (Finot 2001).

4.3. Rendición de cuentas y control

Rendición de cuentas o *accountability* se refiere a un tipo específico de vínculo que establecen con la ciudadanía los políticos o representantes en sociedades en las cuales existe un régimen democrático-representativo. Al respecto de esta forma democrática, la misma se diferencia de otros tipos como lo son los regímenes populistas o delegativos, debido a que dicho modelo combina un marco institucional de autorización de poder con otro orientado a asegurar la responsabilidad de quienes

ejercen dicho poder (agentes autorizados), de manera a que estos se ajusten a la legalidad, el debido proceso y que las decisiones tomadas reflejen las demandas ciudadanas (Peruzzotti, 2008).

Por otro lado, González (2010) afirma que la rendición de cuentas es la obligación que tiene todo individuo dotado de una responsabilidad conferida, de dar explicaciones acerca de las decisiones tomadas o acciones efectuadas.

En el ámbito político la rendición de cuentas cuenta con dos dimensiones básicas: por un lado la obligación de políticos y burócratas de informar sobre sus decisiones y justificar las mismas, y por el otro a la capacidad de sancionar que posee el órgano o individuo que ejerce la rendición de cuentas, en el caso de comprobarse que se han violado los deberes públicos (Schedler, 2008). Esta afirmación es también compartida por Peruzzotti (2008), el cual dice que la idea de rendición de cuentas contiene dos dimensiones: la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de las decisiones tomadas y justificarlas públicamente; y la capacidad de imponer sanciones a funcionarios que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones.

Con respecto a las dimensiones que conforman la rendición de cuentas, conviene profundizar sobre las mismas con el objetivo de entender sus características y funciones que serán presentadas más adelante. La primera dimensión es conocida como *Answerability* o información y control, la misma posee dos caras: la primera se refiere a la transparencia en la gestión del gobierno y del derecho ciudadano al acceso a la información pública, la segunda supone procesos de comunicación en los cuales se justifica y juzgan determinadas decisiones y/o políticas públicas. Si se toma en cuenta solo esta dimensión a la hora de definir a la rendición de cuentas se supondría entonces que la misma se define por una simple transmisión de información unidireccional. Es entonces cuando entra en escena la segunda dimensión de la rendición de cuentas. Esta dimensión es conocida como sanción o *enforcement*. La misma se refiere a la existencia de algún tipo de capacidad por parte del que demanda la información pública de aplicar sanciones a funcionarios que hayan incurrido en alguna ilegalidad. Es entonces que se llega a la conclusión de que para que exista *accountability* o rendición de cuentas el actor u órgano que demanda información y

justificación de la toma de decisiones debe tener la capacidad de aplicar sanciones efectivas.

Schedler (2008) explica las dimensiones del *accountability* a través de lo que él llama “los tres pilares de la rendición de cuentas”. El autor se refiere con este nombre a tres aspectos que se deben cumplir: 1. La demanda y obtención de información; 2. La justificación de los actos y decisiones tomadas y 3. La eventual aplicación de sanciones correspondientes.

La rendición de cuentas también supone una relación que se caracteriza por tres aspectos (Peruzzotti, 2007): 1. La misma debe ser externa, es decir el control o supervisión debe ser realizado por alguien que no forma parte del órgano o institución que se encuentra siendo auditado; 2. La rendición de cuentas supone una interacción de al menos dos vías, es decir no existe *accountability* si la información es transmitida por el solicitado y no existe una respuesta al mismo; y 3. La rendición de cuentas supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas y en el caso que corresponda impartir sanciones.

4.3.1. Funciones de la rendición de cuentas

Siguiendo a Peruzzotti (2007), existen dos funciones identificadas que cumple la rendición de cuentas. La primera es la “generalización de confianza social en la democracia”. Esta función se refiere a que la democracia representativa supone una serie de mecanismos y herramientas de control de la gestión pública que le provee al ciudadano un reaseguro institucional contra eventuales acciones poco responsables o ilegales por parte de los funcionarios públicos.

Un ejemplo de esto son los procedimientos aplicados por parte de los organismos de control del estado como lo son las contralorías, auditorías y defensorías, las cuales aseguran al ciudadano que en caso de que la confianza que este depósito en sus representantes se vea traicionada, se activaran procedimientos orientados a investigar y sancionar a los responsables.

La segunda función que cumple la rendición de cuentas es la “Institucionalización de Mecanismos de señalamiento”, esta función se refiere a que los mecanismos de rendición de cuentas actúan en este caso como una red de señalamiento que permite

corregir y mejorar políticas públicas y prácticas institucionales. Esto a través de la sanción de funcionarios que realicen actividades ilegales y/o cuestionables así como también estableciendo canales de comunicación que permitan a los centros de toma de decisiones tener una mejor comprensión de las demandas y necesidades ciudadanas.

4.3.2. Sanciones

Cuando se menciona a las sanciones dentro de la lógica de la rendición de cuentas nos referimos a la capacidad por parte del actor que demanda rendir cuentas de aplicar sanciones a los funcionarios que hayan incurrido en actos de ilegalidad o incumplido normas de carácter público. Con esto se entiende que la rendición de cuentas va más allá de establecer mecanismos de acceso a la información y de escrutinio de los procesos.

Cuando nos encontramos ante un ejercicio de rendición de cuentas en el cual solo se exponen o informan conductas inapropiadas sin imponen castigos o sanciones correspondientes, esto se ve como un ejercicio débil de *accountability* o incluso un trabajo hecho a “medias”. Si la rendición de cuentas no aplica las sanciones cuando corresponde se podría estar hablando de impunidad en la cual el ejercicio de rendir cuentas aparece más como un acto de simulación que uno de restricción del poder (Schedler 2008).

La existencia de una capacidad de sancionar a los actores públicos es un elemento esencial para un efectivo *accountability*, especificado en una de las dimensiones que conforman la rendición de cuentas. Seguidamente, se afirma que no puede existir *accountability* si el actor que demanda respuestas no tiene la capacidad de sancionar con el objetivo de generar correcciones a aquellos que han incurrido en comportamientos ilegales. Es por esta razón que la relación entre el que exige cuentas y el que las remite no puede ser una relación de iguales, sino que esta debe ser asimétrica.

Siguiendo a Peruzzotti (2008), para que pueda aplicarse correctamente la dimensión de sanción de la rendición de cuentas deben cumplirse tres aspectos: 1. La rendición de cuentas debe ser externa, es decir, quien exige cuentas no debe pertenecer al organismo fiscalizador; 2. Debe existir un intercambio o interacción entre los actores, es decir por un lado debe estar un actor exigiendo información y por el otro uno que

facilite esa información para que luego exista una respuesta a los datos provistos; y 3. La rendición de cuentas supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas y explicaciones.

Un aspecto importante que debe tenerse en cuenta con respecto a la disponibilidad de sanciones es que para que sean efectivas las reglas que imponen la rendición de cuentas, estas deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, esto debido a que no pasen desapercibidas las posibles transgresiones a las normas establecidas. Esto quiere decir que, la sanción, para que sea efectiva debe estar acompañada de una supervisión efectiva, todo esto con el fin de contar con una “estructura de incentivos” compatible con el mantenimiento de la norma (Schedler 2008).

La idea de tener una estructura de incentivos para el cumplimiento de las normas de rendición de cuentas o efectiva aplicación de sanciones es compatible con la de un sistema de sanciones. Un sistema inteligente de sanciones es aquel que transforma la sanción en una función del beneficio que se obtiene de la transacción corrupta. Esto se explica a través de un ejemplo: Cuando la impunidad es latente frente a hechos de corrupción o incumplimiento de las normas, el sistema de sanciones pierde importancia pues el riesgo de ser sancionado es casi inexistente. En cambio cuando existen signos de que el incumplimiento de leyes es castigada, el sistema de sanciones cobra importancia real, pues es un costo del cálculo económico que realiza la persona o individuo que comete el hecho ilegal (Gruenberg, 2008).

4.3.3. Formas y tipos de rendición de cuentas

Diversos autores como O'Donnell (2004) y Peruzzotti (2008) identifican dos formas principales de rendición de cuentas o *accountability*: la rendición de cuentas horizontal y vertical. Según la literatura especializada, la rendición de cuentas se desarrolla en dos direcciones (horizontal y vertical), de ahí su clasificación. La dirección vertical indica un control externo, por ejemplo el ejercido por el electorado, la prensa y la sociedad en general. Por otro lado la dirección horizontal indica en accionar de actores o agencias estatales cuya función es la de supervisar otros órganos del Estado. Seguidamente se presentan definiciones más específicas de cada tipo.

La rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para

emprender acciones como lo son el control rutinario, las sanciones e inclusive el *impeachment*, con relación a los actos y omisiones de los agentes estatales o instituciones del estado que podrían ser calificados como ilícitos. Siguiendo esta definición, se identifican dos direcciones en las que el *accountability* horizontal entra en juego. Una se refiere a la transgresión ilegal por parte de una agencia estatal de la autoridad de otra y la otra consiste en ventajas ilícitas que los funcionarios obtienen para sí mismos y/o asociados, esto es comúnmente conocido como corrupción (O'Donnell, 1997).

Siguiendo con el análisis de la rendición de cuentas horizontal Schedler (2008) la describe como una relación entre iguales en la que el actor que exige cuentas se encuentra a la misma “altura” del que las rinde. El autor da un ejemplo de control horizontal mencionando a la clásica división de poderes en los sistemas democráticos (ejecutivo, legislativo y judicial).

Por otra parte la rendición de cuentas del tipo vertical, a efectos de análisis se divide en una dimensión electoral y otra social. La dimensión electoral se refiere a la capacidad que poseen los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas (Schedler 2008). La dimensión social se refiere a un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un antiguo espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, en los cuales los mecanismos de control sobre los actos de gobierno no tienen por qué ser exclusivamente institucionales (Haydee, 2010).

Debido a las implicancias que posee el *accountability* social al presente trabajo, en este punto se profundizará más acerca de este tipo de rendición de cuentas. Siguiendo a Peruzzotti (2008), el autor explica que existen un conjunto de iniciativas que la sociedad civil desarrolla, en el cual se busca supervisar que las acciones y decisiones gubernamentales se ajusten al debido proceso así como también se respeten las garantías constitucionales. Estas formas de intervención de la sociedad civil son conocidas como políticas de rendición de cuentas social.

La rendición de cuentas del tipo social se refiere a un conjunto de acciones e iniciativas de la sociedad civil orientadas alrededor de demandas de *accountability* legal. Esta forma de política engloba una variedad de formas de acción colectiva y

activismo cívico que comparten una común preocupación por el correcto funcionamiento de las instituciones representativas a través del fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios y servidores públicos (Peruzzotti, 2008).

Los actores o individuos que llevan adelante este tipo de rendición de cuentas se clasifican o dividen en 3 grupos: 1. Los movimientos sociales de sectores directamente afectados por acciones estatales discrecionales; 2. Asociaciones ciudadanas altamente profesionalizadas y de carácter permanente, comúnmente conocidas como ONGs y 3. Organizaciones locales o comunitarias de carácter permanente (por ejemplo comisiones vecinales) (Peruzzotti 2008).

4.3.4. Importancia de la transparencia para la rendición de cuentas

La transparencia se encuentra relacionada con la rendición de cuentas debido a que la primera es una precondition para el ejercicio de la segunda, es decir la transparencia genera rendición de cuentas. Sin embargo la existencia de transparencia dentro de los organismos del Estado no asegura una efectiva ejecución de la rendición de cuentas. Incluso en algunos casos se utiliza la figura de la transparencia con fines de ocultar datos e información de carácter comprometedor (Peruzzotti 2008).

Fox (2016) aborda una teoría en la cual distingue entre diversos grados de claridad u opacidad de las iniciativas orientadas a transparentar una gestión. Al analizar iniciativas de transparencia se pueden identificar diversos grados, en algunos casos se puede notar que una iniciativa dificulta tener una visión clara de lo analizado debido a la diseminación de la información y a la divulgación de datos que no revelan mucho. Esta opacidad que se genera se puede dar debido a cuestiones como: 1. una difusión selectiva de información que no sea relevante; 2. que el formato en el cual los datos son presentados dificulte su lectura y/o procesamiento; y 3. que la información provista no sea confiable.

4.3.5. Las Entidades de Fiscalización Superior

Las Entidades de Fiscalización Superior – EFS son organismos dentro del sistema de controles horizontales cuya función es la de fiscalizar la legalidad de los

comportamientos, decisiones y acciones de los funcionarios y agencias públicas (Peruzzotti 2008).

O'Donnell (1997), cuando se refiere al control habla de dos tipos de instituciones, las de balance y las asignadas. Las instituciones de balance hacen referencia al principio de las divisiones de poderes y los pesos y contrapesos que se generan entre las mismas. Las instituciones de control asignadas se refieren, sin embargo, a una función específica de fiscalización de agencias estatales y de recolección y generación de información de los distintos organismos y actores estatales. Son estas instituciones de control asignadas a las que se las conoce como Entidades de Fiscalización Superior, cuya función es la de prevenir, desalentar, detectar y sancionar acciones que entran en conflicto con la legalidad y el debido proceso por parte de funcionarios y agencias públicas.

Siguiendo con las afirmaciones de O'Donnell (1997), las EFS o agencias asignadas se distinguen debido a tres aspectos: 1. Están funcionalmente especializadas en la rendición de cuentas, esto debido a que las EFS tienen como objetivo institucional evitar potenciales actos de corrupción o transgresiones de procedimiento; 2. Su accionar se basa en criterios profesionales. El fortalecimiento del profesionalismo es un objetivo central de las EFS, es por esto que las mismas establecen: procedimientos de designación basados en méritos, sistemas de estabilidad profesional y criterios objetivos para la evaluación; y 3. Sus actividades y funciones están insertas en una red más amplia de mecanismos horizontales y por lo tanto no dependen solo de sí mismas sino también de un funcionamiento coordinado de una red de instituciones.

A la hora de analizar el estado y de la rendición de cuentas y el funcionamiento de la EFS en un caso particular se deben tener en cuenta: el modelo de gestión de la institución y grado de profesionalización, la interrelación que pueda existir con otras agencias de control y la relación o interrelación de la EFS con otros actores que podrían contribuir a una rendición de cuentas más efectiva, como por ejemplo actores de la sociedad civil.

Como ejemplo de EFS e instrumento de rendición de cuentas, Gruenberg (2008) presenta a las Contralorías. Las mismas actúan como un agente de control ejercitando un control externo a la administración ejecutiva. Esta institución es la encargada de

establecer normas y procedimientos de auditoría que se aplicarán a las diferentes agencias estatales. Normalmente las contralorías de los diferentes países poseen una autonomía con respecto a los presupuestos y las acciones, así como también son independientes al poder político que se encuentre de turno. Estas afirmaciones hacen notar ciertas características que poseen las contralorías para funcionar como una EFS.

Como último punto respecto a las EFS se analiza su relación con los mecanismos sociales de *accountability*. Peruzzotti (2008) afirma que existe tres áreas en las cuales se podría dar una sinergia entre las EFS y los controles sociales: 1. La primera tiene que ver con la información y transparencia, las EFS pueden proveer de insumo en forma de información para la ciudadanía que será procesado a través de las organizaciones de la sociedad civil. 2. Procesos públicos y transparentes en la designación de funcionarios de las EFS, los representantes de la sociedad civil podrían participar activamente en mejorar los mecanismos de selección del personal designado a las EFS. y 3. El establecimiento de auditores cívicos externos, las organizaciones de la sociedad civil podría complementar la tarea de control que desarrollan las EFS realizando auditoría externa de aspectos de gestión que las EFS no logran realizar adecuadamente. Las iniciativas de control social y las EFS pueden desarrollar maneras de interactuar productivamente con el objetivo de fortalecer y mejorar las funciones que cada una realiza como agente de rendición de cuentas.

5. Metodología

5.1. Selección

La selección, como estudio, de la implementación de la Ley N°4758/2012: “que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo”, específicamente en el municipio de Luque, Paraguay se da por los siguientes motivos:

Luego de la revisión bibliográfica realizada acerca del tema en estudio, se evidenció que: aunque existen investigaciones acerca del FONACIDE, los mismos se enfocan en aspectos generales de la Ley. La presente investigación plantea describir la implementación, como política pública, de proyectos de infraestructura escolar desde el organismo que fue destinado para tal efecto.

Con esta investigación se pretende describir el proceso completo de implementación, con la finalidad de identificar obstáculos así como también procesos exitosos, y con esto servir de guía y referencia para otros municipios que aún se encuentran en etapas iniciales o se han topado con barreras con respecto al proceso de descentralización que promueve la Ley en estudio.

Específicamente esta investigación busca describir procesos referentes a creación de infraestructura para la educación, en el municipio de la Ciudad de Luque así como también sus alcances y futuras consecuencias. Con este trabajo también se pretende abrir una puerta a futuras investigaciones del tipo comparativas entre diferentes municipios así como también con el Gobierno Central, esto con el objetivo de aportar a la futura formulación de teorías referentes a descentralización en el Paraguay.

5.2. Delimitación del estudio

A finales del año 2015 se celebraron elecciones municipales en todas las localidades del Paraguay. En diciembre de ese año se realizó el cambio de administración en la Municipalidad de Luque. Se puede afirmar que a partir de esta administración se pusieron en marcha varias unidades administrativas que son fundamentales para la propia implementación de la Ley N°4758/2012 en el municipio.

La municipalidad de Luque comenzó a recibir transferencias provenientes del FONACIDE, destinadas a infraestructura educativa, a finales del año 2014. Sin embargo, y debido a lo expuesto anteriormente, se creyó conveniente delimitar el estudio desde finales de 2015 a la actualidad.

La implementación de la Ley N°4758/2012 involucra una gran cantidad de instituciones públicas, organismos y personas, por lo tanto se cree conveniente resaltar que dicho trabajo se centró en la descripción del proceso de implementación de una política pública en particular (ejecución de infraestructura escolar) en una institución específica (la Municipalidad de Luque), por lo tanto el estudio se basó en la descripción dada por las personas involucradas directamente en el proceso, así como también de documentación oficial proveída por la institución misma y otras.

5.3. Estrategia de investigación

Se plantea que la estrategia investigación propuesta sea la de un estudio de caso. Según Yin (1994) este tipo de estrategia es la preferida cuando la investigación plantea preguntas del tipo “cómo”, así como también cuando el foco de la investigación se encuentra dentro de un fenómeno contemporáneo de la vida real. Estas características mencionadas se encuentran presentes en esta investigación debido a que la principal interrogante responde a: “cómo se da la implementación del FONACIDE” y el foco de estudio es contemporáneo, es decir lo que se busca es describir una situación actual.

Siguiendo a Stake (1998), el cual afirma que, en un estudio de caso, para conseguir una mayor confirmación o dar crédito de la interpretación es conveniente la utilización de más de una fuente de datos, se aplica el método de triangulación de fuentes de datos. Esto debido que si se observa al fenómeno en estudio en otro momento u otro espacio y luego se comparan los diferentes resultados obtenidos, se procede a identificar elementos en común y confirmar datos.

5.4. Tipo de estudio y diseño

El presente estudio tiene un diseño no experimental, de enfoque cualitativo. Según el alcance y profundidad, es de tipo descriptivo, ya que se busca describir el proceso de implementación de la Ley N°4758/2012, con respecto a la creación de infraestructura

para la educación, en el Municipio de Luque. Según el periodo y secuencia del estudio, es transversal. Es de tipo aplicado, busca la aplicación o utilización de los conocimientos que podrían adquirirse posteriormente y plantear soluciones a problemas identificados.

5.5. Fuentes de datos y herramientas de recolección

Con respecto a las fuentes de datos para la realización de esta investigación se utilizaron: 1. Fuentes primarias obtenidas a través de entrevistas y cuestionarios abiertos a personas involucradas directamente en el proceso de implementación de la política en estudio. 2. Fuentes secundarias de datos, que se componen leyes, decretos, resoluciones a nivel ministerial, informes, estadísticas y manuales que tratan y/o mencionen al FONACIDE, y que son provenientes de las instituciones del gobierno central, así como también información producida por el Gobierno municipal de la Ciudad de Luque como lo son ordenanzas, memorandos, resoluciones, informes, presupuestos, planos y notas oficiales producidas dentro de la administración municipal.

5.5.1. Fuentes primarias

Entrevista a informantes clave

Una de las principales fuentes de datos en el presente trabajo son las entrevistas a informantes clave. Valles (1999) las define como “entrevistas a elites”, no porque estas sean dirigidas a personas importantes o con cierto estatus social, sino porque se aplica a un entrevistado bien informado acerca del tema en estudio, siempre que los objetivos de la investigación lo requieran.

Asimismo, las entrevistas aplicadas fueron del tipo “semi-estructuradas”. El cuestionario se basa en una guía de temas o preguntas generales y el entrevistador tienen la libertad de introducir preguntas adicionales que crea conveniente para la obtención de datos más precisos o que tengan relación con las preguntas específicas (Hernandez, 2016)

Con respecto al cuestionario semi-estructurado, Sandoval (1996) afirma que lo que se pretende con el mismo es proteger la estructura y objetivos de la entrevista en sí y no

“perder el hilo”. En resumen el cuestionario es el camino a seguir cuando se realiza una entrevista no estructurada.

Los datos primarios del presente trabajo fueron obtenidos a través de la aplicación de cuatro cuestionarios semi-estructurados y una entrevista en profundidad, a informantes clave dentro de la administración municipal y órganos colegiados locales. La aplicación de estos cuestionarios no se realizó de manera aleatoria, sino sistemática. La selección de los entrevistados se realizó teniendo en cuenta las funciones que cumplen dentro de las dependencias, áreas y órganos colegiados que tienen relación directa con la ejecución de obras de infraestructura escolar financiadas con fondos del FONACIDE.

El primer paso fue realizar la primera entrevista semi-estructurada pero sin la introducción de preguntas adicionales, esto con el objetivo de permitir al entrevistado expresarse y conocer el panorama general del proceso estudiado. Teniendo en cuenta a Sandoval (1996) el cual explica que una primera entrevista debe ser de carácter muy abierto, el mismo debe partir de una pregunta generadora amplia, que busca no sesgar un primer relato, el cual sirve de base para la profundización en las siguientes entrevistas. El autor citado anteriormente afirma que la propia estructura, con que la persona entrevistada presenta su relato, es portadora en ella misma de ciertos significados. En el caso de esta investigación la primera entrevista realizada en profundidad brindó datos que permitieron identificar a los próximos entrevistados, teniendo en cuenta los objetivos específicos.

Durante la planificación de las entrevistas, a medida que iban aplicándose los cuestionarios, se contactó con los entrevistados para explicar el motivo de la misma y los objetivos de la investigación. Todas las entrevistas a informantes clave fueron planificadas y acordadas con antelación y realizadas en persona. Las mismas fueron grabadas en audio con el consentimiento de los entrevistados y posteriormente desgrabadas para su procesamiento y análisis, a través de un procesador de texto.

Cuestionario

A continuación se muestra el cuestionario o guía utilizada para la realización de las entrevistas. Se debe resaltar que al mismo se agregaron otras interrogantes: primero teniendo en cuenta el área, unidad u órgano al cual pertenece el interrogante, y

segundo de acuerdo a la información que fue surgiendo durante la aplicación de los cuestionarios, la cual planteo nuevas interrogantes.

1. ¿Cuáles son reglamentaciones vigentes que rigen la ejecución del FONACIDE en lo que respecta a infraestructura para la educación?
2. Teniendo en cuenta el organigrama de la institución, ¿Cuál es el procedimiento interno para la ejecución de proyectos financiados por FONACIDE y cuáles son los elementos o áreas de la institución que se encuentran involucradas en dicho proceso?
3. Con respecto al control y rendición de cuentas que se debe realizar cuando se utilizan estos fondos (FONACIDE), primeramente cuáles son los controles internos que realiza la municipalidad y cuáles son los controles externos a los que se somete la misma, sean estos del poder ejecutivo y/o órganos contralores independientes.
4. ¿Cuáles fueron los inconvenientes encontrados en el proceso de planificación, ejecución y finalización de los proyectos de FONACIDE?
5. Este proceso en estudio, el de la ejecución de infraestructura escolar por parte de la municipalidad se encuadra en un proceso de descentralización en el cual se transfieren funciones de la esfera nacional a la municipal en este caso. ¿Cuál es la posición u opinión con respecto a esta transferencia de funciones de la esfera central a la esfera local?

5.5.2. Fuentes secundarias

Siguiendo a Valles (1999), se consideran datos secundarios al cúmulo de informaciones recogidas o publicadas por distintas instituciones sin propósitos específicos de investigación, es decir que estos datos fueron recolectados o producidos para otros fines. En la presente investigación, los datos secundarios fueron clasificados en dos grandes grupos: 1. Documentos escritos y 2. Documentos visuales. El primer grupo se compone de documentos oficiales de las administraciones públicas, material de prensa escrita y material bibliográfico, mientras que el segundo grupo se sub-clasifica en fotografías y planos de arquitectura.

Conviene aclarar que la mayor parte de los documentos escritos recolectados pertenecen al grupo de documentos oficiales y están compuestos de documentos y

materiales organizacionales y archivos públicos. Estos documentos se componen de memorandos, informes, planes, presupuestos, notas, dictámenes, registros y proyectos entre otros (Hernández, 2016).

Con respecto al material bibliográfico recolectado como dato secundario se mencionan publicaciones académicas y de organismos multilaterales que tratan en cuestión la implementación de la Ley N°4758/2012, o que trata temas referentes a infraestructura educativa y descentralización de servicios.

Los documentos visuales analizados se componen en su mayoría de fotografías que acompañan informes de implementación de obras de infraestructura educativa y planos arquitectónicos de obras planificadas y en ejecución.

5.6. Análisis de datos recolectados

5.6.1. Preparación de los datos

Como ya se había mencionado, los datos primarios se componen de entrevistas aplicadas a informantes clave y los datos secundarios se agrupan en: normativas, documentación producida por los entes involucrados y manuales de procedimiento. En las siguientes líneas se describen las etapas de procesamiento y preparación de los datos para su correspondiente análisis.

Con respecto a las entrevistas realizadas, las mismas fueron transcritas por medio de un procesador de texto. La transcripción realizada fue del tipo textual, es decir que el texto refleja exactamente lo mencionado por el entrevistado. Se decidió utilizar este tipo de transcripción a otras debido a que la misma refleja el lenguaje verbal, no verbal y contextual de los datos provistos, los cuales son de suma importancia teniendo en cuenta la estrategia de investigación (Hernandez, 2014).

Para la preparación de los datos secundarios, se realizó una organización de la documentación recolectada a través de criterios establecidos teniendo en cuenta su conveniencia para el presente estudio. Los criterios utilizados fueron: tipo de documento, fecha de producción y fuente o procedencia.

5.6.2. Análisis de los datos

Pasando a la etapa de análisis de los datos, Valles (1999), menciona que la misma se entiende como la aplicación de procedimientos y técnicas a los datos recolectados en una investigación. Por otro lado, Hernández Sampieri (2014) explica que el proceso de análisis cualitativo consiste en recolectar datos no estructurados y estructurarlos, lo cual implica organizarlos a partir de unidades de análisis, categorías y temas.

Lo que se pretende con esta estructuración es interpretar y evaluar las unidades de información surgidas y los temas creados de estos. Para esto se toma en consideración el planteamiento del problema de la investigación (Hernandez, 2014).

Como primer paso del análisis propuesto se utilizó el procedimiento de comparación constante. Es procedimiento consiste en comparar segmentos de datos y agruparlos de acuerdo a su similitud o diferencia en grupos denominados categorías a los cuales se asigna un código. Una vez que se terminaron de analizar y asignarles categorías a todos los datos recolectados, se procedió a verificar el contenido de cada categoría y a reducir la redundancia entre estas.

El siguiente pasó de este análisis consistió en describir todas las categorías que surgieron de los datos. Con respecto a esta descripción, cada categoría es descripta en términos de su significado, en el contexto de la investigación y con ejemplos que apoyan la descripción (Hernandez, 2014).

Posteriormente se pasa a realizar un codificación “de segundo nivel”, que consiste en agrupar las categorías descritas teniendo en cuenta relaciones y/o similitudes entre estas. Estos grupos de categorías son denominados temas.

Como último paso de este análisis, dentro de cada tema, se procedió a establecer relaciones entre las categorías que lo conforman. Una vez establecidas todas las relaciones se procedió a la interpretación de los resultados para el entendimiento del fenómeno de estudio y la generación de teoría.

Para la realización del análisis descrito, en lo que respecta: a dividir datos y codificarlos; generar categorías; asignar, relacionar y describir códigos; y generar temas centrales, se utilizó el programa ATLAS.ti, un software de análisis cualitativo de gran ayuda para la segmentación y agrupación de datos.

5.7. Presentación de datos empíricos

Siguiendo la definición de teoría fundamentada, esta es desarrollada a través de un procedimiento sistemático cualitativo para la generación de teoría que explica, en un nivel conceptual, un fenómeno, una interacción o un área específica. Sus principales características son: que se basa en datos empíricos y se aplica solo a áreas específicas (Valles, 1999).

Teniendo en cuenta los objetivos de la presente investigación así como lo anteriormente expuesto referente a la teoría fundamentada, se creyó conveniente presentar los resultados obtenidos, comparando el marco teórico con los datos empíricos obtenidos. Con esta acción se buscó identificar elementos y procesos coincidentes con el objeto de demostrar que la teoría y los datos empíricos se encuentran vinculados.

Los hallazgos de la presente investigación se estructuran en tres partes principales. En primer lugar se desarrolla el marco normativo que regula el caso estudiado. Posteriormente se pasa a describir todo el proceso de implementación de proyectos de infraestructura escolar a nivel local, haciendo énfasis en el funcionamiento de las dependencias gubernamentales que se encuentran directamente involucradas en el proceso mencionado. En el último apartado se describen las formas de control y rendición de cuentas aplicadas al proceso en estudio, haciendo énfasis en las entidades de fiscalización, los procedimientos de rendiciones de cuentas y las sanciones aplicadas.

6. Marco Normativo

En el presente capítulo se presenta la normativa que regula el proceso de implementación de la Ley N°4758/2012 en lo que respecta a infraestructura escolar ejecutada por la Municipalidad de Luque. En el mismo se describen Leyes nacionales, Decretos presidenciales de carácter reglamentario y/o regulatorio, Resoluciones de entes del Poder Ejecutivo Nacional, órganos de control y del Gobierno Municipal de Luque.

Primeramente se describe la normativa general del FONACIDE, para luego pasar a las normativas que regulan el proceso a nivel local. Posteriormente se presentan las normas que regulan las contrataciones públicas a nivel nacional y, por último, la normativa referente a control y rendición de cuentas.

6.1. Normativa General del FONACIDE

La ejecución de proyectos de infraestructura escolar por parte de la Municipalidad de Luque, se encuentra regulada principalmente por la Ley N°4758/2012 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo. Esta Ley en su artículo 1°, establece que los recursos de fondo creado estarán destinados exclusivamente a "Proyectos de inversión pública y de desarrollo". En su artículo 3° inciso c), establece que el 25% del total del fondo será destinado a gobiernos departamentales y municipales.

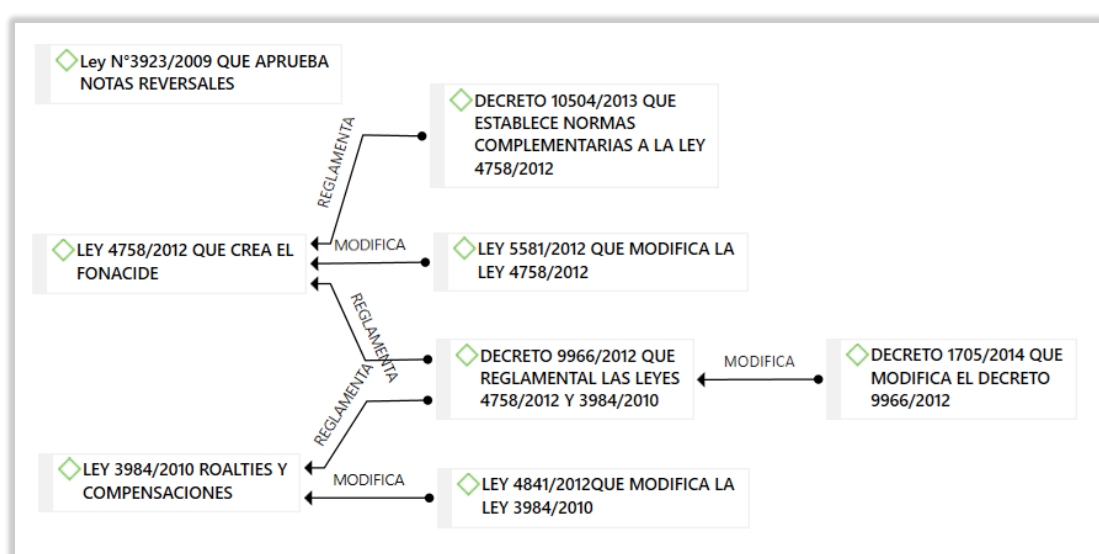


Figura 1. Normativa general que regula la implementación de la Ley N°4758/2012.

Con respecto a la distribución de dicha porción destinada a gobernaciones y municipios, la Ley N°4758/2012, establece, en su artículo 4°, que se mantendrá la proporcionalidad establecida en el Artículo 1°, incisos b), c), d) y e) de la Ley N°3984/2010 “Que establece la distribución y depósito de parte de los denominados royalties y compensaciones en razón de territorio inundado a gobiernos departamentales y municipales”.

La Ley N°3984/2010, establece en su artículo 1°, que el ingreso total de los montos que provengan de los denominados "royalties" y de las "compensaciones en razón del territorio inundado" de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, respectivamente, será distribuido de la siguiente manera: a la administración central, el 50%; a las gobernaciones afectadas: el 5%, a las gobernaciones no afectadas: el 5%; a los municipios afectados: el 15%; y a los municipios no afectados: el 25%.

En su artículo 2°, la misma Ley establece cuáles municipios conforman cada grupo para la distribución correspondiente de los recursos. Esta distribución fue modificada a través de la Ley N°4841/2012 “Que modifica el artículo 2° de la Ley N° 3.984/2010”, quedando la última distribución como la final.

Para la distribución de los montos de forma individual, a las gobernaciones y municipios, el Decreto N°9966/2012 “Por el cual se reglamenta la Ley N°3984/2010 y los artículos 1°, 2° 3°, 4°,5°, 6°, 7°, 8°,23°, 24°, 25°, 26° y 27° de la Ley N°4758/2012”, establece en su artículo 5°, que la distribución de los royalties y compensaciones se debe realizar de acuerdo a los datos de población de las municipalidades de cada año, y que dichos datos deben ser proveídos por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de la Presidencia de la República.

Con respecto al uso específico de los fondos por parte de las gobernaciones y municipios, la Ley N°4758/2012, establece, en su artículo 4°, que el 50 % de los ingresos percibidos en virtud de dicha ley, deberá destinarse a proyectos de infraestructura en educación, consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos, 30 % deberá ser destinado a proyectos de almuerzo escolar.

El Decreto N°9966/2012, en su artículo 13°, reglamenta el artículo anteriormente mencionado, estableciendo que los ingresos percibidos por los Gobiernos departamentales y municipales deben ser destinados en su totalidad de acuerdo a lo siguiente: cincuenta por ciento a proyectos de infraestructura en educación; treinta por ciento a proyectos de almuerzo escolar; y los saldos remanentes a proyectos de inversión pública y de desarrollo.

Por su parte, el Decreto N°1705/2014, modifica el artículo 13° del Decreto 9966/2012. En tal modificación se agrega que, del 30% de los recursos destinados a almuerzo escolar, el 15 % puede ser utilizado para la realización de gastos vinculados con el cumplimiento del efectivo del almuerzo escolar.

El artículo 4° de la Ley N°4758/2012, también establece que los proyectos de infraestructura educativa deberán ser realizados conforme a las normativas vigentes y estándares establecidos por el Ministerio de Educación.

Con respecto a esta normativa, el Decreto N°10504/2013, establece en su artículo 37°, que los proyectos de infraestructura y equipamientos deben ser identificados y priorizados a través de la metodología de microplanificación de la oferta educativa del MEC. El mismo artículo también reglamenta que estos proyectos deben enmarcarse dentro de las normas vigentes y estándares de calidad, de mano de obra, de planos y especificaciones técnicas establecidas por el Ministerio de Educación.

La Microplanificación de la Oferta educativa, mencionada en artículo anterior, se encuentra regulada por la Resolución N°10867/2014 “Por la cual se aprueba de microplanificación de la Oferta Educativa”, del Ministerio de Educación. También se identificó la Resolución N° 1086/2015, la cual modifica algunos aspectos referentes a criterios priorización del manual vigente.

Considerando las normas y especificaciones técnicas mencionadas en el artículo 37° del Decreto N°9966/2012, estas se encuentran establecidas a través de la Resolución N°14386/2013 “por la cual se establecen normas técnicas para proyectos arquitectónicos en establecimientos educativos”, y reguladas por la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación, teniendo en cuenta la Resolución N° 7050/2012 “Por la cual se establece la obligatoriedad del análisis previo, autorización,

y verificación ejecutiva por parte de la Dirección de Infraestructura, de todo proyecto arquitectónico a implementarse en instituciones educativas dependientes”.

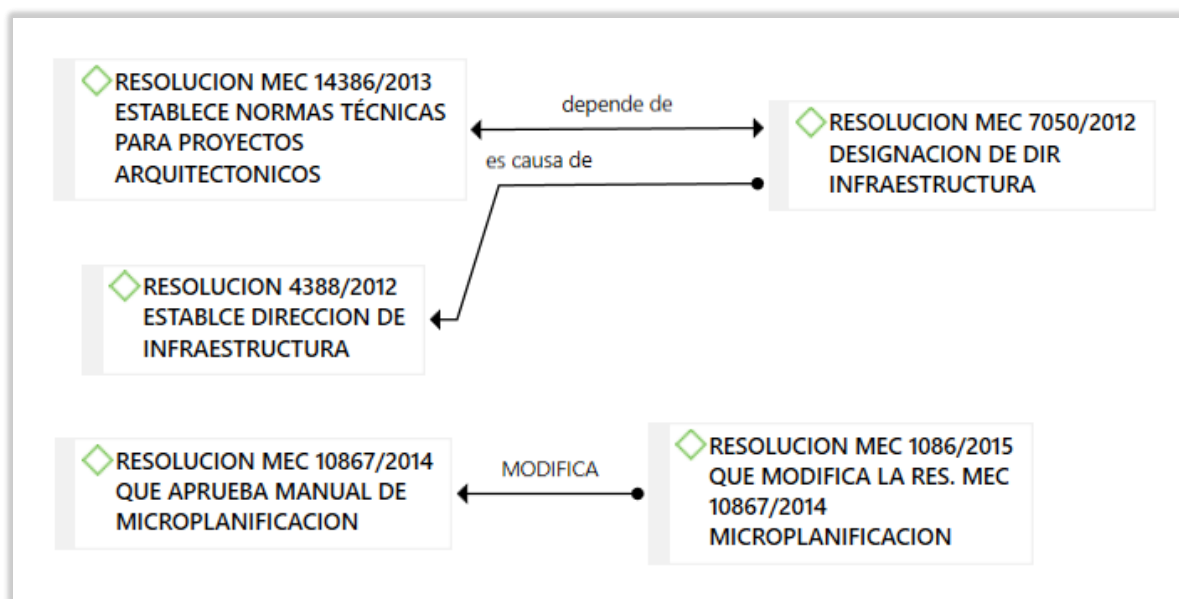


Figura 2. Normativa proveniente del Ministerio de Educación, que regula el proceso de implementación de infraestructura escolar.

Teniendo en cuenta la recepción de los fondos, por parte de los gobiernos subnacionales, y el control aplicado a los mismos se promulgó la Ley N° 5581/2012 “Que modifica los artículos 5° y 8° de la Ley N° 4758/12 Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo y el fondo para la excelencia de la educación y la investigación”.

La Ley citada modifica el artículo 5° de la Ley N°4758/2012, por lo que la distribución y depósito de los ingresos destinados a gobernaciones y municipios, es realizada a través del Ministerio de Hacienda, dentro de los 15 primeros días del mes siguiente al que los recursos son depositados en el Banco Central del Paraguay por la Entidad Binacional de Itaipú.

El mismo artículo establece que para disponer de dichos fondos, las Gobernaciones y Municipalidades deben estar al día con la rendición de cuentas de las partidas provenientes del Fondo que hayan sido recibidas con antelación.

La Ley N°5581/2012 también modifica el artículo 8° de la Ley N°4758/2012. Dicho artículo, con las modificaciones aplicadas, establece que: la Contraloría General de la República y los órganos de control internos, dentro del ámbito de sus competencias,

controlarán la ejecución de los programas o proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo; y se deberá presentar a la Contraloría, informes semestrales pormenorizados sobre la utilización de los recursos con la correspondiente documentación respaldatoria.

Con respecto a la administración del fondo, la Ley N°4758/2012, en su artículo 14°, crea el Consejo de administración del FONACIDE, conformado por: El Ministro de Hacienda, el Ministro de Educación, el Ministro de Salud, el Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación, el Presidente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT y cuatro personas de reconocida solvencia moral, con experiencia en el área educativa, y que tengan participación en proyectos ejecutados o apoyados por el sector privado, designadas por el Presidente la República.

En su artículo 16°, la misma Ley designa las funciones de este consejo: La aprobación del anteproyecto anual de presupuesto del Fondo; Recibir semestralmente los informes del Ministerio de Educación y del CONACYT, de la Agencia Financiera de Desarrollo - AFD, y demás instituciones ejecutoras respecto de la ejecución de los proyectos y programas financiados por el Fondo, así como de la Contraloría General de la República; Tomar las medidas que sean necesarias para la correcta, eficiente y transparente aplicación de los recursos del Fondo, pudiendo disponer la modificación de los programas y proyectos, el cambio de la institución ejecutora e incluso la cancelación de programas y proyectos en caso de insuficiente o mala ejecución; Constituir un comité técnico de apoyo para el monitoreo de los programas y proyectos aprobados; y aprobar, modificar, rechazar total o parcialmente los programas y proyectos recibidos, priorizarlos o someterlos a nuevos estudios.

6.2. Normativa local

La Ley N°3966/2010 "Orgánica municipal", es una Ley del Congreso de la Nación Paraguay encargada de regular las municipalidades dentro del territorio del Paraguay. La misma define al municipio como una comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios, que tiene por objeto el desarrollo de los intereses locales. La misma Ley también regula: la creación, fusión y modificación territorial de los municipios y los periodos de elecciones.

La Ley Orgánica Municipal establece a la Municipalidad como un gobierno local con autonomía política, administrativa y normativa. En la misma se establecen las funciones municipales que regulan temas referentes a: urbanismo y ordenamiento territorial, infraestructura pública y servicios, transporte público y tránsito, medio ambiente, espectáculos y lugares públicos, patrimonio histórico y cultural, salud, educación y cultura y desarrollo productivo y social.

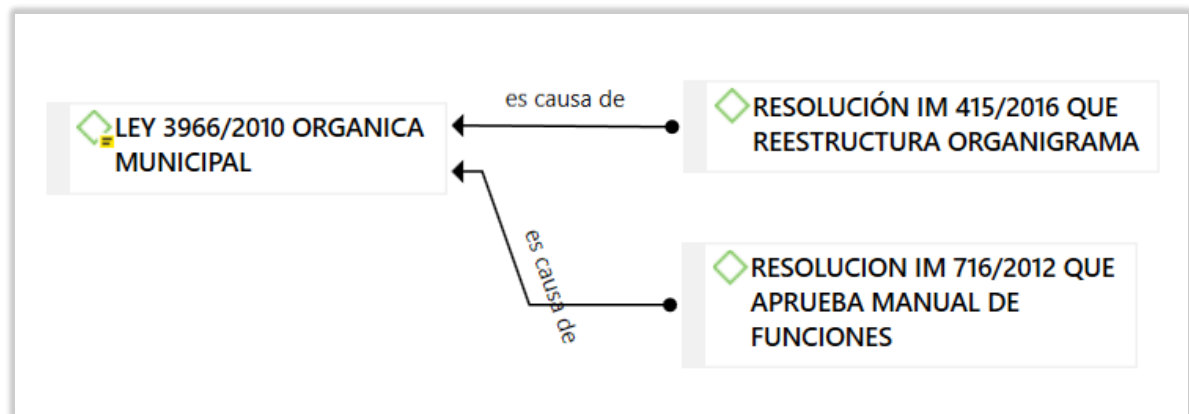


Figura 3. Normas identificadas que afectan al proceso de implementación de infraestructura escolar.

Con respecto a las funciones establecidas en materia de educación en la Ley Orgánica Municipal, la misma asigna las siguientes funciones a la Municipalidad: prestación de servicios de educación, elaboración de planes locales de educación, construcción y mantenimientos de locales escolares públicos y la dotación de equipamiento mobiliario e insumos.

Teniendo en cuenta el presente estudio, la administración municipal de Luque, como unidad ejecutora de los proyectos de infraestructura escolar, se organiza y regula a través de la Resolución N°0415/2016 “Por la cual se aprueba la reestructuración y creación de direcciones y dependencias en el organigrama de la Municipalidad de Luque”. En dicha resolución se establecen las dependencias que forman parte del proceso descrito en esta investigación.

Con respecto a las funciones asignadas a cada dependencia de la Municipalidad, se identifica la Resolución N°716/2012 “Por la cual se aprueba el manual de funciones de la Municipalidad de Luque”, a través de esta resolución se aprueba el mencionado manual y se asignan funciones específicas. Esta Resolución sigue vigente a pesar de la reestructuración aplicada por la Resolución N°0415/2016.

6.3. Normativa sobre contrataciones públicas

La Ley N°2051/2003 "De contrataciones públicas", es una Ley del Congreso de la Nación Paraguaya el cual establece el Sistema de Contrataciones del Sector Público y tiene por objeto regular las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas.

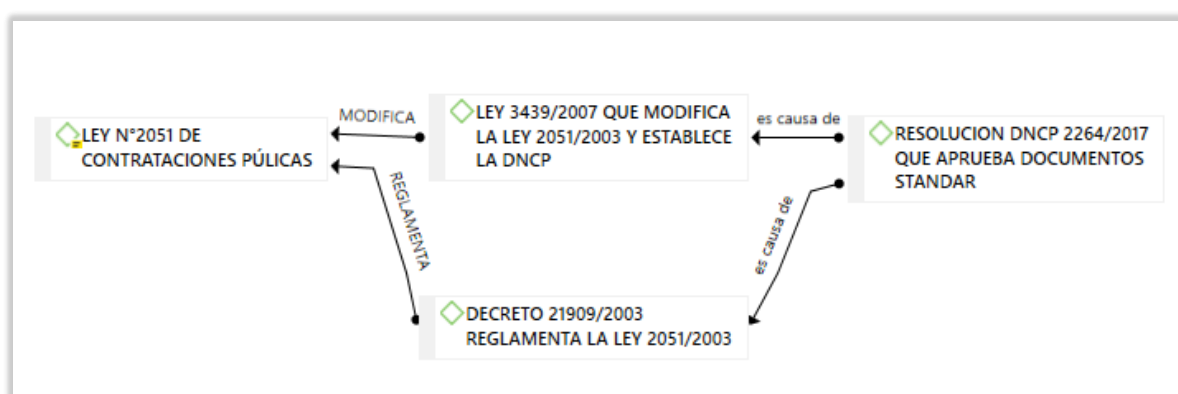


Figura 4. Normativas que regulan las contrataciones públicas en el Paraguay.

Dicha Ley define a una contratación pública como "todo acuerdo, convenio o declaración de voluntad común, por el que se obliga a las partes a cumplir los compromisos a título oneroso, sobre las materias regladas en esta ley, independientemente de la modalidad adoptada para su instrumentación".

La mayor modificación en normativas sobre contrataciones públicas fue introducida por la Ley N°3949/2007 "Que modifica la Ley N° 2.051/2003 de contrataciones públicas y establece la carta orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas".

Con dicha Ley se establece la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, institución administrativa facultada para diseñar y emitir políticas generales sobre la contratación pública, y dictar las disposiciones para el adecuado cumplimiento de las normativas referentes a contrataciones.

Con respecto a los decretos reglamentarios de la Ley en cuestión, el Decreto N°21909/2003 "Que reglamenta la Ley N°2051/2003 de contrataciones públicas",

establece la reglamentación general de los procesos de contrataciones públicas por parte de entidades del Estado.

Las modificaciones al Decreto anteriormente mencionado fueron realizadas por los Decretos N°5174/2005, N°6225/2011 y N°7434/2011. Cuando se hace referencia, en el presente trabajo, a la Ley N°2051/2003 y a su Decreto reglamentario N°21909/2003, se debe tener en cuenta que se consideran todas las modificaciones introducidas por la Ley y los decretos mencionados más arriba.

Teniendo en cuenta el proceso estudiado, se menciona la Resolución N°2264/2017 “Por la cual se aprueban los documentos estándar a ser utilizados en los procedimientos de contratación regidos por la Ley N°2051/2003 de contrataciones públicas”, emanada de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. En dicha normativa se dispone de los formatos estándar de cartas de invitación y pliego de bases y condiciones a utilizar en los llamados a licitación.

6.4. Normativa sobre control y rendición de cuentas

La primera normativa sobre control de fondos y rendición de cuentas identificada, teniendo en cuenta el proceso estudiado, es la Resolución N°198/2013 “Por la cual se dispone el control de la utilización de los recursos transferidos a los gobiernos municipales en concepto de royalties y FONACIDE, así como la verificación y fiscalización de programas y proyectos financiados con dichos recursos”, emanada de la Contraloría General de la República.

Basándose en el artículo 5° de la Ley N°3984/2010 y el artículo 8° de la Ley N°4758/2012, dicha resolución dispone el control en la utilización de los fondos provenientes del FONACIDE, que son transferidos a gobiernos departamentales y municipales. En la misma se dispone también la verificación y fiscalización de programas y proyectos financiados con los recursos mencionados, además de la presentación de documentos que respalden los gastos ejecutados para la ejecución de los proyectos.

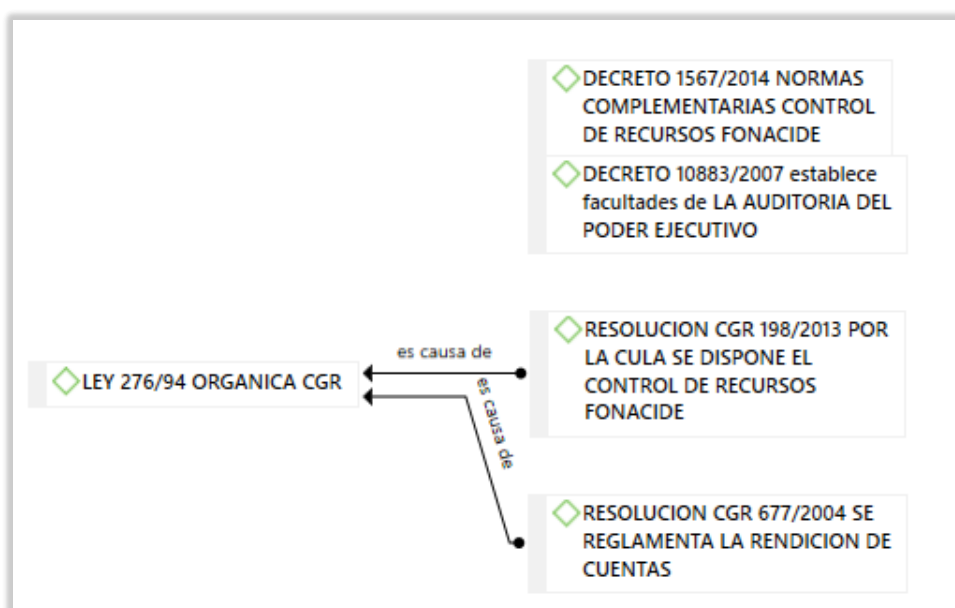


Figura 5. Normativas que regulan el control y las rendiciones de cuentas aplicados a proyectos enmarcados en la Ley N°4758/2012.

Con respecto a la Contraloría General de la Republica - CGR, dicha institución se encuentra regulada por la Ley N°276/94 “Orgánica y funcional de la Contraloría General de la Republica”. Dicha Ley en su artículo 2° dispone que la Contraloría General, dentro del marco determinado por los Artículos 281 y 283 de la Constitución Nacional vigente, tiene por objeto velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado estableciendo normas y procedimientos, y realizando periódicas auditorías financieras, administrativas y operativas.

El Decreto N°1567/2014 “Por la cual se dictan normas complementarias al monitoreo, control y rendición de cuentas de recursos transferidos a gobernaciones y municipalidades en los términos de la Ley N°4758/2012”, aplica normativas adicionales para la regulación de las rendiciones de cuentas de los recursos provenientes del FONACIDE.

En su artículo 2°, el mismo decreto dispone específicamente qué documentación respaldatoria deba acompañar las rendiciones de cuenta. Seguidamente establece que dichas rendiciones deben ser presentadas a la CGR y al Ministerio de Hacienda como condición para la realización de futuros desembolsos en el marco de la Ley N°4758/2012.

Siguiendo con el mismo decreto, en su artículo 4° autoriza a la Auditoría General del Poder Ejecutivo en la participación del control y seguimiento de los proyectos financiados por el FONACIDE. En su artículo 6°, autoriza a la misma institución a emitir actos administrativos para el establecimiento del control y verificación de las rendiciones de cuentas en cuestión.

Con respecto a la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la misma se encuentra regulada por el Decreto N°10883/2007 “Por la cual se establecen las facultades, competencias y marco de actuación en materia de control interno de la Auditoría General del Poder Ejecutivo”.

Con respecto a la Rendición de cuentas que la normativa exige que deba ser remitida a la Contraloría General de la República, la misma se encuentra reglamentada por la Resolución CGR N°677/2004. La misma establece la forma y la información que debe contener la rendición de cuentas. Regula la documentación respaldatoria y establece periodos y plazos para la presentación de toda la documentación solicitada.

7. Implementación de la Ley N°4758/2012 en lo que respecta a infraestructura escolar ejecutada por la Municipalidad de Luque.

En el presente capítulo se describe la implementación de la Ley N°4758/2012 “que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo”, en lo que respecta a infraestructura escolar, ejecutada por el Gobierno Municipal de la Ciudad de Luque, Paraguay. Específicamente se describe el proceso completo de lo que ocurre para la culminación de proyectos de infraestructura educativa en la Ciudad de Luque.

El capítulo se estructura primeramente con una introducción al FONACIDE, el origen de los recursos del mismo y el destino o uso que se debe dar a estos teniendo en cuenta la normativa vigente. Seguidamente se pasa a describir los procesos internos realizados por la Administración local para ejecutar los proyectos de infraestructura escolar, esta etapa incluye: la toma de decisiones acerca de qué proyectos específicos se ejecutaran, la elaboración de los proyectos ejecutivos previamente seleccionados, el proceso de contrataciones públicas y la fiscalización durante y al finalizar la ejecución de los proyectos.

En el siguiente apartado se analiza todo el proceso anteriormente descripto como una política pública teniendo en cuenta teoría sobre enfoques, modelos y procesos de implementación de políticas públicas.

En el último apartado se analiza el caso estudiado como una política de descentralización. Se presenta teoría sobre la misma y se la compara con los datos obtenidos en la presente investigación. Se hace un mayor énfasis en el análisis de los controles intergubernamentales identificados entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Local de Ciudad de Luque en el contexto de la ejecución de infraestructura escolar financiada por el FONACIDE.

7.1. El FONACIDE: origen y destino de los recursos

El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo - FONACIDE es un fondo, creado por la Ley N°4758/2012 del Congreso de la Nación Paraguaya, que se encuentra destinado exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión. El mismo se encuentra financiado por los recursos obtenidos de la cesión de energía producida por la Central Hidroeléctrica Itaipú al Brasil.

Cabe destacar que estos recursos provienen de un acuerdo por notas revérseles negociado entre la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil, en el cual se aumenta el precio de energía cedida.

A modo de contextualizar, el precio original de la energía cedida, que era de 300 dólares americanos el Giga watt /hora, fue acordado a través del Anexo C del Tratado de Itaipu referente a las bases financieras y de prestación de los servicios de electricidad, firmado en el año 1973 por Paraguay y Brasil. A través de sucesivas negociaciones entre los países a lo largo de los años, en el año 2006 se logró multiplicar el precio original por un factor de 5,1. Y con la última negociación acordada en el 2009 se logró aumentar el factor a 15,3. Con este nuevo factor acordado, el Paraguay cede su energía a Brasil a un precio de 4590 dólares americanos el Giga watt/hora (Itaipu, 2019).

Con el propósito de destinar dichos fondos a proyectos que tengan que ver con la inversión pública y el desarrollo, se promulgo la Ley N°4758/2012 que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo - FONACIDE. Dicha Ley además establece como se distribuirán los fondos y cuáles son las inversiones que debe cubrir.

Teniendo en cuenta la misma Ley y sus decretos reglamentarios N°9966/2012 y N°1705/2014, los recursos del FONACIDE son distribuidos de manera general con los siguientes porcentajes: 25% del mismo es destinado al Tesoro Nacional para proyectos y programas de infraestructura, 33% se destina al Fondo para la excelencia de la Educación e Investigación, 25% se destina a los gobiernos departamentales y municipales, 7% se utiliza para capitalizar la Agencia Financiera de Desarrollo, una banca de segundo piso, y el 10% restante se destina al Fondo Nacional para la Salud.

Como se había mencionado, de la totalidad de los recursos del FONACIDE, que se distribuyen de manera anual, 25% va destinado a los gobiernos departamentales y municipales.

Siguiendo lo dispuesto por la Ley N°4758/2012 “que crea el FONACIDE”, los recursos del fondo que están destinados a gobiernos departamentales y municipales, se distribuyen teniendo en cuenta la proporcionalidad establecida en la Ley N° 3984/2010 “que establece la distribución y depósito de parte de los denominados royalties y compensaciones en razón de territorio inundado a los gobiernos departamentales y municipales”.

La distribución que dispone la ley citada divide a las gobernaciones y municipios en grupos. Los grupos se conforman dependiendo de si el territorio que administran los gobiernos departamentales y municipales fue afectado o no por inundaciones permanentes derivadas de la instalación de las hidroeléctricas Itaipu y Yacyreta. En el caso de la Municipalidad de Luque, la misma se encuentra en el grupo de municipalidades "no afectadas" (los municipios categorizados como afectados reciben mayor compensación) según la ley anteriormente citada, y por lo tanto forma parte del grupo de municipios que se reparten el 12,5% del total del Fondo.

Al referirnos específicamente a los ingresos percibidos por la Municipalidad de Luque, provenientes del FONACIDE, los mismos son destinados: 50% a proyectos de infraestructura en educación, 30% a proyectos de almuerzo escolar y 20% a obras complementarias de inversión pública y desarrollo. Estos porcentajes se encuentran fijados por el Decreto Presidencial 1705/2014 el cual reglamenta la Ley 4758/2012 que crea el FONACIDE. Se destaca que el monto destinado a obras complementarias de inversión, la Municipalidad de Luque, la utiliza para la financiación de accesos viales a las instituciones educativas de la ciudad que se encuentran con mayor carencia en términos de vialidad.

Siguiendo lo que dicta el Decreto N°9966/2012 “que reglamenta la Ley 4758/2012 que crea el FONACIDE”, la distribución de los recursos entre las “municipalidades no afectadas” se realiza teniendo en cuenta datos de población de los municipios. Estos datos se actualizan de manera anual para realizar el cálculo correspondiente y la posterior distribución proporcional.

La distribución y depósito de los fondos a las municipalidades se realiza a través del Ministerio de Hacienda, el cual recibe los fondos del Banco Central del Paraguay y los distribuye a los gobiernos locales que se encuentran al día con sus respectivas rendiciones de cuentas de fondos provenientes de FONACIDE. Para la recepción de fondos en la municipalidad, la misma debe habilitar una cuenta bancaria de exclusivo uso de fondos de FONACIDE, e informar al Ministerio de Hacienda remitiendo el certificado bancario y el registro de firmas de los representantes institucionales (Ministerio de Hacienda, 2018).

Por otro lado, el FONACIDE, se encuentra administrado a nivel central por un Consejo de administración el cual tiene funciones referentes a: la aprobación de los anteproyectos de

presupuesto del fondo; la recepción y análisis de informes referentes a la ejecución de proyectos financiados por FONACIDE y la correcta aplicación de sus recursos.

El Decreto Presidencial N°10560/2013 establece que dicho Consejo se conforma por los Ministros de Hacienda, Salud, Educación y Planificación; por el Presidente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACYT, y por cuatro integrantes de reconocida solvencia moral, con experiencia en el área educativa que son nombrados por el Presidente de la República al inicio de cada periodo presidencial.

7.2. Procesos internos de implementación de proyectos de infraestructura escolar

Habiendo establecido las bases sobre el origen de los recursos del FONACIDE y la distribución y uso específico de los mismos, pasaremos a describir el proceso interno que se lleva a cabo una vez que la Municipalidad dispone de recursos para la ejecución de proyectos de infraestructura escolar. Se describe primeramente el proceso de priorización llevado a cabo por el Consejo Distrital de Educación, en el cual se seleccionan los proyectos a ser ejecutados con fondos de FONACIDE. Luego se pasa a describir el proceso de planificación y elaboración de proyectos técnicos, a cargo de la División de Proyectos FONACIDE. Posteriormente se explica el proceso de contrataciones públicas y, por último, se describe el proceso de fiscalización de los proyectos ejecutados.

7.2.1. Microplanificación y Priorización de proyectos

7.2.1.1. El Consejo Distrital de Educación

El Consejo distrital de Educación de la Ciudad de Luque es un órgano colegiado encargado de la planificación y ejecución de políticas públicas de educación a nivel local. El mismo se encuentra conformado por representantes de todas las partes involucradas en la educación a nivel local. Informante 4⁴:

“Te voy a contar cómo nosotros trabajamos, nosotros somos un consejo en donde están representadas todas las partes involucradas en la educación a nivel local”

Lo integran: el Intendente municipal, un representante de directores de instituciones educativas, un representante de la Junta departamental de Central, Un representante de la

⁴ El informante 4 forma parte del Consejo Distrital de Educación.

Junta Municipal de Luque, un representante de la Supervisión administrativa de educación, tres representantes de la Supervisión pedagógica de educación, un representante de los docentes, un representante de padres de alumnos, un representante de la Contraloría ciudadana de Luque y un representante de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Luque el cual cuenta con derecho a voz sin voto. Informante 4:

“Los que tienen votos en el Consejo son: Presidente, Vicepresidente, representantes de padres de alumnos, representante de los supervisores, representantes de directores de instituciones escolares, estamento alumnos, la Contraloría Ciudadana, Un representante de la Junta municipal, Secretario general, representante del gremio docente. Nos reunimos una vez al mes, y según necesidad hasta semanalmente.”

Su principal función es la de coordinar, deliberar y adoptar decisiones que tienen que ver con políticas de educación a nivel local. En el mismo se acuerdan decisiones por consenso, unanimidad o mayoría, los cuales expresan la voluntad unitaria respecto de un interés público.

Sus actividades más importantes, teniendo en cuenta el presente estudio, son: 1. La identificación de requerimientos de infraestructura escolar en el distrito. Esta información es remitida al Ministerio de Educación y Ciencias para la realización de la Microplanificación de la Oferta Educativa. Y 2. La priorización de las instituciones educativas, que se traduce en seleccionar que instituciones se encuentran con mayor urgencia para direccionar los fondos hacia las mismas.

Debido a que el presupuesto asignado (fondos del FONACIDE) es muy limitado, los requerimientos en infraestructura escolar no pueden ser cubiertos y en la realidad solo se llega a ejecutar entre un 10% al 15% de lo requerido anualmente. Esta realidad se traduce en que el Consejo debe decidir cuales instituciones intervenir teniendo en cuenta criterios de vulnerabilidad y estado de las mismas. Informante 4:

“Nuestro listado para el año 2019 es de 100 instituciones, sin embargo los fondos van a alcanzar para la intervención con algún tipo de obra edilicia o mobiliario de solamente 12 instituciones aproximadamente.”

7.2.1.2. Microplanificación de la oferta educativa

Con respecto a la identificación de requerimientos de infraestructura educativa, la misma forma parte del proceso de microplanificación, el cual se explica a continuación.

Según lo dispuesto por la Resolución N°10867/2014, la Microplanificación de la Oferta Educativa se refiere a un instrumento utilizado para asegurar la equidad en el acceso a una oferta educativa de calidad, así como el uso eficiente y transparente de los recursos destinados a este sector.

Es un conjunto de procesos y procedimientos organizados y coordinados que apuntan a la distribución eficiente y transparente de los recursos destinados al sector mediante la construcción de acciones en forma colectiva basados en consensos y criterios preestablecidos para el logro de los objetivos de políticas educativas que contribuyan a un mayor desarrollo de la comunidad en general (Ministerio de Educación, 2015).

Además, tiene como principales objetivos garantizar la equidad, promover el uso eficiente de los recursos asignados y fomentar la participación de los actores involucrados en el desarrollo del proceso de microplanificación.

El proceso de la microplanificación se compone de las siguientes etapas: 1. Diagnóstico educativo departamental, 2. Identificación de requerimientos y reasignación de recursos, 3. Asignación de recursos y 4. Evaluación.

Teniendo en cuenta los proyectos de infraestructura escolar ejecutados con fondos del FONACIDE, el Decreto reglamentario N°10504/2013 “que establece normas complementarias a la Ley N°4758/2012 que crea el FONACIDE”, dispone que los proyectos deben ser identificados y priorizados a través de la metodología de la microplanificación.

A través de las Resoluciones N°10867/2014 y N°1086/2015, del MEC, se establece el Manual de Microplanificación de la oferta educativa con el objetivo de contribuir a la distribución eficiente y transparente de los recursos asignados al sector. Dicho manual establece la participación de los gobiernos locales en el proceso de microplanificación.

En la Ciudad de Luque, en el proceso de microplanificación se encuentra involucrado el Consejo Distrital de Educación. Dicho órgano, en colaboración con la división de

proyectos de FONACIDE de la Municipalidad de Luque, ejecutan la metodología de la microplanificación, con el objetivo de identificar y priorizar las necesidades de inversión en materia de educación en el territorio. Informante 2⁵:

“La microplanificación consiste en una priorización de instituciones educativas, con el objetivo de que los fondos disponibles puedan ser direccionados a instituciones con necesidades más urgentes.”

Con respecto al proceso microplanificación realizado en la Ciudad de Luque, en la segunda etapa “identificación de requerimientos y reasignación de recursos”, el Consejo Distrital de Educación participa activamente presentando los dichos requerimientos al Ministerio de Educación, los cuales son elaborados con la información sobre necesidades remitida por los Directores de instituciones escolares, supervisores de educación y la Dirección de Obras de la Municipalidad. Informante 1:

“El primer paso de este proceso es la microplanificación donde todos los directores de cada colegio exponen sus necesidades ya sea este: camino, veredas o accesos a las escuelas, construcción de aulas. Ellos exponen sus necesidades dentro de la microplanificación.”

Esta etapa consiste en recolectar todas las necesidades en lo que respecta a infraestructura escolar, y estructurar dicha información a través de la metodología de microplanificación. Posteriormente se remiten los datos al Ministerio de Educación, el cual los utiliza para la siguiente etapa en la microplanificación. Dicha etapa consiste en la “asignación de recursos”.

Se debe tener en cuenta que para la ejecución de un proyecto de infraestructura escolar, por parte de la Municipalidad, el mismo debe estar incluido en los requerimientos presentados al MEC para la elaboración de la Microplanificación del distrito. Se identifican controles tanto intergubernamentales como externos, que pueden detectar si una obra realizada se encontraba o no en la planificación previa.

⁵ El informante 2 forma parte del equipo de trabajo de la División de proyectos FONACIDE de la Dirección de Obras de la Municipalidad.

7.2.1.3. Priorización de proyectos

Teniendo en cuenta datos sobre la microplanificación de periodos anteriores, cada año se identifica que alrededor del 30% del total de instituciones públicas necesitan algún tipo de intervención urgente. Estas instituciones son las que conforman el listado de requerimientos enviado al Ministerio de Educación.

Sin embargo, los fondos transferidos a la Municipalidad para la ejecución de infraestructura escolar en el marco de la Ley N°4758/2012 del FONACIDE, solo cubren alrededor del 15% de las necesidades detalladas en el listado enviado al MEC. (Ministerio de Hacienda, 2019)

Debido a esta realidad el Consejo Distrital de Educación realiza una selección posterior dentro de la lista de instituciones que fue remitida al MEC. Teniendo en cuenta los criterios utilizados en la microplanificación y el presupuesto disponible se confecciona el listado final de instituciones que recibirán beneficios a través de los fondos del FONACIDE.

Informante 1:

“De la microplanificación aprobada por el Ministerio de Educación, a partir de ahí el Consejo de FONACIDE decide dependiendo de las necesidades y/o urgencias que escuela o colegio intervenir primero.”

Una de las decisiones más importantes tomadas por el Consejo Distrital de Educación tiene que ver con la elaboración de esta lista final.

Los criterios que se tienen en cuenta a la hora de seleccionar que instituciones educativas y que proyectos serán ejecutados son: el nivel de vulnerabilidad en el que se encuentra una institución educativa en términos económicos; el acceso a horario extendido de clases por parte de los alumnos; y el estado de la infraestructura de cada institución. Informante 3⁶:

“Los criterios que se utilizan para elegir entre una u otra escuela que recibirá los beneficios del proyecto, son: el nivel de vulnerabilidad, el acceso a horario extendido de clases y el estado de la infraestructura en general.”

⁶ El informante 3 forma parte de la Dirección de Transparencia de la Municipalidad de Luque,

Una vez que el Consejo Distrital aprueba los proyectos a ejecutar, se remite el listado final y el acta de sesión a la Intendencia Municipal y a la Dirección de Obras. Este proceso se realiza cada año. Informante 2:

“Luego pasa por ese filtro que es el Consejo, y una vez que se seleccionan y se aprueba a las escuelas que van a ser beneficiadas, eso queda constancia en un acta. Después llega a esta división el listado de instituciones que recibirán beneficios.”

7.2.2. Elaboración de proyectos

En este apartado se describe el proceso de elaboración de los proyectos ejecutivos que luego son ejecutados con recursos del FONACIDE. Estos proyectos se dividen en tres tipos: reparaciones y refacciones, provisión de mobiliario escolar y obras viales.

Informante 2:

“Nosotros acá con el equipo técnico empezamos a elaborar los proyectos, estos pueden ser proyectos de construcción, reparación, mobiliarios y accesos.”

Como ya se ha mencionado, los recursos del FONACIDE que son transferidos a la Municipalidad deben destinarse: 50% para infraestructura educativa, 30% para almuerzo escolar y 20 % para proyectos de inversión.

De los proyectos mencionados más arriba, tanto las reparaciones, refacciones y provisión de mobiliario son financiadas con recursos que provienen del 50% del total del fondo el cual se destina a infraestructura escolar. Por otra parte las obras viales son financiadas con el 20% de recursos, los cuales van destinados a proyectos de inversión. Informante 2:

“Un detalle que quiero resaltar es lo que incluye o en que se gasta el presupuesto de FONACIDE. Según la Ley de FONACIDE el presupuesto se divide en tres porcentajes, 50% para infraestructura educativa que incluye mobiliario escolar y obras edilicias, 30% para el almuerzo escolar y 20% para obras complementarias.”

Las reparaciones y refacciones se refieren a las obras arquitectónicas realizadas en las instituciones escolares de la ciudad de Luque, financiadas por FONACIDE. Estas incluyen reparaciones, mantenimiento y adecuación de los locales escolares. Teniendo en cuenta las especificaciones técnicas para proyectos emitida por el MEC y los requerimientos de

microplanificación, las obras pueden incluir: reparación de techos, readecuación de sanitarios, reparación y pintura de paredes e instalación y cambio de puertas y ventanas⁷.

Con respecto al mobiliario escolar el mismo debe adquirirse únicamente para la utilización en aulas, es decir no se puede adquirir mobiliario para oficinas con los fondos de FONACIDE, incluso si los mismos serán utilizados en un local escolar (Ministerio de Educación, 2015).

Cabe destacar que, el monto destinado por la Ley N°4758/2012 a proyectos de inversión pública, se destina a la construcción, reparación y adecuación de accesos viales de las instituciones educativas. Estas obras se realizan en las áreas colindantes a las instituciones educativas y se componen puntualmente de: construcción y reparación de empedrados, veredas y asfaltados colindantes y cercanos a los establecimientos educativos. Un dato importante es que para la realización de este tipo de obras la institución educativa debe estar en la lista anual aprobada por el Consejo Distrital de Educación. Informante 2:

“El ítem del 20% del FONACIDE, normalmente usamos estos fondos para obras complementarias como caminos empedrados, veredas y asfaltados, cercanos o colindantes a los establecimientos educativos.”

Tanto los planos de los proyectos de reparación y adecuación así como los de mobiliario a adquirir deben encontrarse en concordancia con las especificaciones técnicas dictadas por la Resolución MEC N°14386/2013 “que establece normas técnicas para proyectos de infraestructura educativa”, para recibir la certificación del mismo, y de esta forma poder proseguir con el proceso de llamado a licitación. Informante 2:

“Otra normativa por la cual nos regimos para elaborar los proyectos de infraestructura son las especificaciones técnicas que son establecidas por el Ministerio de Educación.”

En el caso de los proyectos viales, se sigue el mismo proceso que los proyectos de infraestructura escolar, con la diferencia de que solo se debe informar al Ministerio de Educación sobre las mismas. Como los proyectos viales no afectan propiedad del

⁷ Esta afirmación se basa en la documentación oficial interna de la Municipalidad de Luque, la cual fue analizada para la presente investigación. Estos se basan en memos, notas y documentos intercambiados entre las dependencias encargadas de la ejecución de proyectos de infraestructura escolar.

Ministerio, estos no se encuentran regulados ni necesitan la aprobación del mismo.

Informante 2:

“Estos proyectos no son de infraestructura escolar o sea que no necesitan la aprobación del MEC para realizarse”

Volviendo a la elaboración de proyectos ejecutivos, este proceso se encuentra a cargo de la Dirección de Obras de la Municipalidad y específicamente de la División de Proyectos FONACIDE. Dicha área elabora los proyectos ejecutivos, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas anteriormente mencionadas. Informante 1:

“Lo que decide el consejo se traslada a la Dirección de obras, ahí hay un equipo que se encarga exclusivamente de la parte del FONACIDE. Que hace este equipo de arquitectos, preparan el proyecto conforme a lo que decidió el Consejo.”

Además de la elaboración de proyectos, la División FONACIDE se encarga de gestionar toda la documentación que se requiere para la realización de un llamado a licitación. Con respecto a los proyectos FONACIDE, para el inicio de un proceso de llamado se necesita: el proyecto ejecutivo en sí que incluye especificaciones técnicas de la obra a realizar o mobiliarios a adquirir, precios referenciales detallados de los elementos a adquirir, aprobación del proyecto por parte del MEC, la Resolución municipal de aprobación de proyecto y el Dictamen favorable de la Asesoría jurídica de la Municipalidad.

7.2.2.1. La Dirección de Obras y la División de Proyectos FONACIDE

Siguiendo la Resolución Municipal N°716/2012, La Dirección de Obras y Servicios Municipales de la Municipalidad de Luque es una dependencia cuya misión es la de velar por el cumplimiento de las disposiciones que regulan las construcciones en el municipio, y ejecutar las obras de infraestructura pública requeridas.

Dentro de la Dirección de obras se encuentra la División de Proyectos FONACIDE, unidad encargada exclusivamente de planificar y monitorear los proyectos de infraestructura escolar. Informante 2:

“En el 2015 se creó esta oficina con el objetivo de hacer funcionar esta unidad y ejecutar todos los fondos que son transferidos al municipio en concepto de FONACIDE.”

Con respecto a la elaboración de proyectos ejecutivos, es la división de proyectos FONACIDE de la Dirección de Obras la encargada directa de esta etapa. Entre sus principales funciones se citan: el relevamiento de datos para la elaboración de los proyectos, la adecuación de los proyectos a las especificaciones técnicas solicitadas por el MEC, recolección y cálculo de precios referenciales a utilizar, gestionar la aprobación de los proyectos por parte del MEC y preparar planos técnicos, precios referenciales y otros datos solicitados para la elaboración de los pliegos de bases y condiciones.

Un dato destacado se refiere a la participación de un funcionario de la División de proyectos FONACIDE en el Consejo Distrital de Educación, en representación de la Dirección de Obras. Este miembro tiene voz pero no voto y su principal función es la de presentar datos recabados que sirven para la priorización de instituciones educativas que realiza el Consejo. Informante 4:

“En el consejo hay una representante de la Dirección de Obras que se encuentra involucrada en los procesos, con voz pero sin voto.”

7.2.2.2. Normas técnicas para proyectos de infraestructura escolar

Para la elaboración de proyectos de Infraestructura escolar, el Ministerio de Educación establece normas específicas a través de su resolución N°14386/2013. Esta normativa establece las especificaciones técnicas que deben cumplir los planos arquitectónicos de obras nuevas, reparaciones, refacciones y adecuaciones, así como también las especificaciones que debe cumplir el mobiliario escolar. El incumplimiento de las mismas conlleva a la desaprobación del proyecto propuesto.

Además, a través de la Resolución MEC N°7050/2012 “Por la cual se establece la obligatoriedad del análisis previo, autorización y verificación ejecutiva de todo proyecto arquitectónico a implementarse en instituciones educativas”, se designa a la Dirección de Infraestructura del MEC como la encargada del control del cumplimiento de las especificaciones técnicas y aprobación de proyectos de infraestructura educativa. Tal

control se realiza a través de: la aprobación de proyectos técnicos previstos en la microplanificación y la fiscalización y certificación de las obras en ejecución.

Si por irregularidades del terreno u otras razones se dificulta el cumplimiento de las especificaciones técnicas en el caso de planos, y esto requiere de modificaciones, entonces se debe notificar a la Dirección de Infraestructura solicitando la revisión del caso y posterior aprobación de la modificación. Informante 2:

“Si nosotros queremos realizar una modificación a una obra, esto se envía por nota al MEC y ahí nos tienen que aprobar ellos.”

Para la elaboración de proyectos ejecutivos, la División FONACIDE, luego de la recolección de datos en los establecimientos educativos, procede a elaborar los planos arquitectónicos siguiendo las especificaciones técnicas. Informante 2:

“Para la elaboración de los proyectos, nosotros con el equipo vamos visitando las escuelas seleccionadas y hacemos el relevamiento de datos, a partir de ahí empezamos a preparar los planos.”

Posteriormente remiten dichos planos a la Dirección de Infraestructura del MEC para su aprobación. La misma, si no tiene ninguna objeción, remite una nota oficial en la cual se autoriza la ejecución del proyecto arquitectónico, previamente propuesto. Informante 2:

“Una vez que se terminan de elaborar los proyectos ejecutivos con las especificaciones técnicas correspondientes, se envían estos documentos a la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación”

Teniendo en cuenta documentación oficial observas, la autorización mencionada se compone de una nota oficial del Director de Infraestructura del MEC dirigida al Intendente municipal en el cual se aprueba un proyecto de infraestructura escolar específico. Cabe destacar que este documento es solicitado posteriormente en otras instancias de control tanto interno como externo. Por ejemplo en la Unidad Operativa de Contrataciones de la Municipalidad que es la encargada de realizar los llamados a licitación.

7.2.2.3. La Dirección de Infraestructura del MEC

La Dirección de Infraestructura, creada por la Resolución MEC N°4388/2012, es una Dirección dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Educación y Ciencias. Teniendo en cuenta la Resolución MEC N°7050/2012, sus principales funciones son: Consensuar con las coordinaciones departamentales, supervisiones educativas y especialistas del área de infraestructura de los gobiernos departamentales y municipales, la elaboración y priorización del listado de instituciones educativas que requieren intervención, especificando el tipo de intervención requerida conforme a los criterios, procedimientos, normativas vigentes y disponibilidad presupuestaria; coordinar conjuntamente con los gobiernos departamentales y municipales las intervenciones que serán realizadas; y acompañar y apoyar el proceso de microplanificación local.

Las funciones de la Dirección, establecidas en el marco del FONACIDE, son: analizar los proyectos de infraestructura y equipamientos presentados por los gobiernos municipales y departamentales; aprobar los que cumplen con las normativas vigentes y estándares técnicos establecidos; y fiscalizar la ejecución de las obras conjuntamente con los gobiernos locales y municipales.

7.2.2.4. Control interno

Una vez que el proyecto ejecutivo se encuentra terminado, la Dirección de Obras remite el mismo a la Secretaría General de la Municipalidad para la confección de una resolución municipal. Este documento es solicitado en varias instancias posteriores. Informante 2:

“Los proyectos ejecutivos, se envían a la Secretaría General de la Intendencia para emitir una resolución firmada por el Intendente.”

Siguiendo la Resolución IM N°716/2012, la Secretaría General es una dependencia de la Municipalidad de Luque cuya misión consiste en asegurar la exactitud y puntualidad en la gestión de los documentos ingresados y expedidos, de la Intendencia, y velar por el archivo ordenado y actualizado de los mismos.

Para la emisión de la resolución solicitada, la Secretaría General debe obtener un dictamen favorable de la Asesoría Jurídica de la Municipalidad. Posterior a la recepción del pedido, la Secretaría envía la documentación a la Dirección de Asuntos Jurídicos. Informante 2:

“Con respecto a la resolución que se debe emitir en la Secretaría General, esta a su vez solicita a la Asesoría jurídica dictámenes de aprobación de los proyectos antes de emitir las resoluciones, y este proceso dura entre 3 a 4 días.”

Esta Dirección ejerce como asesoría jurídica de la municipalidad, y tiene como misión, según el manual de funciones vigente, asegurar que la gestión institucional se desarrolle en el marco del cumplimiento de las normativas vigentes relacionadas a las actividades de la Municipalidad, y ejercer la representación de la institución en los casos requeridos.

Una vez que se dicta un dictamen favorable al proyecto propuesto, la Secretaría General emite la resolución de aprobación. Tanto dicho documento como el dictamen se remiten a la Dirección de Obras.

Como última etapa de este proceso se remite toda la documentación recolectada junto con el proyecto a la Unidad Operativa de Contrataciones de la Municipalidad, para iniciar el proceso de contrataciones públicas. Informante 2:

“En el siguiente paso se elabora un legajo con toda la documentación del proyecto: bases y condiciones, planos, exigencias técnicas, aprobación del MEC, resolución de la SG y dictámenes de asesoría jurídica, y esto se envía vía memorando a la Unidad Operativa de contrataciones de la Municipalidad.”

7.2.3. Proceso de contrataciones públicas

En esta sección se describe el proceso de contrataciones públicas que debe llevarse a cabo para la ejecución de proyectos de infraestructura escolar financiados por FONACIDE. El proceso de contrataciones públicas, en la Municipalidad de Luque, es liderado por su Unidad Operativa de Contrataciones.

Se debe tener en cuenta que las contrataciones públicas en el Paraguay están reguladas por la Ley N° 2051/2003 “de contrataciones públicas”, y además existe un ente regulador designado por la misma denominada Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

7.2.3.1. Convocatorias a llamado

Los llamados son las convocatorias a licitación pública que realizan las instituciones públicas para la adquisición de bienes y servicios. Estas convocatorias se encuentran reguladas por la Ley 2051/2003 de contrataciones públicas. La misma Ley establece la información que debe contener un llamado así como los plazos y formas para su publicación.

La Unidad Operativa de Contrataciones - UOC de la Municipalidad de Luque es el área encargada de realizar las convocatorias. Dicha área recolecta toda la información necesaria y posteriormente estructura el llamado teniendo en cuenta las disposiciones de Ley vigente de contrataciones públicas y las recomendaciones de la DNCP. Informante 3:

“La UOC es la encargada de estructurar todos los llamados en los diferentes rubros, compromete al certificado de disponibilidad presupuestaria, pero eso ya se rige a través de la Ley de contrataciones públicas o Ley 2051.”

Las convocatorias a llamados se realizan de manera digital a través del Sistema de Información de contrataciones públicas, un portal encargado de gestionar las licitaciones tanto para los contratantes como para las instituciones licitantes y organismos de control. Todas las adquisiciones de instituciones del estado deben ser gestionadas por este sistema. El mismo asigna un número de identificación a cada llamado ingresado al sistema, con el cual se lo identifica durante todo el proceso.

Teniendo en cuenta los proyectos de infraestructura escolar financiados a través de FONACIDE, para la realización de un llamado la UOC debe poseer información referente a los planos con sus especificaciones técnicas correspondientes, precios referenciales, resoluciones y dictámenes favorables al proyecto y aprobaciones de nivel externo entre otros documentos. Toda esta documentación es provista por las dependencias de la Municipalidad que se encuentran involucradas en proyectos de infraestructura educativa, y es recopilada por la División de proyectos FONACIDE, que luego remite el legajo complete a la UOC. Informante 2:

“En el siguiente paso se elabora un legajo con toda la documentación del proyecto, bases y condiciones, planos, exigencias técnicas, aprobación del MEC, resolución

de la SG y dictámenes de asesoría jurídica, y esto se envía vía memorando a la Unidad Operativa de contrataciones.”

Para la realización de un llamado la Dirección Nacional de Contrataciones públicas emite un documento estándar dirigido a las municipalidades y preparado para ser utilizado en los procedimientos de contratación de obras que rigen por la Ley N°2051/2013. Este documento proporciona información relevante para la preparación de las ofertas, presentación, apertura y evaluación de las mismas, adjudicación y ejecución de los contratos. Además constituyen reglas generales de participación y el marco conceptual e interpretativo de la contratación. Este documento estándar fue aprobado por Resolución DNCP N°2264/2017.

Con respecto a la posibilidad de suspender un llamado, la Ley N°2051/2003 dice, que puede declararse desierta una licitación, si se dan los siguientes casos: que ninguna oferta haya sido presentada; que ninguna de las ofertas reúne las condiciones exigidas en las bases de la licitación o se apartara sustancialmente de ellas; o que los precios de las ofertas varíen sustancialmente de la estimación realizada.

Una vez declarada desierta la licitación pública, se puede convocar a un nuevo procedimiento de contratación, en el que, existe la posibilidad de modificar los términos contenidos en las bases y condiciones originales, con el objetivo de incentivar la participación.

7.2.3.2. Pliego de Bases y condiciones

El pliego de bases y condiciones, el cual es un documento elaborado por la Unidad Operativa de Contrataciones de la Municipalidad de Luque, en base al documento estándar emitido por la DNCP. En el mismo se detallan datos de una convocatoria ha llamado que incluyen: instrucciones a los oferentes, datos de la licitación, condiciones generales del contrato, especificaciones técnicas, formulario de oferta y listas de precios, entre otros datos relevantes para los participantes de un llamado.

Teniendo en cuenta los proyectos de infraestructura escolar financiados por FONACIDE, cuando se realiza un llamado para un contrato de obras, la UOC elabora el pliego de bases y condiciones teniendo en cuenta las especificaciones técnicas que fueron fijadas en la

Resolución N° 14386/2013 del MEC en el cual se fijan normas técnicas para proyectos arquitectónicos en establecimientos educativos.

En lo que respecta a planos, precios referenciales y especificaciones técnicas, es la División de proyectos de FONACIDE, dependiente de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Luque, la encargada de proveer estos datos a la UOC para la elaboración del pliego.

Para la realización de un llamado, y en el caso específico de licitación por concurso de ofertas o licitación pública nacional, el pliego de bases y condiciones debe ser aprobado por la Junta Municipal de la Ciudad de Luque. Para el caso de una contratación directa, el pliego usualmente tiene aprobación automática debido a que para esta modalidad de llamado, la Junta municipal solo posee 30 días para estudio. Una vez que se cumple dicho plazo queda aprobado el pliego de bases y condiciones. Informante 2:

“En el caso de la contratación directa, la Junta Municipal solo tiene un mes de plazo para el estudio del proyecto. Pasando este periodo el proyecto tiene sanción ficta por no haberla estudiando a tiempo.”

7.2.3.3. La Unidad Operativa de Contrataciones

La Unidades Operativas de Contratación - UOC es una unidad administrativa que se encarga de ejecutar los procedimientos de planeamiento, programación, presupuesto y contratación dispuestos en la Ley de contrataciones públicas vigente. Teniendo en cuenta la Resolución municipal N°415/2012, la UOC de la Municipalidad de Luque es una Dirección dependiente de la Intendencia.

Siguiendo la Ley de contrataciones públicas, la UOC posee las siguientes atribuciones: 1. Elaborar el Programa Anual de Contrataciones; 2. Elaborar los Pliegos de Bases y Condiciones particulares para cada licitación pública, 3. Tramitar las invitaciones y difundir el llamado; 4. Responder a las aclaraciones y comunicar enmiendas; 5. Recibir y custodiar ofertas; 5. Someterlas a consideración del Comité de Evaluación; 6. Revisar los informes de evaluación y refrendar la recomendación de la adjudicación del Comité de Evaluación; 7. Gestionar la formalización de los contratos y recibir las garantías correspondientes y 8. Mantener un archivo ordenado y sistemático en forma física y

electrónica de la documentación comprobatoria de los actos y contratos que sustenten las operaciones realizadas.

Con respecto a las áreas internas de la UOC de la Municipalidad de Luque, nos encontramos primeramente con el área de programación, el cual se encarga de la verificación de contenido y documentación de los proyectos a ser licitados. En esta área se verifican todos los requerimientos y posteriormente se remite al área de estimación y costos. Informante 5⁸:

“Ahí ya lo enviamos a programación que es un departamento interno ya de la UOC, si programación encuentra que está dentro de todos los parámetros o de las exigencias, lo envía a estimación y costos que es otro departamento.”

La división de estimación y costos se encarga de verificar precios remitidos y calcula el precio referencial por cada elemento dentro de un llamado. Informante 5:

“Que se hace en estimaciones y costos, ellos ven el promedio que se va a utilizar en cuanto a precio referencial”

Luego de este proceso y dependiendo del monto alcanzado por la suma de los precios referenciales, se remite el legajo a una de las jefaturas de la UOC las cuales son: Jefatura de licitación pública y Jefatura de contratación directa. Por último, se encuentra la Jefatura de adjudicaciones la cual se encarga de los procesos posteriores a la evaluación de las ofertas.

7.2.3.4. Proceso interno de la UOC

Teniendo en cuenta la ejecución de proyectos de infraestructura escolar por la Municipalidad de Luque, la UOC se involucra en este proceso cuando su dirección recibe los legajos de proyectos ejecutivos elaborados por la división FONACIDE de la Dirección de Obras, y los remite a la división de Programación.

El área de programación, se encarga de la verificación de toda la documentación que es necesaria para llevar a cabo un proceso licitatorio que será financiado con recursos del FONACIDE. Esta documentación está compuesta por: el proyecto ejecutivo que incluye

⁸ El informante 5 forma parte del equipo de trabajo de la Unidad Operativa de Contrataciones de la Municipalidad de Luque.

especificaciones técnicas de la obra a realizar o mobiliarios a adquirir, precios referenciales detallados de los elementos a adquirir, aprobación del proyecto por parte del MEC, Resolución municipal de aprobación de proyecto y dictamen de la Asesoría jurídica de la Municipalidad.

Posteriormente, programación envía el legajo de documentos a la división de estimación y costos. Esta área realiza los cálculos correspondientes para la obtención del precio referencial a utilizar en los llamados. Para dicho cálculo se utilizan datos de presupuestos previamente solicitados, precios referenciales provistos por el MEC y revistas del rubro de la construcción que publican precios referenciales. Informante 2:

“A partir de los precios referenciales del MEC y de los materiales que figuran en estas revistas, se realiza un pequeño cálculo y de esto resultan los montos que se van a usar en los precios referenciales.”

Dependiendo del precio referencial obtenido se remiten los legajos a la Jefatura de contratación directa o a la jefatura de licitación pública. Informante 5:

“Una vez que estimación de costos hizo su trabajo la dirección se encarga de encaminar dependiendo del tipo de llamado a las diferentes jefaturas y ahí se comienzan a cargar los llamados en el sistema de DNCP.”

La Jefatura de Licitación Pública Nacional es una división de la UOC, encargada de las convocatorias a licitación pública cuyo precio referencial se encuentra dentro de los límites establecidos para las modalidades de Licitación por Concurso de Ofertas y Licitación Pública Nacional. Por otro lado la Jefatura de Contratación Directa se encuentra a cargo de llamados por modalidad de contratación directa cuyos montos son relativamente menores.

Para la ejecución de proyectos de infraestructura escolar financiados por FONACIDE, la Municipalidad utiliza las modalidades de llamado a contratación directa y licitación pública nacional. A continuación se detallan cada una.

7.2.3.4.1. Contratación directa

Un llamado a contratación directa es un procedimiento para la realización de una contratación pública. La Ley de contrataciones públicas clasifica a un llamado como

contratación directa si la misma no excede el monto equivalente de 2000 jornales mínimos vigentes.

Siguiendo la Ley N°2051/2003, el procedimiento de una contratación directa se lleva a cabo de la siguiente forma: 1. Se invita por escrito y a través del Sistema de Información de Contrataciones Públicas a los potenciales oferentes para que presenten ante UOC su oferta técnica y económica, en sobre cerrado o virtual; 2. Se realiza el acto de apertura de ofertas; 3. Para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se debe contar con un mínimo de tres ofertas susceptibles de analizarse técnica y económicamente, pudiendo existir excepciones; 4. Se realiza la evaluación de las ofertas teniendo en cuenta los aspectos técnicos y el cumplimiento de las bases y condiciones; 5. Se realiza la adjudicación a través de una resolución de la Intendencia y 5. Se firma el contrato con la empresa adjudicada.

En la Municipalidad de Luque, la modalidad de contratación directa es la más utilizada para la ejecución de proyectos de infraestructura escolar financiados por FONACIDE, específicamente los proyectos arquitectónicos de reparación. Esta sucede debido a que los montos de reparaciones no son muy elevados y que prácticamente se realiza un llamado por cada institución educativa a reparar. El Gobierno municipal decidió trabajar de esta manera debido a que si presenta un proyecto con un precio referencial alto, este deberá contar con la aprobación de la Junta municipal y de esa forma el proceso del llamado se extiende a varios meses. Informante 2:

“En el caso de la contratación directa, la Junta Municipal solo tiene un mes de plazo para el estudio del proyecto. Pasando este periodo el proyecto tiene sanción ficta por no haberla estudiando a tiempo.”

Con respecto a los plazos, la convocatoria a una contratación directa debe estar publicada en la página web de la DNCP y en el Portal de contrataciones durante 5 días hábiles y en la etapa de estudio de ofertas el comité evaluador cuenta con 20 días hábiles. Informante 5:

“A partir de la publicación, la DNCP te dice de que tenes que tener cinco días en la página publicado, y son 5 días para contratación directa, 10 días para concurso de ofertas y 20 días para LPN, después ya se pasa a la fecha de apertura.”

7.2.3.4.2. Licitación Pública Nacional

La Licitación pública nacional es un procedimiento para realizar contrataciones en las instituciones públicas del Paraguay. Su principal característica, establecida en la Ley de contrataciones públicas, es que se utiliza para contrataciones que superan el monto equivalente a diez mil jornales mínimos vigentes.

Con respecto a los plazos mínimos, en una Licitación pública nacional, las empresas concursantes poseen hasta 20 días corridos para presentar sus ofertas a la institución contratante una vez que se ha publicado el llamado.

Para la realización de una licitación pública la Intendencia municipal necesita contar con la aprobación de la Junta municipal. Específicamente, la Junta debe aprobar el pliego de bases y condiciones del llamado y posteriormente la resolución de adjudicación.

Informantes 2:

“Un aspecto resaltante es que las modalidades de LCO y llamado a licitación deben tener la aprobación de la Junta Municipal y ya dentro de la junta cada proyecto tarda entre 3 y 4 meses en aprobar o rechazar un proyecto.”

Actualmente la Municipalidad de Luque, en lo que respecta a infraestructura escolar, solo utiliza esta modalidad de llamado para la adquisición de mobiliario escolar. Las obras de refacciones son realizadas a través de la modalidad de contratación directa. Según la administración municipal esto da mayor oportunidad a pequeños contratistas locales de participar de los procesos de contratación.

7.2.3.4.3. Presentación de ofertas

Las convocatorias a llamado se publican tanto en los medios oficiales de la Municipalidad como en el portal unificado contrataciones públicas. En el caso de invitaciones a participar de la convocatoria, para una contratación directa, se realiza el envío por correo electrónico a probables oferentes.

Una vez publicada una determinada convocatoria por parte de la municipalidad, se inicia el plazo para la presentación de ofertas por parte de los individuos que decidan participar de la licitación, los cuales son denominados oferentes.

Los oferentes son las empresas o personas físicas que se presentan a participar de un llamado a licitación pública para la adquisición de un bien o servicio por parte del Estado, en este caso la Municipalidad de Luque.

La oferta es un grupo de documentos que presenta el oferente para participar de un llamado a licitación. Teniendo en cuenta la Ley N°2051/2003, la oferta debe estar compuesta por:

1. Documentos que acrediten la capacidad legal, financiera y técnica del oferente, y sus calificaciones para ejecutar el contrato, en el caso de que éste se le adjudique; 2. Propuesta técnica, y en su caso, documentos que acrediten la conformidad de los bienes, servicios u obras ofrecidos, con el pliego de bases y condiciones, 3. Formulario de oferta debidamente completado y firmado y 4. Garantías y otros documentos requeridos por el Pliego de Bases y Condiciones.

Una vez cumplido el plazo para presentación de ofertas, se pasa a la etapa de apertura de las mismas, el cual se realiza en un acto formal y público. En ese acto se evalúa el cumplimiento de los recaudos meramente formales, por parte de los oferentes, y se verifica el cumplimiento de los requisitos exigidos por las normas jurídicas y en las bases y condiciones de la licitación pública. Esto se realiza a través del uso de listas de verificación documental. De todo lo ocurrido se labra un acta. La municipalidad designa un funcionario de la UOC para presidir el acto.

Del acto de apertura de sobres y verificación de documentos participan, además de los funcionarios de la UOC, El Director de administración y Finanzas de la Municipalidad, Un representante de la Junta Municipal y un representante del Consejo Distrital de Educación.

7.2.3.4.4. Proceso de evaluación de ofertas

El comité de evaluación es un comité encargado de evaluar las ofertas presentadas por parte de los oferentes en un llamado a licitación.

Basándose en la Ley N°2051/2003 “de contrataciones públicas”, es la institución convocante, en este caso la Municipalidad la encargada de conformar el Comité de evaluación de adjudicaciones.

La función de este comité es evaluar las ofertas y emitir un dictamen que sirve como base para la adjudicación. Informante 5:

“El comité de evaluación lo que hace es recomendar cual es la empresa que se encuentra apta para realizar el trabajo.”

Teniendo en cuenta el Decreto 21909/2003 “que reglamenta la ley de contrataciones públicas”, En la evaluación de ofertas de bienes, se utilizan criterios combinados que incluyen factores como transporte, variaciones en formas de pago, plazo de entrega, costos de operación y eficiencia. Los factores ponderados se traducen en la medida de lo posible, en términos monetarios.

En la evaluación de las ofertas relativas a obras públicas, se utilizan criterios relativos a la materia. Un dato resaltante, una oferta presentada descalifica automáticamente si el monto del mismo se sitúa por encima o debajo de del 30% del precio de referencia establecido en el pliego de bases y condiciones.

Debido a que las funciones del comité evaluador se limitan a recomendar y emitir dictámenes sobre las ofertas, la decisión de adjudicación recae sobre el Intendente que es el jefe del ejecutivo local.

Para los llamados a licitación en el marco de proyectos de infraestructura escolar financiados por FONACIDE, el comité evaluador se encuentra conformado por funcionarios de la UOC, funcionarios de la Dirección de Administración y Finanzas y representantes del Consejo Distrital de Educación.

Con respecto al control de esta etapa, se menciona la participación de un representante del Consejo Distrital de Educación en los procesos que tienen que ver con contrataciones

públicas. El representante designado participa en las etapas de apertura de sobres, evaluación y adjudicación directamente en coordinación con la UOC. El mismo actúa como testigo de los actos administrativos añadiendo su firma a todos los documentos oficiales.

La división de Proyectos FONACIDE también se encuentra involucrada de manera indirecta con este proceso. Esto debido a que el comité evaluador solicita asistencia a la misma para la realización de evaluaciones técnicas de las ofertas presentadas. En los informes técnicos elaborados se evalúan los aspectos técnicos, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas del MEC, el pliego de bases y condiciones y los precios referenciales.

7.2.3.4.5. Adjudicación y firma de contrato

La adjudicación se refiere a la etapa dentro de un llamado a licitación en el cual se selecciona una oferta, de todas las que se presentaron a la convocatoria. Para esta selección se tiene en cuenta: el cumplimiento de las condiciones legales y técnicas estipuladas en los pliegos de bases y condiciones y la capacidad necesaria para ejecutar el contrato garantizando las obligaciones exigidas. Teniendo en cuenta la Ley N°2051/2003 “de contrataciones públicas”, si dos o más ofertas cumplen con todos los requerimientos, el contrato se adjudicará a la oferta que presenta el precio más bajo.

Como se ha mencionado anteriormente, para la revisión y evaluación de las ofertas, la UOC conforma un comité de evaluación, el cual se encarga de la revisión de toda la documentación presentada en las ofertas para luego emitir su recomendación a la Intendencia municipal.

Debido a lo establecido por la Ley N°3966/2010 “Orgánica municipal”, en lo que respecta a adjudicaciones, en el caso de las modalidades de contratación: licitación pública y concurso de ofertas, luego de la finalización del proceso de evaluación y adjudicación por parte de la Intendencia, la adjudicación debe ser aprobada por la Junta municipal en un plazo de veinte días.

Para la formalización de una adjudicación, la Intendencia municipal emite una resolución de adjudicación con la cual se notifica a la empresa adjudicada, y posteriormente se pasa a la elaboración y firma de contrato entre la Municipalidad y el proveedor. Informante 5:

“Después de la resolución de adjudicación se pasa a la firma de contrato. Con respecto a este paso dentro de la UOC hay un área exclusiva que se encarga de la elaboración de contratos.”

El área encargada de todos los procesos posteriores a la adjudicación es la Jefatura de adjudicaciones de la UOC, encargada de los procesos licitatorios una vez los mismos han sido adjudicados a un oferente. En la misma se realizan los procesos referentes a comunicación de los resultados, elaboración de resolución de adjudicación y firma de contrato con la empresa que resulte ganadora.

La resolución de adjudicación es un documento que emite la Intendencia municipal, en la cual se oficializa la adjudicación de un llamado a licitación a la empresa que resulta ganadora.

Teniendo en cuenta la Ley de contrataciones públicas, la resolución de adjudicación debe ser notificada en un acto público, y remitirse a todos los oferentes que participaron del proceso. También debe difundirse a través del Sistema de Contrataciones Públicas, dentro del llamado correspondiente.

Con respecto al contrato firmado entre la municipalidad y la empresa adjudicada, el mismo se refiere a la formalización de contratación que realiza la empresa adjudicada a un llamado con la institución licitante. Teniendo en cuenta la Ley de contrataciones públicas vigente, toda adjudicación obliga a la municipalidad y adjudica a formalizar el acto en un contrato dentro de los veinte días hábiles de la adjudicación.

Siguiendo lo dispuesto por la legislación, la firma de contrato se realiza luego de la obtención de la resolución de adjudicación del llamado. La existencia de un contrato firmado es de suma importancia para el inicio de obras. Aunque exista una resolución de adjudicación de un llamado determinado, la empresa adjudicada no tiene obligación alguna en prestar los servicios si no existe un contrato firmado.

En los contratos de los llamados realizados para ejecución de proyectos financiados por FONACIDE, el contenido, que forma parte integral del contrato, se compone de: el contrato en sí, el pliego de bases y condiciones, las instrucciones al oferente, las condiciones generales del contrato, la oferta del proveedor y la resolución de adjudicación emitida por la Intendencia municipal.

Una vez que el contrato ha sido firmado la UOC deriva los legajos de cada proyecto a: la Dirección de Obras para el inicio del proceso de fiscalización y control de la obra, y la Dirección de Administración y Finanzas para el inicio de los pagos y posterior elaboración de rendición de cuentas. Informante 5:

“Una vez que se finaliza este paso el legajo complejo se envía a la Dirección de obras y a la Dirección de administración y finanzas.”

7.2.3.5. La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas - DNCP es una institución administrativa facultada para diseñar y emitir las políticas generales que tienen que ver con la contratación pública dentro de organismos y entidades públicas. La misma está encargada de dictar las disposiciones para el cumplimiento de Ley N°2051/2003 de contrataciones públicas. Esta institución fue creada a través de la Ley N°3439/2007, modificatoria de la Ley N°2051/2003, a través de la cual se establece la carta orgánica de la DNCP.

Dicha ley establece las funciones de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, que son: 1. Diseñar las políticas generales sobre contratación pública; 2. Verificar la ejecución de los contratos con los proveedores del Estado; 3. Administrar el Sistema de Información de las contrataciones públicas; 4. Asesorar, capacitar y dar orientación a las Unidades Operativas de Contratación, así como verificar y procesar la información que dichos entes remiten; 5. Sancionar a los oferentes, proveedores y contratistas por incumplimiento de las disposiciones legales, 6. Regular y verificar los procedimientos de contrataciones públicas en cualquier etapa de su ejecución; y 7. Diseñar, administrar y mantener el Catálogo de Bienes y Servicios, de utilización obligatoria para las entidades públicas, para la elaboración de los precios referenciales de las licitaciones.

7.2.3.5.1. Principales funciones de la DNCP

Una función destacada de la DNCP es la aplicación de sanciones. Si se da el caso de que los contratistas no cumplen con sus obligaciones contractuales y como consecuencia causan daños y perjuicios a la municipalidad, entonces la Municipalidad notifica a la DNCP para que actúe en el ámbito de su competencia.

Las sanciones pueden ir desde amonestaciones escritas hasta sanciones administrativas que consisten en inhabilitación temporal para participar de futuras licitaciones con el Estado paraguay. Esta última es regulada por la Ley N°2051/2003 y es la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas la encargada de ejecutarla.

Otra función que se destaca en el proceso estudiado se refiere a las recomendaciones que realiza la DNCP a las instituciones licitantes con respecto a los procesos de llamado a licitación pública. Informante 5:

“Ellos no objetan, lo que si hacen es observar el proceso y recomendar cambios. Por ejemplo una recomendación puede ser: que el plazo de ejecución es corto en el caso de que el llamado sea para una obra”.

Las recomendaciones son realizadas durante el proceso de preparación de la convocatoria y se basa en el control y análisis de la documentación e información provista por la institución licitante a través del sistema de contrataciones. Por ejemplo, la DNCP podría realizar recomendaciones con respecto a: plazos establecidos; elaboración y contenido del pliego de bases y condiciones; y oferentes.

7.2.3.5.2. El Sistema de Información de Contrataciones Públicas

Con respecto al Sistema de Información de Contrataciones Públicas, el mismo es un sistema informático que permite automatizar las distintas etapas de los procesos de contrataciones públicas.

A través del mismo los organismos y entidades públicas ponen a disposición de los proveedores y contratistas la información y el servicio de transmisión de toda la documentación necesaria para la participación de los mismos en convocatorias a licitación pública. Además de la transmisión de información, el sistema de contrataciones públicas permite al oferente enviar su oferta vía electrónica, así como también suscribirse como proveedor del estado para recibir notificaciones sobre nuevas convocatorias que tengan que ver con su rubro específico. Informante 5:

“Si vos sos oferente y te dedicas, por ejemplo, al rubro de construcción, una vez que te inscribas en el portal de la DNCP, cuando se publica un llamado que tenga que ver con tu rubro, automáticamente el sistema te notifica.”

La UOC de la Municipalidad de Luque es la encargada de gestionar este sistema. Para la realización de un llamado se carga de forma electrónica toda la documentación referente a la licitación dentro del mismo. Posteriormente la DNCP verifica toda la documentación remitida y aprueba el llamado. Como último paso se procede a publicar la convocatoria con un número único identificador. Informante 5:

“Por ejemplo en una contratación directa si yo ya tengo todos mis documentos como para enviar, yo ingreso al sistema y empiezo a cargar y en obras se debe cargar ítem por ítem. “

7.2.4. Proceso de fiscalización

El proceso de fiscalización de obras de infraestructura escolar se encuentra a cargo el Gobierno municipal y del Ministerio de Educación. Dependiendo de la magnitud de la obra pública y siguiendo lo dispuesto a la Ley N°2051/2003 “de contrataciones públicas”, la fiscalización la podrán ejercer también empresas consultoras privadas siempre y cuando se adecuen a la reglamentación vigente de contratación de consultorías.

En el ámbito del Ministerio de Educación, es la Dirección de Infraestructura la encargada de la Fiscalización de obras de infraestructura escolar, que para la ejecución de la misma posee un manual de fiscalización en el cual se establecen las normas a seguir para fiscalizaciones de obras civiles y equipamiento de infraestructura. Esta actividad abarca el asesoramiento, acompañamiento y la verificación de la ejecución del proyecto teniendo en cuenta aspectos técnicos (Ministerio de Educación, 2018).

Para tales actividades, el ministerio designa fiscalizadores por cada departamento. Es función de los mismos elevar informes del estado de las obras a la Dirección de Infraestructura así como también de informar de anomalías y acompañar las acciones correctivas en caso de que fuesen necesarias. Es también una función del fiscalizador de obras coordinar con contratistas las actividades más importantes dentro del proceso de ejecución de las obras a fin de garantizar la misma (Ministerio de Educación, 2018).

En la esfera municipal, la fiscalización de obras se encuentra a cargo de la División de Proyectos FONACIDE dependiente de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Luque. Para la realización de la fiscalización se tienen en cuenta las especificaciones

técnicas previamente aprobadas y que fueron incluidas en el pliego de bases y condiciones del llamado y se encuentran adjuntas al contrato con la empresa adjudicada. Informante 2:

“Una vez que arrancó una obra específica, nosotros nos encargamos de fiscalizar desde la Dirección de obras y específicamente desde la oficina del FONACIDE. Tenemos dos arquitectas dentro de esta oficina que son quienes se encargan de la fiscalización de obras de FONACIDE.”

Si en el proceso de fiscalización se identifican elementos que conllevan a un incumplimiento de contrato, entonces se notifica a la Dirección de Obras para tomar las acciones correspondientes. Eso puede derivar en amonestaciones y/o multas a la empresa contratista. Informante 2:

“Si existe alguna falta por parte de la empresa, los fiscales de obra me lo notifican y ahí yo informo a mi superior a fin de solucionar el inconveniente. Esto puede derivar en amonestaciones o multas para la empresa contratista.”

En el ámbito de los organismos de control y específicamente de la Contraloría General de la República, la Resolución CGR N°198/2013 dispone la verificación y fiscalización in situ de los programas y proyectos financiados con recursos del FONACIDE. Como evidencia de la realización de fiscalizaciones in situ se observaron informes de auditoría y control elaborados por técnicos de la Contraloría General de la República. En los mismos se analizan aspectos referentes a especificaciones técnicas, calidad de las obras y cumplimiento de la ejecución total.

7.2.4.1. Certificaciones de avance y finalización de obras

Además de la propia fiscalización de las obras, los fiscalizadores deben certificar el avance de las mismas a través de la emisión de Certificados de avance de obras. Cabe destacar que este documento se expide para la realización de los pagos correspondientes a la empresa contratada.

Los fiscales deben verificar las obras y cuantificar su ejecución. Si las certificaciones son “de avance”, estas se utilizan para la realización de los pagos. La certificación final se realiza cuando la obra se encuentra terminada. Luego se procede a la elaboración del acta de entrega final, el cual también debe ser emitido por el fiscalizador.

7.3. Implementación de la Ley N°4758/2012 como política pública

Para el análisis de la implementación de la Ley N°4758/2012 como una política pública se tiene en cuenta lo mencionado por Roth (2002) con respecto a la implementación de políticas públicas como un problema político. Dicho autor afirma que, para muchos, la implementación es un problema administrativo o de ejecución. Contrariamente a esto, el autor afirma que esta etapa es de suma importancia porque es ahí donde la política se transforma en hechos concretos. La aplicación de la norma, en la cual se sustenta una determinada política, por diferentes entidades (nacionales, subnacionales) y en distintas zonas implica que la implementación no es una sola, sino plural.

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos en el presente estudio, se evidencia que si bien la política fue definida en el nivel central, para la ejecución de la misma fue necesaria la coordinación y trabajo en conjunto de instituciones de diferentes niveles de gobierno. En el nivel central de gobierno, en el ámbito ejecutivo se identifican los Ministerios de Educación y Hacienda y la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Con respecto a los órganos de control se identifica a la Contraloría General de la República y la Auditoría General del Poder Ejecutivo. A nivel local se encuentran los municipios y las gobernaciones departamentales.

Se puede afirmar que la implementación de la Ley N°4758/2012 en lo que respecta a infraestructura escolar se ha realizado de forma plural. Esto, debido a que las instituciones mencionadas anteriormente, tienen un rol asignado por la normativa que regula el proceso estudiado, y por lo tanto, para el éxito en la implementación es necesaria la coordinación de un gran número de áreas dentro del gobierno central y subnacionales.

Con respecto a los enfoques de implementación de políticas públicas propuestos por Roth (2002), el proceso analizado cumple con ciertas afirmaciones que definen al enfoque de “buen gobierno”. Este enfoque otorga importancia a mecanismos de gobierno que no se basan en los recursos tradicionales de la autoridad y sanción. En dicho enfoque se crean estructuras que son resultados de la interacción de actores sociales y políticos dotados de autoridad.

Por otro lado Stoker (1998) define las características que debe tener una política pública con enfoque de buen gobierno. El proceso estudiado cumple con algunas de estas características, las mismas son: participación de un conjunto instituciones del gobierno y

fuera de él, existencia de una interdependencia entre las instituciones intervinientes y la interacción de actores sociales y políticos.

En la implementación de la Ley N°4758/2012, en el Gobierno municipal de Luque, se identifica la participación de varias instituciones de los distintos niveles de gobierno, así como órganos a nivel local conformado por representantes de distintos sectores afectados por la política estudiada.

Como último punto se analiza la burocracia y cuál es su influencia en la implementación de la Ley°4758/2012 en lo que respecta infraestructura escolar. Revuelta (2007) considera que la burocracia es uno de los principales problemas para la implementación de políticas. Sin embargo, el mismo autor afirma que este proceso involucra muchas variables y no se le puede atribuir un fracaso en la implementación a los asuntos burocráticos.

Teniendo en cuenta la anterior reflexión, en la presente investigación se identificó que los plazos impuestos a los diferentes procesos burocráticos entre las instituciones afectaban de manera negativa, retrasando la ejecución de la política. En casos puntuales se han cancelado proyectos específicos impulsados en el marco de la política estudiada.

Además, se evidencia la interdependencia entre las instituciones ejecutoras. Las tareas de un área determinada necesitan insumos de otra para la realización de su tarea asignada, y así sucesivamente, para la correcta implementación debe existir, además de coordinación, cumplimiento de todas las normativas que afectan la política.

Con respecto a la interacción de actores políticos y sociales, se menciona la existencia del Consejo Distrital de Educación, en el cual se encuentran representadas ambas partes, a nivel local.

7.4. La Ley N°4758/2012 como política de descentralización

Según Jordana (2001), la descentralización se define como una transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde las esferas superiores de poder a las unidades de gobierno de menor dimensión territorial. En la presente investigación, se ha identificado la transferencia, desde el gobierno central a los gobiernos municipales, la responsabilidad y competencia con respecto a la infraestructura educativa. Específicamente las funciones transferidas son: el mantenimiento, refacción y adecuación de establecimientos escolares; y la provisión de mobiliario escolar.

Se destaca que estas funciones transferidas a los gobiernos municipales, ya se encuentran prevista junto con otras en la Ley N° 3966/2010 “Orgánica municipal”. Sin embargo, la misma ley prevé que para el cumplimiento de dichas funciones asignadas, el Gobierno Nacional debe transferir los recursos necesarios. En el proceso estudiado, debido a los que los recursos son transferidos en el marco de la Ley N°4758/2012, se cumple tal requisito.

Por otro lado, Finot (2005) define dos dimensiones de la descentralización. La primera tiene que ver con los procesos que implican la asignación de funciones a gobiernos subnacionales como unidades autónomas que toman decisiones y las ejecutan. La segunda dimensión define a los gobiernos subnacionales como agentes del gobierno central los cuales ejecutan distintas decisiones tomadas en el nivel central.

Aunque se haya identificado una transferencia de funciones del Gobierno Nacional a los gobiernos municipales, debido a las normativas que afectan la política estudiada, no se puede hablar de autonomía en las decisiones tomadas con respecto a estas funciones. Por lo tanto, el proceso estudiado no puede considerarse dentro de la dimensión de “autonomía en la toma de decisiones”.

En el proceso descripto, la función de proveer de infraestructura escolar a nivel local, se encuentra delimitada por varias normativas. Es por tal razón que el proceso de descentralización identificado se encuentra dentro de la dimensión en la cual los gobiernos subnacionales actúan como agentes del gobierno central. Observada la descripción del proceso de implementación realizado, esto se evidencia con las leyes N°4758/2012 y 3966/2010 y sus reglamentaciones correspondientes, los cuales fijan porcentajes de distribución de recursos y destinos específicos de los mismos.

Siguiendo, las normativas provenientes del Ministerio de Educación establecen procedimientos específicos y especificaciones técnicas que deben ser cumplidas. Por lo tanto la descentralización identificada en el proceso estudiado es de tipo administrativo y no político.

Como último punto con respecto a la descentralización en general, se debe resaltar que el proceso estudiado solo evidencia la descentralización de una función específica dentro de las funciones en el ámbito de la educación y que las demás competencias siguen a cargo del Gobierno Nacional.

7.4.1. Controles intergubernamentales

Con respecto a los controles intergubernamentales, Jordana (2001), los define como mecanismos de apoyo, vigilancia y control, que el gobierno central establece para relacionarse con los gobiernos subnacionales. La misma autora afirma que pueden existir procedimientos de inspección gestionados directamente por el gobierno central, unidades de apoyo especiales o programas complementarios que inciden sobre las políticas descentralizadas.

En el proceso estudiado se identifican dos principales organismos del Gobierno Nacional que ejercen control en la correcta implementación de la Ley N° 4758/2012 en lo que respecta a infraestructura escolar. El primer control aplicado lo ejerce el Ministerio de Educación, el cual debe aprobar los proyectos ejecutivos de infraestructura educativa. Estos proyectos deben cumplir con todas las normativas vigentes que lo afectan.

El segundo control identificado lo realiza la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, el cual realiza tareas de vigilancia durante todo el proceso de contrataciones. Dicho actor también se encarga de aprobar las licitaciones de proyectos de infraestructura escolar. Se destaca la capacidad de suspensión de los procesos licitatorios que posee la DNCP, si esta detecta alguna irregularidad en el mismo. Con esta capacidad de actuar, se dimensiona con mayor claridad el alcance, en cuanto a control intergubernamental, que la institución posee.

8. *Accountability* de proyectos de infraestructura escolar

Antes de iniciar el análisis se debe tener en cuenta que los tipos de *accountability* que se aplican al proceso estudiado son: *accountability* horizontal, el cual O'Donnell (2004) lo define como la operación de un sistema intraestatal de controles, en el que los intercambios se producen dentro de una red de agencias estatales interactuantes que se controlan y equilibran mutuamente; y el *accountability* social que se refiere a un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas, que tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales, y activar la operación de agencias horizontales de control (Peruzzotti, 2002).

Volviendo al marco teórico sobre *accountability* horizontal, Peruzzotti (2008), menciona dos dimensiones de la misma: La obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de las decisiones tomadas y justificarlas; y la capacidad de imponer sanciones a funcionarios que hayan violado normas o incumplido obligaciones. En este capítulo se analizan estas dos dimensiones aplicadas al proceso de implementación de la Ley N°4758/2012 “que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, específicamente en la ejecución de infraestructura escolar a cargo de la Municipalidad de Luque.

Siguiendo con el estudio, el *accountability* horizontal, se refiere a las rendiciones de cuenta y controles que se aplican al proceso de ejecución de infraestructura escolar. Dicha acción es realizada por entidades externas a la institución que ejecuta la política. En este caso las instituciones que se encargan del *accountability* horizontal son: la Contraloría General de La Republica y la Auditoria General del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Hacienda. Informante 1:

“Pero la comunicación que debe hacer en temas de control, la Municipalidad es a la Contraloría General y a la Auditoría del Poder Ejecutivo. Esos dos entes son los que intervienen en términos de control.”

Con respecto al *accountability* social, se identifica un órgano local denominado Contraloría Ciudadana de Luque, el cual ejerce la participación ciudadana que se menciona en la Ley Orgánica Municipal. Además se identificó una dependencia dentro

de la Municipalidad, la Dirección de Transparencia, que es de vital importancia para el correcto ejercicio del *accountability*, si tenemos en cuenta lo dicho por Peruzzotti (2008), el cual afirma que la transparencia se encuentra relacionada con la rendición de cuentas debido a que la primera es una precondition para el ejercicio de la segunda.

8.1. La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República del Paraguay es la principal institución encargada del control externo que se imparte a los proyectos de infraestructura escolar financiados por FONACIDE y ejecutados por la Municipalidad de Luque.

Teniendo en cuenta la Constitución Nacional vigente del Paraguay, la CGR es un órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, el cual goza de autonomía funcional y administrativa.

O'Donnell (1997) diferencia a las instituciones de control entre asignadas y de balance. En el caso de la CGR, la misma cumple con las características de una institución de control asignada, debido a que se le ha asignado una función específica de fiscalización de agencias estatales y de recolección y generación de información de los distintos organismos y actores estatales.

Teniendo en cuenta el Decreto reglamentario N°9966/2012, se establece que, para el control de la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos de fondos transferidos del FONACIDE al municipio, se deberán presentar informes financieros y patrimoniales periódicos a la Contraloría General de la República.

Basándose en la Ley N° 4758/2012 “que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, la Ley N°3984/2010 que establece la distribución de royalties y compensaciones a municipios y gobernaciones y Decretos reglamentarios correspondientes, la CGR dicto la Resolución CGR N°198/2012, en el cual dispone el control de la utilización de los recursos del FONACIDE transferidos a gobernaciones y municipios, a través de la recepción y control de rendiciones de cuenta y la verificación in situ de los programas y proyectos financiados por el fondo.

Para el cumplimiento de lo dispuesto anteriormente, la Municipalidad de Luque remite a la Contraloría General informes de rendición de cuenta de los recursos ejecutados

del FONACIDE de manera cuatrimestral. La Dirección de Administración y finanzas de la Municipalidad es la encargada de dicho proceso. Informante 3:

“Con respecto a los controles externos tenemos primero la rendición de cuentas que se debe enviar cuatrimestralmente a la Contraloría General, la encargada de esto es la Dirección de Finanzas de la Municipalidad.”

En lo que respecta a formato, plazos y forma de presentación de las rendiciones de cuentas a la Contraloría General, dicha institución regula tales puntos a través de la Resolución CGR N°677/2004. Esta normativa reglamenta la forma y los plazos para realizar la rendición de cuentas por parte de la Municipalidad.

La misma resolución establece específicamente cuáles son los documentos que deben incluirse, dicta normas con respecto a la documentación respaldatoria y a los plazos y fechas para la presentación de la rendición. También establece procedimientos a ejecutar por incumplimiento en la presentación de la rendición de cuentas así como el rechazo de la misma por parte de la CGR.

Por otra parte, la Ley N°3966/2010 “Orgánica municipal”, también establece que la Contraloría General se encarga del control externo de las municipalidades del Paraguay. La Contraloría tiene a su cargo el estudio de la rendición y examen de cuentas de los municipios a efectos del control de la ejecución del presupuesto, administración de fondos y movimiento de bienes. Informante 3:

“Esto porque nosotros nos regimos por la Ley orgánica municipal. Si le rendimos cuentas a la Contraloría General es porque estamos recibiendo transferencias del Estado Paraguayo.”

Como un control adicional a los recursos provenientes del FONACIDE se identificó la Ley N°5581/2012 “Que modifica la Ley N°4758/2012”, la cual establece que las entidades que administran recursos del FONACIDE, deben presentar a la CGR informes semestrales pormenorizados sobre la utilización de los recursos con la correspondiente documentación respaldatoria.

En el ámbito de la fiscalización de proyectos por parte de la Contraloría General, se identificó un informe técnico de auditoria interna realizado a las obras financiadas por FONACIDE, en la ciudad de Luque. En dicho informe se evidencian los

procedimientos de control aplicados por la CGR, así como las recomendaciones emanadas del informe con respecto a aspectos técnicos de las obras. Se destaca que los fiscalizadores de la CGR también tienen en cuenta las especificaciones técnicas establecidas por el Ministerio de Educación, para la aplicación del control in situ.

8.2. La Auditoría General del Poder Ejecutivo

La Auditoría General del Poder Ejecutivo es un órgano técnico-normativo de control y asistencia a las auditorías de las entidades dependientes del Poder Ejecutivo. Este organismo realiza controles de los recursos de FONACIDE, asignados a la Municipalidad de Luque, a través de los datos provistos al Ministerio de Hacienda.

El Decreto presidencial N°1567/2014 establece que los antecedentes de rendición de cuentas de fondos provenientes del FONACIDE deben ser remitidos por las instituciones ejecutoras, tanto a la Contraloría General como al Ministerio de Hacienda. Este último actúa como agente ejecutor de la Auditoría General del Poder Ejecutivo en lo que respecta al control de uso de recursos. El mismo decreto también fija cual debe ser el contenido de las rendiciones de cuentas y que documentación debe acompañar a la misma.

Siguiendo lo dispuesto por el Decreto N°1567/2014, el mismo autoriza a la Auditoría General del Poder Ejecutivo a realizar el control de las rendiciones de cuentas de fondos provenientes del FONACIDE, ejecutados por los gobiernos locales. La misma normativa establece que el intermediario para la provisión de documentos es el Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Hacienda, por su parte, es un organismo técnico del Estado paraguayo, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Es el principal responsable de la gestión de la política fiscal y de las finanzas públicas del Paraguay.

Según el Decreto Presidencial N°9966/2012 “que reglamenta el FONACIDE”, el Ministerio de Hacienda es el encargado de la transferencia de recursos del FONACIDE a los municipios. En la misma normativa se menciona que la presentación de rendiciones de cuenta a los organismos de control designados es de carácter obligatorio para la realización de los siguientes desembolsos.

Teniendo en cuenta la dimensión “aplicación de sanciones” del *accountability*, se puede afirmar que el Ministerio de Hacienda es el organismo al cual se le designa la función de sancionar o castigar o las instituciones que no cumplen con la dimensión de “comunicar las acciones o decisiones”. La sanción se aplica a través de la suspensión de transferencias monetarias, a los municipios y gobernaciones que no presentan rendiciones de cuentas en tiempo y forma acordados, a todos los órganos de control designados.

Un dato a destacar es que debido a que la Legislación asigna el control y rendición de cuentas de recursos del FONACIDE únicamente a la Contraloría General de la República, así como también establece la función de aplicación de sanciones al Ministerio de Hacienda, se afirma que las dos dimensiones de *accountability* horizontal son compartidas por estos dos organismos mencionados.

8.3. Participación ciudadana

La participación ciudadana, se encuentra establecida en la Ley N°3966/2010 “Orgánica municipal”. La misma afirma que las municipalidades deben promover la participación de los habitantes del municipio en la gestión municipal.

La participación ciudadana puede darse a través de la asociación y organización de los habitantes. En el caso de la Ciudad de Luque, existe una Contraloría Ciudadana bastante activa en cuanto a la participación de las gestiones municipales. Este órgano es una asociación de vecinos de la Ciudad de Luque cuya principal función es participar activamente en la gestión municipal y velar por el correcto uso de los recursos de la Municipalidad.

Debido a sus antecedentes en lo que respecta a denuncias en contra de las administraciones municipales a lo largo de los años y a la presión aplicada a los líderes políticos en lo que respecta a toma de decisiones, la Contraloría Ciudadana podría considerarse un sector organizado de la sociedad civil que ejerce el *accountability* social.

Un dato resaltante, teniendo en cuenta el proceso estudiado, es la participación de un representante de la Contraloría Ciudadana de Luque en la conformación del Consejo Distrital de Educación de Luque, el cual es el órgano local encargado de las políticas

de educación y de las decisiones que tienen que ver con proyectos financiados por FONACIDE.

Además, La Municipalidad de Luque, en el marco de la promoción de la participación ciudadana, organiza periódicamente audiencias públicas de rendición de cuentas. En las mismas se presentan las rendiciones de cuentas de los recursos provenientes del FONACIDE y que son ejecutados por la Municipalidad. Los datos presentados tienen que ver con estados financieros, instituciones beneficiadas, obras específicas realizadas, alcance e impacto.

8.4. La Dirección de Transparencia de la Municipalidad de Luque

La Dirección de Transparencia es una dependencia de la Municipalidad de Luque que tiene como función principal la organización, sistematización, informatización y disponibilidad de la información pública producida por la administración municipal.

La misma asume rol de Oficina de Acceso a la Información Pública establecida en la Ley N° 5282/2014: “de libre acceso ciudadano a la información pública”. Son funciones de esta oficina recibir solicitudes de información pública, así como orientar y asistir a los solicitantes.

Para el cumplimiento de estas funciones la Dirección de Transparencia se encarga de la Operación del Portal Único de Información. Este portal es un sistema unificado administrado por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación, al cual todas las instituciones públicas deben adherirse, con el objetivo de proveer y difundir la información pública producida en cada una de las mismas.

Esta dependencia es de vital importancia para el *accountability* en general, pero mucho más importante para el *accountability* social. Esto debido a que para la aplicación del mismo es de vital importancia la obtención de información pública sobre temas específicos. Al analizar el marco normativo sobre acceso a la información pública, por el cual se rige la Dirección de transparencia, se identificó además mecanismos de sanción que podrán ser aplicados ante una negativa con respecto a la provisión de información solicitada.

Siguiendo las afirmaciones sobre *accountability* social de (Peruzzotti, 2008), el mismo afirma que asociaciones, movimientos interesados y medios de comunicación tienen como objeto principal monitorear el comportamiento y decisiones de funcionarios públicos, denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control.

Para el cumplimiento de tales objetivos es necesaria información que demuestre las posibles faltas y actos cometidos, así como también esa misma información será necesaria para realizar denuncias formales. Es por tal motivo que se destaca la importancia de una dependencia de la Municipalidad encargada de proveer la información en el tiempo y forma.

Con respecto al proceso de ejecución de infraestructura escolar en la Ciudad de Luque, la Dirección de transparencia es de vital importancia para asegurar el acceso a la información sobre los proyectos a los sectores afectados por las decisiones en cuanto a política educativa local, así como también decisiones sobre la utilización de recursos públicos.

9. Conclusiones

En base a los objetivos planteados al inicio de este trabajo, en el presente apartado se describen de manera resumida los hallazgos obtenidos, así como las consideraciones y recomendaciones finales respecto al proceso estudiado y el aporte o contribución que podría brindar esta investigación a futuros estudios.

Con respecto al objetivo general planteado, que buscaba “Describir el proceso de implementación de la Ley N° 4758/2012, en lo que respecta a ejecución de obras de infraestructura en educación, administrada por el Gobierno municipal de la Ciudad de Luque”, se ha realizado la descripción correspondiente identificando unidades ejecutoras, dependencias, procesos y tareas que convergen de manera sistemática para la ejecución de proyectos de infraestructura escolar en la localidad de Luque. Se resalta que los resultados obtenidos ayudaron a identificar: organismos públicos fuera del ámbito local que participan activamente en la implementación de los proyectos citados; y representantes locales de los sectores directamente afectados por el proceso estudiado, que se involucraron en la toma de decisiones a través de implementación de un consejo local de educación.

Teniendo en cuenta las preguntas específicas planteadas en la investigación, en los siguientes párrafos se responden estas interrogantes planteadas y se presentan los hallazgos más resaltantes dentro de cada tema específico.

La normativa identificada que regula el proceso de implementación de la Ley N°4758/2012 en lo que respecta a infraestructura escolar ejecutada por la Municipalidad de Luque se componen principalmente de: leyes nacionales, decretos presidenciales de carácter reglamentario y/o regulatorio, resoluciones de entes del Poder Ejecutivo Nacional (ministerios, secretarías y entes reguladores), de órganos de control(Contraloría General de la Republica, Auditoría General del Poder Ejecutivo) y del Gobierno Municipal de Luque.

Con respecto a la descripción de dicha normativa, para su estructuración se tuvieron en cuenta criterios referentes a su jerarquía, origen, y la relación identificada entre ellas.

Con relación a la composición y estructura de las dependencias de la Municipalidad de Luque, que tienen a su cargo algún proceso relacionado con la implementación de infraestructura escolar, se han identificado dentro de la administración local: Las Direcciones de Obras, Administración, Contrataciones, Asuntos jurídicos, Transparencia y Auditoría Interna. En el desarrollo de los hallazgos fueron indicados datos sobre los mismos así como sus funciones correspondientes y el rol que cumplen el proceso estudiado.

Además de las dependencias de la Administración local, también se presentaron datos sobre: órganos de la administración central (Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda y Dirección Nacional de Contrataciones Públicas); y organismos colegiados locales (Consejo Distrital de Educación y Contraloría ciudadana), los cuales se involucran de manera directa en el proceso estudiado además de trabajar de forma conjunta con las dependencias ejecutoras a nivel local.

Con respecto a los procesos realizados por la Administración local para ejecutar los proyectos de infraestructura escolar, fueron identificadas diferentes etapas o instancias. Estas se componen de: la etapa de planificación y priorización de proyectos, la elaboración de proyectos ejecutivos, el proceso de contrataciones públicas y finalmente el inicio de obras y su correspondiente fiscalización.

El proceso es iniciado con la etapa de planificación, en ella se toman las decisiones acerca de qué proyectos específicos se ejecutaran. Este proceso se encuentra a cargo del Consejo Distrital de Educación de la ciudad de Luque, a través de su participación en la denominada “Metodología de Microplanificación de la Oferta Educativa” implementada por el Ministerio de Educación y Ciencias. Esta metodología aplicada a nivel nacional se utiliza para identificar y priorizar necesidades en la educación pública del Paraguay.

La siguiente etapa identificada se refiere a la elaboración de los proyectos ejecutivos previamente seleccionados. La dependencia responsable de esta etapa es la Dirección de Obras de la Municipalidad de Luque, a través de su División de Proyectos FONACIDE. Dicha unidad se encarga de la elaboración de proyectos técnicos en base a las normativas vigentes. Esta etapa incluye controles internos realizados por la Asesoría Jurídica y la Secretaría General de la Municipalidad, así como un control

intergubernamental identificado realizado por el Ministerio de Educación, y que se refiere a la verificación y aprobación de proyectos teniendo en cuenta especificaciones técnicas preestablecidas para infraestructura escolar.

Posteriormente se señaló el proceso de contrataciones públicas que involucra el cual se encuentra a cargo de la Unidad Operativa de Contrataciones de la Municipalidad y se encuentra regulada y fiscalizada por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional.

Finalizando con el proceso interno de la municipalidad, la etapa de fiscalización se encuentra a cargo de la Dirección de Obras de la Municipalidad y la Dirección de Infraestructura el Ministerio de Ciencias. Ambas unidades utilizan las especificaciones técnicas preestablecidas en la normativa vigente para las fiscalizaciones y controles correspondientes.

Teniendo presente el marco teórico de la investigación, en el último apartado de hallazgos se realizó un análisis de todo el proceso descrito como una política pública teniendo en cuenta enfoques y modelos de implementación de políticas públicas. Así también dicho análisis fue realizado teniendo en cuenta teoría sobre descentralización haciendo énfasis en las relaciones intergubernamentales.

Con respecto a los métodos de control y rendición de cuentas aplicados al proceso de ejecución de proyectos de infraestructura escolar financiada por FONACIDE, se identificaron controles del tipo “horizontal”. Los métodos referidos tratan sobre: la obligación por parte de la Municipalidad de Luque de informar acerca de las decisiones tomadas durante la ejecución de los proyectos y justificarlas; y la capacidad de imponer sanciones, por parte del órgano designado para tal efecto, cuando se ha detectado la violación de normas establecidas, así como el incumplimiento de obligaciones.

Dicha acciones son reguladas y aplicadas por entidades externas a la institución que ejecuta la política. En este caso las instituciones que se encargan del “accountability horizontal” son: la Contraloría General de La Republica y la Auditoria General del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Hacienda.

En referencia a las instituciones de control identificadas, en el desarrollo de los hallazgos se mencionaron sus funciones principales, área de influencia y alcances. Con respecto a las rendiciones de cuentas para informar acerca de las decisiones tomadas, las mismas son solicitadas, y analizadas tanto por la Contraloría General como por la Auditoría General del Poder Ejecutivo. La aplicación de sanciones por incumplimientos o faltas es realizada por el Ministerio de Hacienda, a través de la retención y/o suspensión de transferencias monetarias en el marco de la Ley N°4758/2012.

Como cierre de esta conclusión se presentan las consideraciones finales teniendo en cuenta el progreso realizado y los factores que dificultaron el proceso estudiado. La implementación realizada por la Municipalidad de Luque se encuentra sistematizada en un alto porcentaje, lo que permitió realizar una descripción más detallada y en consecuencia identificar factores que contribuyen a la correcta implementación así como puntos negativos que deben mejorarse o corregirse.

Como principal factor positivo se destacó la implementación del Consejo Distrital de Educación, el cual permite la participación de todos los sectores de la educación, a nivel local, en la toma de decisiones acerca del destino y uso de los recursos provenientes del FONACIDE. Esto contribuye a mejorar la calidad del gasto público y a direccionar los limitados fondos a sectores más carenciados en términos de infraestructura escolar, además de alentar la participación ciudadana a nivel local.

Como principal factor negativo se identificó la lentitud en los procesos burocráticos, tanto en la esfera nacional como local, que retrasan la ejecución de proyectos y en algunos casos comprometen el éxito de todo el proceso. En las etapas de elaboración de proyectos, los mismos deben pasar por varios controles, los cuales se realizan con exagerada lentitud. Debido a que cada proceso depende de la culminación de otro anterior, si en alguna etapa se demoran las tareas, se compromete toda la ejecución.

En base a los hallazgos obtenidos en el presente estudio, se podrían plantear nuevos abordajes para futuras investigaciones. Con respecto a los hallazgos que tienen que ver con la planificación y selección de proyectos de infraestructura a implementar, se propone una investigación del tipo comparativa entre distintos municipios, con el objetivo de identificar similitudes y diferencias en los procesos de selección y

priorización de proyectos. Este abordaje se plantea desde la teoría de la eficiencia en la gestión pública.

Por otro lado, durante el proceso de implementación de la Ley N°4758/2012, a nivel nacional, se observó que un importante número de municipios no contaba con la capacidad técnica ni de gestión para llevar a cabo proyectos de infraestructura escolar, los cuales deben ser ejecutados con recursos del FONACIDE, y de manera muy similar a lo descrito en este trabajo. En base a los resultados obtenidos en la presente investigación, los cuales presentan un alto nivel en los detalles, dichos hallazgos podrían ser de utilidad para la elaboración de manuales e instructivos que servirán de guía para la implementación de proyectos de infraestructura escolar, en el marco del FONACIDE, en los distintos distritos del Paraguay.

Así también se cree conveniente que estos mismos resultados podrían contribuir a futuras investigaciones en el campo de: la descentralización en el Paraguay; los gobiernos locales; y temas relacionados a la provisión de servicios públicos. Aunque lo descrito en este estudio solo abarca el inicio de la descentralización de la educación, el mismo sienta un precedente en la provisión de servicios públicos, que pasa gradualmente, de la esfera nacional a la esfera local del gobierno.

10. Normativa analizada

En el presente apartado se lista la toda la normativa que afecta y regula al proceso de implementación de la Ley N°4758/2012, a cargo de la Municipalidad de Luque, en lo que respecta a infraestructura escolar.

- Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.
- Ley N°3923/2009 Que aprueba el acuerdo por notas revérsales entre Paraguay y Brasil, relativo al valor establecido en el numeral III.8 del Anexo C del Tratado de Itaipu.
- Ley N° 276/1994 Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República.
- Ley N°1.264/1998 General de Educación.
- Ley N°3966/2010 Orgánica Municipal.
- Ley N°3984/2010 Que establece la distribución y depósito de parte de los denominados royalties y compensaciones en razón de territorio inundado a los gobiernos departamentales y municipales.
- Ley N°4841/2012 Que modifica la Ley N°3984/2010.
- Ley N°4891/2013 que modifica y amplía la Ley N°3984/2010.
- Ley N°2051/2003 De Contrataciones Públicas
- Ley N°3439/2007 Que modifica la Ley N° 2.051/2003 y establece la carta orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.
- 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.
- Ley N°5581/2012 Que modifica la Ley N°4758/2012.
- Ley N°5189/2014 Que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay.
- Ley N°5282/2014 De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental.
- Decreto N°9966/2012 Que reglamenta las Leyes N°4758/2012 y N°3984/2010.
- Decreto N°1705/2014 Que modifica el Decreto N°9966/2012.
- Decreto N°10560/2013 Que integra el Consejo de Administración del FONACIDE.

- Decreto N°10883/2007 Por el cual se establecen las facultades, competencias, responsabilidades y marco de actuación en materia de control interno de la Auditoria General del Poder Ejecutivo.
- Decreto N°1567/2014 Por el cual se dictan normas complementarias, referidas al monitoreo, control y revisión de rendición de cuentas de recursos transferidos a gobernaciones y municipalidades en los términos de la Ley N°4758/2012.
- Decreto N°21909/2003 Que reglamenta la Ley N°2051/2003 de contrataciones públicas.
- Decreto N°5174/2003 Que modifica el Decreto N°21909/2003.
- Decreto N°6225/2011 Que modifica el Decreto N°21909/2003.
- Decreto N°7434/2011 Que modifica el Decreto N°21909/2003.
- Resolución MEC N°7050/2012 Por la cual se establece la obligatoriedad del análisis previo, autorización y verificación ejecutiva por parte de la Dirección de Infraestructura, de todo proyecto arquitectónico a implementarse en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación.
- Resolución MEC N°1086/2012 Que modifica la Resolución MEC N°10867/2014.
- Resolución MEC N°4388/2012 Por la cual se establece la Dirección de Infraestructura, dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Educación.
- Resolución MEC N°14386/2013 Por la cual se establecen normas técnicas para proyectos arquitectónicos en establecimientos educativos del MEC.
- Resolución MEC N°10867/2014 Por la cual se aprueba el Manual de Microplanificación de la oferta educativa.
- Resolución CGR N°677/2004 Por la cual se reglamenta la rendición de cuentas y su revisión, y se establece la información a ser presentada a la CGR, a sus efectos.
- Resolución CGR N°198/2013 Por la cual se dispone el control de la utilización de los recursos transferidos a gobiernos departamentales y municipales en concepto de royalties y Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, así como la verificación y fiscalización in situ de proyectos financiados con dichos recursos.

- Resolución DNCP N°2264/2017 Por la cual se aprueban documentos estándar a ser utilizados en los procedimientos de contratación regidos por la Ley N°2051/2003.
- Resolución IM N°716/2012 Por la cual se aprueba el manual de funciones de la Municipalidad de Luque.
- Resolución IM N°415/2016 Por la cual se aprueba la reestructuración y creación de las Direcciones y dependencias en el organigrama de la Municipalidad de Luque.

11. Referencias bibliográficas

- Bolaños González, J. (2010). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior. *Revista Nacional de Administración*, 1, No.1(1), 109–138. Recuperado de <http://www.uned.ac.cr/rna/articulos/14.pdf>
- Boneti, L. W. (2011). *Políticas públicas por dentro*. (CLACSO, Ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Políticas_publicas_por_dentro.pdf
- Comisión de descentralización y autonomía local de la Diputación de Barcelona. (n.d.). Recuperado de <http://www.uclg-decentralisation.org/es>
- Dirección General de Estadísticas, E. y C. (2018). Proyecciones de población - Paraguay.
- O'Donnell, G. O. (1997). Accountability Horizontal, 17–18.
- Duarte, J., Gargiulo, C., & Moreno, M. (2011). Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana : Un análisis a partir del SERCE. *Notas Técnicas IDT-TN 277*, 1–35.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Serie gestión pública*.
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias. *Revista de La Cepal*, (86), 29–46.
- Fox, J. (2016). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas, (January 2006), 33–68.
- Frank, J. (1999). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Europa. *Revista Íconos*, (8), 10.
- Gaete, R. (2012). Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay. *Revista de La CEPAL*, 1–63. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3989/S2012050_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gruenberg, C. (2008). Instrumentos de rendición de cuentas.

- Guillermo O'Donnell. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política *. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm, 11(2003), 11–31.
- Haydee, O. P. (2010). La accountability vertical : una cuenta pendiente de nuestro sistema político ., 0–13.
- Hernández, A. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9(18), 36–53.
- Hernández Sampieri, Roberto / Fernández Collado, Carlos / Baptista Lucio, P. (2016). Metodología de la Investigación -sampieri- 6ta EDICION.
- Itaipu, E. B. (2019). Tratado de Itaipu. Retrieved from <https://www.itaipu.gov.py>
- Jordana, J. (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. *Documentos de Trabajo. Proyecto Conjunto INDES-UNION EUROPEA*, 2–143. Recuperado de <http://www.unsam.edu.ar/profesores/ricardogutierrez/Jordana INDES.pdf>
- Letelier S., L. (2012). Una visión integrada de la descentralización de los servicios básicos en América Latina: los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, el Paraguay y el Perú, 29.
- Martínez, R. (1995). Roberto Martínez Nogueira.
- Meter, D. S. Van, & Horn, C. E. Van. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Ministerio de Hacienda del Paraguay. (2018). Fondo Nacional de Inversión pública y Desarrollo. Recuperado de <http://www.hacienda.gov.py/fonacide>
- Molinier, L. (2014). La educación en su entorno : sistema educativo y políticas públicas en Paraguay. In CADEP (Ed.), *La educación en su entorno : sistema educativo y políticas públicas en Paraguay* (ILAIPP). Asunción. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160714114128/9.pdf>
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*, 31(93), 77–88. Retrieved from

<http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-24644449106&partnerID=tZOtx3y1>

Municipalidad de Luque, P. (2018). Municipalidad de Luque. Recuperado de <http://www.luque.gov.py>

Nickson, A. (2016). *EL GOBIERNO LOCAL EN PARAGUAY: un análisis comparativo a través de diez elementos*. Asunción.

Oszlak, O. (2006). BUROCRACIA ESTATAL : POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 11–56.

Palma, E., & Rufián Lizana, D. M. (1989). Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina enfoque institucional.

Peruzzotti, E. (2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina, 1–21.

Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la Rendición de Cuentas. In *Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS)* (pp. 1–36).

Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 21, 135–156.

Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas públicas - formulación, implementación y evaluación*. (E. Aurora, Ed.) (Primera). Bogota.

Sandoval Casilimas, C. (1996). *Investigación cualitativa. Módulo*. <https://doi.org/958-9329-18-7>

Saravia, Enrique; Ferrarezi, E. (2006). *Introdução à teoria da política pública. Políticas Públicas: Coletâneas* (Vol. 1). Brasilia. Recuperado de http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf#page=39%0Ahttp://www.enap.gov.br/

Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas ? *Instituto Federal de Acceso a La Información y Protección de Datos*, 9(Cuadernos de transparencia), 1–39. <https://doi.org/968-5954-03-8>

- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.
- Stoker, G. (1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155, 3–35.
- Valles, M. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. *Reflexión Metodológica y Práctica Profesional*, 108–140. <https://doi.org/8477384495>
- Wiesner, E. (1992). Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal (Bogotá; Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación).
- Wodon, Q. (2015). *Infraestructura Escolar en Paraguay : Inversiones y Costos*
Infraestructura Escolar en Paraguay : Necesidades , Inversiones y Costos Quentin Wodon. Recuperado de www.bancomundial.org.py
- Yin, R. (1994). Investigación sobre Estudios de Casos. Diseño y Métodos. *Applied Social Research Methods Series*, 5, 1–35.

.

12. Anexos

Entrevista a informantes clave

12.1. Entrevista a Informante 1

1. ¿Cuáles son reglamentaciones vigentes que rigen la ejecución del FONACIDE en lo que respecta a infraestructura para la educación?

Existe una ley que regula el procedimiento, Los fondos del FONACIDE son fondos específicamente para el sector educativo, ya sea infraestructura edilicia, vial o alimento escolar. Nosotros particularmente, es decir, los municipios se rigen por los procedimientos, hay un procedimiento que tiene que seguir cualquier llamado o cualquier obra que se realice con la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, la ley establece ciertos procedimientos, pero nosotros (Gobierno actual) particularmente en Luque cuando asumimos la administración, creamos el Consejo de FONACIDE.

¿Quiénes integran el Consejo de FONACIDE?, Los Directores de Área. Hay cuatro directores de Área porque hay cuatro sectores. Luque tiene más de 150 instituciones educativas y el Consejo está integrado por los 4 directores de área, por representantes de la Contraloría ciudadana, un representante de la ASE que son los padres, un representante de la Junta Municipal departamental. Creamos el Consejo del FONACIDE y nosotros le dimos la potestad al Consejo para que ellos puedan intervenir en el proceso, ya sea para llevar el beneficio a un sector educativo de acuerdo a sus necesidades o para los controles independientemente a ley que establece que sea un procedimiento a través de la DNCP. Gracias a esa intervención del Consejo que es el que prácticamente regula la utilización de esos recursos, nosotros llegamos a casi el 80% de las instituciones educativas con veredas, obras viales, con mobiliarios (más de 20mil), con alimentación escolar y obras edilicias. Nosotros creemos que con ese recurso, al término de esta administración llegaremos al 100% de intervención de las instituciones educativas.

Pero, que es lo que se logra con el Consejo, se logra primero que ellos saben las necesidades de cada sector educativo. El Director de cada colegio es el que sabe la necesidad de su institución y los directores de área son los que saben las necesidades en sus respectivos sectores, entonces son ellos los que aprueban el beneficio, ellos controlan el procedimiento y son parte del proceso y lo más importante es que nosotros gracias a esa

transparencia que aplico la administración municipal integrada por el consejo se llegó a la intervención del 80% de las escuelas.

Yo no sé cómo será en otros municipios, porque este es un tema muy cuestionado, es un tema muy manseado por varias autoridades de distintos colores. Gracias a esta implementación nosotros hoy en Luque tenemos un resultado muy positivo que se ve y llega a la gente. Esto lo sabe el sector educativo.

Con respecto a los procedimientos. Existe uno para todos los municipios y gobernaciones para la ejecución de proyectos con dinero de FONACIDE, sin embargo la mayoría de los intendentes deciden de manera arbitraria donde ir a parar o en que se gastaran los fondos transferidos, cosa que no debería de ser así. Lo ideal es que se integre al proceso el sector educativo porque son ellos los que saben sus necesidades.

El primer paso de este proceso es la microplanificación donde todos los directores de cada colegio exponen sus necesidades ya sea este: camino, veredas o accesos a las escuelas, construcción de aulas. Ellos exponen sus necesidades dentro de la microplanificación. De la microplanificación aprobada por el Ministerio de Educación, a partir de ahí el Consejo de FONACIDE decide dependiendo de las necesidades y/o urgencias que escuela o colegio intervenir primero. Normalmente, según lo que yo he visto, un gran número de intendentes favorecen a “los amigos”, no respetan los procedimientos para la ejecución de estas obras, el proceso no es transparente, o los pocos recursos que son transferidos muchas veces no se sabe a dónde van a parar, pero a integrarle a la gente ahí vos automáticamente tenes el control de la transparencia. Si el consejo es el controla, ejecuta y decide, el intendente ya no puede tener la posibilidad de decidir que vaya a un lugar el fondo en el cual realmente no se necesita. Por eso yo creo que lo que implementamos acá en Luque tuvo un resultado positivo y yo creo que eso se tiene que replicar a otros municipios, porque si no se utilizan bien esos recursos, y si no va al sector que mas lo necesita, no se van a ver resultados.

Por ejemplo te doy un caso. Nueva Asunción que es una zona de la compañía Tarumandy de Luque, es una zona olvidada. El Consejo decidió que puedan construir un comedor, aulas, mobiliario, pintura y refacciones. Todo eso fue gracias al Consejo, porque ellos decidieron, no el intendente, pero en otros municipios no se cuál ha de ser el manejo.

2. Teniendo en cuenta el organigrama de la institución, ¿Cuál es el procedimiento interno para la ejecución de proyectos financiados por FONACIDE y cuáles son los elementos o áreas de la institución que se encuentran involucradas en dicho proceso?

Te cuento, el Consejo decide que la institución tiene que ser beneficiada con obras viales, con veredas, con aulas y muebles. Lo que decide el consejo se traslada a la dirección de obras, ahí hay un equipo que se encarga exclusivamente de la parte del FONACIDE. Que hace este equipo de arquitectos: preparan el proyecto conforme a lo que decidió el Consejo. Ellos preparan el proyecto y una vez que tienen el mismo terminado ellos elevan este documento a la Unidad Operativa e Contrataciones de la municipalidad (UOC). La unidad operativa que hace: procesa el llamado, hace el llamado, eleva a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), esta a su vez habilita o no, y de acuerdo al proceso que va corriendo se aprueba el proyecto que aprobó el Consejo en el inicio de este proceso. Luego termina el proceso de adjudicación, se firma el contrato con la empresa adjudicada, se ejecuta la obra, se vuelve a fiscalizar con este equipo de trabajo que tenemos nosotros que son aproximadamente 5 arquitectos, encabezado por la Arq. Vanessa y fiscalizado por la Arq. Sofia. Ellos son los que llevan el proceso de ejecución de obras. Una vez terminada la obra, el Consejo de FONACIDE verifica si efectivamente se realizó y ahí termina el proceso. Al final llega a mí para la firma del contrato, ya con la empresa adjudicada.

3. Con respecto al control y rendición de cuentas que se debe realizar cuando se utilizan estos fondos (FONACIDE), primeramente cuáles son los controles internos que realiza la municipalidad y cuáles son los controles externos a los que se somete la misma, sean estos del poder ejecutivo y/o órganos contralores independientes.

Internamente hay una persona que fiscaliza todas las obras ejecutadas, ya sean obras o algún beneficio que venga de los que son los recursos del FONACIDE, hay un procedimiento de ejecución, hay un procedimiento de fiscalización y hay un procedimiento de auditoría interna que es lo que nosotros tenemos. Una vez que terminen todos esos procesos, eso se comunica a la contraloría (CGR), es el paso final, nosotros particularmente, y creo que no lo hace otro municipio, pedimos que la contraloría venga a hacer su auditoría, del año 2016 que fue el año donde empezamos esta administración,

que es lo que vamos a hacer hasta el último día de esta administración. El procedimiento final de todo lo que hacemos es comunicar a la contraloría.

4. ¿Cómo interviene el ministerio de educación en todo este proceso?

El Ministerio de Educación aprueba los proyectos en un principio, desde la construcción de obras, pero la comunicación que debe hacer en términos de control la municipalidad es a la Contraloría General y a la Auditoría del Poder Ejecutivo. Esos dos entes son los que intervienen en términos de control.

12.2. Entrevista a Informante 2

1. Antes de iniciar con preguntas o temas a tratar de la entrevista te comento el Tema central de la entrevista, el cual es la Implementación de la Ley N° 4758/2012 “Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo”, en lo que respecta a ejecución de obras de infraestructura escolar en el gobierno municipal de la Ciudad de Luque.

Bueno te comento como inicio esto, Previa a la transición al gobierno municipal actual no se contaba con una unidad ejecutora formal de los proyectos de FONACIDE, una vez asumió este gobierno se empezó a armar un equipo de trabajo. En el 2015 me asignaron la coordinación de esta oficina y también se asignaron más personas a mi cargo con el objetivo de hacer funcionar esta unidad y ejecutar todos los fondos que son transferidos al municipio en concepto de FONACIDE.

Un detalle que quiero resaltar es lo que incluye o en que se gasta el presupuesto de FONACIDE. Según la Ley de FONACIDE el presupuesto se divide en tres porcentajes, 50% para infraestructura educativa que incluye mobiliario escolar y obras edilicias, 30% para el almuerzo escolar y 20% para obras complementarias. En el caso del ítem del 50%, este se divide en mobiliarios para aulas y obras edilicias, ya sea mantenimiento y construcciones nuevas.

2. Cómo influye la micro-planificación anual realizada por el Ministerio de Educación y Ciencias en la ejecución de los fondos del FONACIDE destinados a infraestructura escolar

Los proyectos que planificamos y ejecutamos desde la Oficina del FONACIDE la hacemos en base a la micro-planificación del MEC del año anterior, es decir ahora mismo estamos ejecutando proyectos en base a la micro-planificación del año 2017. La micro-planificación consiste en una priorización de instituciones educativas, con el objetivo de que los fondos disponibles puedan ser direccionados a instituciones con necesidades más urgentes. Ahora mismo todas las instituciones a ser beneficiadas son las que fueron priorizadas en la micro-planificación del año 2017.

3. ¿Existe algún tipo de reglamentación interna que siguen para la ejecución de proyectos enmarcados en FONACIDE?

El reglamento del Consejo Distrital de educación, ellos tienen creo sus reglamentaciones a los cuales yo no tengo acceso. Podes consultar con el Director de Transparencia de la Municipalidad.

Otra normativa por la cual nos regimos para elaborar los proyectos de infraestructura son las especificaciones técnicas que son establecidas por la Dirección de infraestructura del Ministerio de Educación.

4. ¿Con respecto al manejo interno administrativo de los proyectos de FONACIDE, poseen algún procedimiento o manuales de elaboración propia que utilizan para la ejecución de los mismos?

Manuales no, cada uno maneja sus procesos y tareas.

5. Podrías describir el proceso administrativo que se siguen los proyectos desde el inicio hasta su ejecución final, es decir dónde y cómo se inicia y culmina

Si, te puedo explicar la ruta que se sigue desde el inicio de un proyecto hasta su ejecución y entrega final.

Bueno, como te digo primeramente se hace la selección de instituciones en las reuniones del Consejo Distrital de Educación. Bueno, ellos exponen todas las necesidades ahí y yo también, como representante de la Administración municipal, presentó todos los pedidos que nos llegan acá en el transcurso del año vamos a decirle. Luego pasa por ese filtro que es el Consejo, y una vez que se selecciona y/o se aprueba a las escuelas que van a ser

beneficiadas, eso queda constancia en un acta (esta acta que también es un documento oficial se adjunta al proyecto ejecutivo).

Luego llega a esta división el listado de instituciones que recibirán beneficios. A partir de ahí nosotros acá con el equipo técnico empezamos a elaborar los proyectos, estos pueden ser proyectos de construcción, reparación, mobiliarios y accesos. Para la elaboración de los proyectos, nosotros con el equipo vamos visitando las escuelas seleccionadas y hacemos el relevamiento de datos, a partir de ahí empezamos a preparar los planos, que por más que sean estandarizados por el MEC, a veces se deben modificar y esto también lleva su tiempo.

Luego de esto, preparamos el plano y las planillas de precios referenciales de materiales. Existe un método para la fijación de los precios en el llamado a licitación y contratación directa dependiendo de qué tipo de llamado se hará. La Dirección Nacional de Contrataciones públicas también regula cómo usar los precios. Existe una estimación de costos de tres revistas nacionales del rubro de la construcción. A partir de los precios referenciales de los materiales que figuran en estas revistas, se realiza un pequeño cálculo y de esto resultan los montos que se van a usar en los precios referenciales.

Una vez que se terminan de elaborar los proyectos ejecutivos con las especificaciones técnicas correspondientes, se envían estos documentos a la Secretaría General de la Intendencia para emitir una resolución firmada por el intendente. Paralelo a este proceso se envían también los planos con las especificaciones técnicas y la estimación de precios a la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación, estos dos procesos normalmente duran entre una a dos semanas.

Con respecto a la resolución que se debe emitir en la Secretaría General, está a su vez solicita a la Asesoría jurídica dictámenes de aprobación de los proyectos antes de emitir las resoluciones, y este proceso dura entre 3 a 4 días.

En el siguiente paso se elabora un legajo con toda la documentación del proyecto (bases y condiciones, planos, exigencias técnicas, aprobación del MEC, resolución de la SG y dictámenes de asesoría jurídica), y esto se envía vía memorando a la Unidad Operativa de contrataciones de la Municipalidad (UOC). Con respecto a la aprobación del proyecto por parte del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), dicho trámite lo realiza la

Dirección de Infraestructura de la misma, a la cual se remite el plano técnico, la planilla de precios y una nota del Director de Obras de la municipalidad.

Para la apertura de un concurso nosotros utilizamos la modalidad de contratación directa en lugar de una Licitación pública nacional, esto con el objetivo de agilizar los procesos, dividir el trabajo entre más empresas constructoras y diversificar el trabajo.

Anteriormente se utilizaba la modalidad de licitación con paquetes de proyectos que lo ejecutaban una misma empresa, esto no le daba la oportunidad de participar a otros contratistas más pequeños y del entorno local. Aclaro que esto ya fue una decisión a nivel de la administración local y no una exigencia del Ministerio, la DNCP u otros entes fiscalizadores. Las contrataciones directas tienen un tope de Gs. 150.000.000, una LCO (concurso de ofertas) hasta Gs. 400.000.000 y una licitación pública desde los Gs. 500.000.000-.

Ya una vez que el legajo de un proyecto está dentro de la UOC ahí sigue su propio proceso interno que depende de la DNCP. Dentro de la UOC yo te puedo comentar a grandes rasgos cómo se manejan, ya adentro los procesos se subdividen, una persona se encarga de los llamados a contratación directa, está un equipo que se encarga de las licitaciones, después esta un área de evaluación.

Un aspecto resaltante es el siguiente: las modalidades de LCO y llamado a licitación deben tener la aprobación de la Junta Municipal y ya dentro de la junta cada proyecto tarda entre 3 y 4 meses en aprobar o rechazar un proyecto. En el caso de la contratación directa, la Junta Municipal solo tiene un mes de plazo para el estudio del proyecto. Pasando este periodo el proyecto tiene sanción ficta por no haberla estudiando a tiempo.

En el caso de la adquisición de muebles y equipos para las escuelas la única vía es la licitación y eso hace que se atrasen mucho las entregas, por los plazos que se le da a la Junta para estudiar.

Realizar los proyectos de FONACIDE por contratación directa significa mucho más trabajo para las unidades administrativas, porque implica más procesos y más papeleo a nivel administrativo pero es mejor eso que esperar la aprobación de las licitaciones en la Junta municipal.

Volviendo a la descripción de la ruta que siguen los proyectos, 3 meses mas o menos es el tiempo que pasa desde que nosotros desde la oficina de FONACIDE enviamos el proyecto a la UOC hasta que ellos nos envían el contrato con la empresa adjudicada. Luego con ese contrato nosotros contactamos con la empresa, hacemos la entrega de los planos, planillas y certificado de inicio de obras a la misma y ahí empieza a correr el plazo de ejecución. Los plazos que manejamos son: para construcciones 120 días, para reparaciones 90 días y para entrega de mobiliario 90 días.

Una vez que arranco una obra específica, nosotros nos encargamos de fiscalizar desde la Dirección de obras y específicamente desde la oficina del FONACIDE. Tenemos dos arquitectas dentro de esta oficina que son quienes se encargan de la fiscalización de obras de FONACIDE. Con estas dos personas cubrimos la fiscalización ajustadamente, esto porque la mayoría de las obras se encuentran en zonas rurales de Luque que a su vez se encuentran muy separadas una de otra, en el microcentro de Luque casi no existe intervención con fondos de FONACIDE, ya que son las que menos necesitan.

6. Podrías describir cómo se organiza internamente el área de FONACIDE dentro de la administración municipal.

Si, específicamente te voy a comentar cómo se organiza esta oficina y el resto del organigrama puedes solicitar a recursos humanos. yo dependo directamente del Director de obras de la Municipalidad, el cual depende del Intendente. Ya dentro de esta oficina tengo varias áreas a mi cargo, las cuales son: el área de elaboración de proyectos que se compone en realidad de una persona que me ayuda con los proyectos, después tenemos un área de asistencia administrativa que se encarga de las notas, memos y otros documentos administrativos, después tenemos el área de nutrición y alimentos que se encarga netamente del ítem de almuerzo escolar y por ultimo tengo una persona como auxiliar técnico que ayuda con el relevamiento de datos, trabajo en obras y entregas de mobiliarios.

7. Con respecto al control de la ejecución de las obras, internamente en la unidad de FONACIDE existen manuales o procedimientos que sigan con el objetivo de controlar la elaboración y/o ejecución de los proyectos.

Nuestra biblia son las especificaciones técnicas del Ministerio de Educación, pero si nosotros queremos realizar una modificación a una obra, esto se envía por nota al MEC y

ahí nos tienen que aprobar ellos. Ellos también suelen hacer visitas a las obras (MEC) y en varias ocasiones llegaron a objetar elementos.

Si existe alguna falta por parte de la empresa, los fiscales de obra me lo notifican y ahí yo informo a mi superior a fin de solucionar el inconveniente. Esto puede derivar en amonestaciones o multas para la empresa contratista.

8. Existe algún dato o información que quieras mencionar acerca de la ejecución del FONACIDE en el Municipio de Luque.

Sí, es acerca de los proyectos complementarios que son financiados con el ítem del 20% del FONACIDE, estos proyectos no son de infraestructura escolar o sea que no necesitan la aprobación del MEC para realizarse. Normalmente usamos estos fondos para obras complementarias como caminos empedrados, veredas y asfaltados, cercanos o colindantes a los establecimientos educativos.

Estos proyectos siguen el mismo proceso que los de infraestructura escolar, el Consejo del FONACIDE en sus reuniones decide qué establecimientos escolares van a recibir el beneficio del mejoramiento de accesos viales.

Uno de los requisitos que deben cumplirse es que el mejoramiento vial debe realizarse a un máximo de 100 metros del establecimiento escolar y el acceso vial puede tener hasta un máximo de 500 metros más o menos

12.3. Entrevista a Informante 3

1. ¿Existen reglamentaciones internas que rigen la ejecución de proyectos enmarcados en FONACIDE?

La Ley de FONACIDE nos da un marco a seguir, nosotros una vez que tomamos una decisión acerca de un proyecto edilicio o un proyecto vial, nosotros ya tenemos otros procesos que seguir. La Arq. Vanessa es la que compone todos los proyectos, ella le remite a la UOC “Unidad operativa de contrataciones”. La UOC es la encargada de estructurar todos los llamados en los diferentes rubros, compromete al certificado de disponibilidad presupuestaria, pero eso ya se rige a través de la Ley de contrataciones públicas o Ley 2051, en todo lo que refiere a contrataciones, esto puede ser llamar a una contratación

directa, una licitación pública nacional o ver otros tipos de licitaciones. Eso depende de los montos también.

2. ¿Existen reglamentaciones del Ministerio de Educación que rigen la ejecución de proyectos enmarcados en FONACIDE?

Si, Independientemente del porcentaje que nosotros tenemos en proyectos edilicios, eso se remite al Ministerio de Educación para su aprobación, y si nosotros no reunimos los requisitos establecidos, desde el Ministerio no nos van a aprobar, por ejemplo mobiliarios, en el ítem mobiliario nosotros adecuamos exactamente como el pliego de bases y condiciones establece para la silla de lo que es nivel escolar, nivel inicial, nivel medio, es decir son especificaciones técnicas que nosotros tenemos que seguir para que ellos nos aprueben el proyecto, y una vez aprobado el proyecto, ahí recién enviamos para el llamado. Existe una certificación que el ministerio tiene que dar a los proyectos de este tipo que a la vez es también un requerimiento de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas “DNCP”, para proseguir el trámite del llamado.

3. ¿Cuál es el proceso interno o la ruta que se sigue para ejecutar proyectos con fondos del FONACIDE, como y donde se inicia y donde culmina?

Básicamente primero que nada arranca con la aprobación de los proyectos por parte del Consejo de FONACIDE, ese es el puntapié inicial. Varios proyectos se aprueban en sesiones de este Consejo, y cuales son los criterios que se utilizan para elegir entre una u otra escuela que recibirá los beneficios del proyecto, son: el nivel de vulnerabilidad, el acceso a horario extendido de clases y el estado de la infraestructura en general.

A partir de este punto, esto pasa a otra instancia que es la de preparar los proyectos que queda a cargo de la Oficina de FONACIDE dependiente de la Dirección de Obras de la Municipalidad. aquí se elaboran los proyectos, se solicitan las aprobaciones correspondientes y se prepara el legajo para el llamado a licitación. Luego pasa a la UOC donde se prepara el llamado a licitación o contratación directa (lo que corresponda) si existe disponibilidad presupuestaria. Estos procesos se rigen por la Ley 2051 de contrataciones públicas. Una vez que se adjudica el proyecto, eso se hace a través de la Junta municipal porque son ellos los encargados de aprobar el llamado, las bases y condiciones, las concesiones. Una vez que empieza la obra se espera la inauguración.

La mayor parte de escuelas y colegios que reciben beneficios de FONACIDE se encuentran ubicadas en las compañías o zona rural de la Ciudad de Luque.

4. *¿Cuáles fueron los inconvenientes encontrados en el proceso de planificación, ejecución y finalización de los proyectos de FONACIDE?*

Una gran dificultad no tuvimos nunca, en parte por la posición de apertura que tomó esta administración con los actores, los actores sociales. O sea que si vos vas a llevar a cabo un proyecto, a quien le vas a preguntar sobre las necesidades, vos no vas a saber. Entonces cuál es la visión que tuvo el intendente, fue la de llamar a la gente e involucrarlos en el proceso de toma de decisiones. Acá estamos diciendo de que las decisiones con respecto a FONACIDE la administra el Consejo de FONACIDE, no las toma solo el intendente. Con esto quiero decir que es el Consejo el que determina que se va a hacer, a donde se van a destinar los recursos y cómo se van a ejecutar estos. Hay una orden estricta por parte de esta administración de que se prioricen los establecimientos educativos con mayores necesidades.

En Luque tenemos 168 instituciones educativas de las cuales un 90% aproximadamente ya a recibido algún tipo de beneficio con fondos provenientes de FONACIDE

5. *¿Cuáles son los métodos de control internos aplicados por la administración municipal a los fondos del FONACIDE que este ejecuta?*

Primero que nada te explico dos cosas, nuestro mejor control es que los miembros del FONACIDE decidan correctamente donde invertir, ese es el primer control que vos tenes, porque si ellos desconocen donde se invirtió, y el Intendente puede tener la posibilidad de enviar a donde quiera ese recurso, entonces no hay mecanismo de control. Quienes son los que controlan, y el mismo consejo controla, porque el mismo consejo decide dónde invertir, ese es el primer control.

El segundo control, yo creo que están los organismos de control ya que son la Dirección de transparencia, la Auditoría interna, que es la que se encarga de velar que esos fondos fueran llevados realmente donde se decidió, esto porque nosotros tenemos que informar a la Contraloría de la República en forma cuatrimestral que se hizo de estos fondos.

El control interno que podríamos hacer también es el seguimiento de las dependencias que se encargan de elaborar documentos para la presentación a los organismos de control externo.

6. ¿Cuáles son los controles externos aplicados a los fondos del FONACIDE y en qué consisten los mismos?

Con respecto a los controles externos tenemos primero la rendición de cuentas que se debe enviar cuatrimestralmente a la Contraloría General de la República, la encargada de esto es la Dirección de Finanzas de la Municipalidad.

Como otro elemento de control tenemos a la Audiencia pública del FONACIDE, que se realiza de forma anual. En esta actividad se expone a la ciudadanía los resultados del año, se especifica en donde se invirtió todo el presupuesto del FONACIDE.

También se realizan informes de gestión de uso de los fondos del FONACIDE ante los supervisores de zonas del Ministerio de Educación dentro del municipio.

La auditoría del Poder ejecutivo solicita informes en algunas ocasiones, pero ellos no pueden entrar a controlar tanto, debido a que no tienen el alcance constitucional para nosotros, esto porque nosotros nos regimos por la Ley orgánica municipal. Si le rendimos cuentas a la Contraloría General porque estamos recibiendo transferencias del Estado Paraguay.

7. En el caso de las obras en proceso de ejecución que son financiadas con dinero proveniente de FONACIDE, ¿Qué tipos de controles realiza la municipalidad durante esta etapa?, como por ejemplo fiscalizaciones.

SI, de hecho tenemos un área de fiscalización, que es la encargada de exigir el cumplimiento del contrato. Con respecto a esto, ya tuvimos experiencias con empresas que resultaron sancionadas por incumplimiento de contrato, también hubieron casos donde tuvimos que ejecutar el certificado de garantía de cumplimiento

8. Con respecto a las transferencias de fondos, ¿Cuáles son los requisitos que debe cumplir la municipalidad para recibir dichos fondos?

Básicamente es la utilización del dinero en su totalidad, es por eso que nosotros nos enorgullecemos de decir que ejecutamos todos los fondos transferidos.

9. Una última consulta. Este proceso en estudio, el de la ejecución de infraestructura escolar por parte de la municipalidad se encuadra en un proceso de descentralización en el cual se transfieren funciones de la esfera nacional a la municipal en este caso. ¿Cuál es la posición u opinión de esta administración con respecto a esta transferencia de funciones?

Para mi es oportuno o acertado de que por más que el Ministerio de Educación tenga la competencia sobre las instituciones educativas públicas del país, es bueno que los municipios se involucren. El ministro no va a saber lo que pasa en la escuela de Jukyry o Tarumandy si no le pregunta al Intendente, y el intendente no va a saber lo que ocurre si no le pregunta al supervisor de zona educativa a su vez. Entonces resumiendo, para nosotros si es oportuno trasladar las funciones a la municipalidad, esto porque cada distrito sabe las necesidades que tienen sus habitantes.

12.4. Entrevista a Informante 4

1. ¿Cómo se encuentra conformado el Consejo Distrital de Educación?

El Consejo del que formo parte está presidido por el Intendente Municipal. Te voy a contar como nosotros trabajamos, nosotros somos un consejo en donde están representadas todas las partes involucradas en la educación a nivel local: estamos los representantes de las zonas escolares (porque la ciudad de Luque se divide en zonas de educación), están los representantes de los padres de alumnos, la representación de los alumnos, un representante de la Contraloría ciudadana, representantes de las Direcciones de la Municipalidad que se encuentran involucradas en los procesos (con voz pero sin voto). Los que tienen votos en el Consejo son: Presidente, Vicepresidente, representantes de padres de alumnos, representante de los supervisores, representantes de directores de instituciones escolares, estamento alumnos, la Contraloría Ciudadana, Un representante de la Junta municipal, Secretario general, representante del gremio docente. Nos reunimos una vez al mes, y según necesidad hasta semanalmente. Las decisiones se toman ahí, nosotros no permitimos en nuestro rol de supervisores de instituciones, que se inicie una obra escolar si la misma no tuvo aprobación del Consejo Distrital de Educación.

2. ¿Cuál es el procedimiento seguir o cuales son los criterios para la elegibilidad de las instituciones escolares que serán beneficiadas con el mejoramiento de su infraestructura?

Existe lo que se llama microplanificación de la oferta educativa, dicho procedimiento se hace dentro de cada zona educativa. En Luque tenemos 10 zonas, cada supervisor dentro de su zona, en orden de prioridad, hace un listado, por ejemplo si hay 50 instituciones entonces se empieza por orden de prioridad.

Los criterios para priorizar instituciones son: 1. Vulnerabilidad, que es la incapacidad que una institución tiene de sostenerse económicamente, 2. Medio escolar, que es la necesidad escolar, la misma se traduce en alumnos sin aulas, la necesidad de una escolaridad extendida.

Entonces una vez que se priorizaron las instituciones por zona, se debe construir una lista a nivel ciudad, como lo hacemos: conformamos un equipo que va a visitar por lo menos las primeras 3 instituciones para evaluar con los criterios.

Por ejemplo ahora que estamos en diciembre, ya hemos conformado el listado para la ejecución del presupuesto del año que viene, nuestra microplanificación ya está. Nuestro listado para el año 2019 es de 100 instituciones, sin embargo los fondos van a alcanzar para la intervención con algún tipo de obra edilicia o mobiliario de solamente 12 instituciones aproximadamente.

Algo que quiero agregar que dentro del Consejo Distrital de Educación existe mucha disidencia en el aspecto que tienen que ver con la toma de decisiones. Pero nunca desde la creación del Consejo se ha tomado decisiones que no hayan sido apoyadas por la gran mayoría de los que forman este Consejo de educación.

3. ¿Cuáles son los métodos de control y/o rendición de cuentas que se implementan desde el Consejo Distrital de Educación?

Existen controles aplicados a todas las obras que utilizan fondos del FONACIDE, menos los fondos de obras complementarias que desde esta administración municipal se utiliza para obras viales en los alrededores de las instituciones educativas. Estas obras se encaran como complementarias debido a que se construyen accesos a las escuelas y las mismas ayudan a que el predio educativo en si sea más accesible para todos, esto es debido a que la gran mayoría de las instituciones escolares que reciben fondos de FONACIDE, están en zonas rurales de difícil acceso en la Ciudad de Luque. En resumen de las decisiones que se toman con respecto a esas obras, nosotros no formamos parte.

Una de las formas más palpables de control que tenemos es formar parte de los procesos de la Unidad Operativas de Contrataciones en calidad de observadores. Yo como representante del Consejo debo refrendar con mi firma todos los papeles referentes a: llamados a licitación, apertura de sobre, declaración de adjudicaciones entre otros más específicos.

En todo lo que respecta a refacciones, reparaciones y construcciones si tenemos control porque tenemos dentro del proceso a los directores, los cuales son, se podría decir receptores de los fondos y beneficios.

12.5. Entrevista a Informante 5

1. ¿Podrías describir el proceso completo de que sucede cuando esta oficina recibe un legajo de un proyecto financiado a través de fondos del FONACIDE?

Viste que hablar de FONACIDE es hablar de fondos que deben ser utilizados con la mejor predisposición y responsabilidad. Una vez que la Dirección de la Unidad Operativa de Contrataciones recibe un proyecto en primer lugar tiene que estar completo, si hay un documento que falta en ese proyecto que nos envía la Dirección de Obras, no podemos nosotros ejecutar o realizar el procedimiento correspondiente. Como te estoy diciendo, acá nosotros nos manejamos por la Ley 2051 de Contrataciones públicas. Algo que quiero que entiendas es que esto se maneja por modalidades y la modalidad lo indica el monto, que son la contratación directa que llega hasta 162 millones, Concurso de ofertas que es una licitación por concurso de oferta que le llaman LCO que va hasta los 850 millones o un poco más, y las LPN que son Licitación Pública Nacional que es de 850 millones para arriba y eso ya no tiene más un tope.

Con el tema de los plazos, en una contratación directa vos en un plazo de 15 días ya tenes el acto de apertura, porque la adjudicación no pasa por la Junta municipal, porque la Ley te exige la aprobación de tu pliego en primer lugar, si es un concurso de ofertas y una Licitación pública tenes que aprobar tu pliego en cambio para la contratación directa no.

Hay un formato o procedimiento estándar de la DNCP, uno cuando realiza un llamado ya sea contratación directa, concurso de ofertas o LPN, todo pasa por la DNCP.

2. Cuando llega un proyecto aquí, ¿cuál es el primer paso que se da?

Una vez que llega el proyecto de obra a esta dirección, nosotros lo primero que hacemos es ver si esta todo el legajo completo y bueno ahí ya lo enviamos a programación que es un departamento interno ya de la UOC, si programación encuentra que está dentro de todos los parámetros o de las exigencias, lo envía a estimación y costos que es otro departamento. Que se hace en estimaciones y costos, ellos ven el promedio que se va a utilizar en cuanto a precio referencial, anteriormente no se sabía eso, cuando se inició todo este tema de contrataciones no se sabía el tema del monto referencia, en resumen ellos comparan precios referenciales para sacar un promedio, ese promedio es el que utiliza como precio referencial. Por ejemplo en una obra específica del Colegio Divino Niño, en su etapa de convocatoria se puede ver todos los ítems que se están solicitando y se pueden ver todos los precios referenciales y los detalles dentro del llamado. En un llamado de cualquier modalidad el precio del oferente no puede estar por debajo o por arriba del 30% del precio referencial, eso lo fija la ley de contrataciones.

Una vez que estimación y costos realiza todo el trabajo con precios referenciales, este departamento vuelve a enviar el legajo a la Dirección y esta lo delega una de las 3 jefaturas de la UOC, las cuales son: la Jefatura de Licitación Pública, la Jefatura de Contratación directa y la Jefatura de adjudicaciones. Una vez que estimación de costos hizo su trabajo la dirección se encarga de encaminar dependiendo del tipo de llamado a las diferentes jefaturas y ahí se comienzan a cargar los llamados en el sistema de DNCP. Todo debe pasar por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas ya sea compra de obras, bienes o servicios.

Por ejemplo en una contratación directa si yo ya tengo todos mis documentos como para enviar, yo ingreso al sistema y empiezo a cargar y en obras se debe cargar ítem por ítem. Si la contratación directa tiene 10 ítems se debe cargar uno a uno.

3. Una vez realizada toda esta carga, ¿puede la DNCP realizar algún tipo de control u objetar algo del proyecto o el proceso mismo?

Ellos no objetan, lo que si hacen es observar el proceso y recomendar cambios. Por ejemplo una recomendación puede ser: que el plazo de ejecución es corto en el caso de que el llamado sea para una obra, pero ya depende de la institución si hace caso o no a las recomendaciones, pero la recomendación debe contestarse, caso contrario la DNCP puede dictar de que el llamado es irregular.

Uno cuando alza el llamado al sistema tiene 3 días para la publicación (en el caso de una contratación directa). Si todo está acorde a las exigencias, en 3 días vos encontrar el llamado publicado en la web de la DNCP. Ya después los oferentes pueden ingresar ahí y encontrar el llamado por el número de ID, que es el numero identificador, este número ya se envía a los oferentes a través de una carta de invitación (para el caso de una contratación directa).

También hay otra forma de ser notificados al ser oferentes. Si vos sos oferente y te dedicás por ejemplo al rubro de construcción, una vez que te inscribas en el portal de la DNCP, cuando se publica un llamado que tenga que ver con tu rubro, automáticamente el sistema te notifica.

A partir de la publicación, la DNCP te dice de que tenes que tener cinco días en la página publicado (5 días para contratación directa, 10 días para y 20 días para LPN), después ya se pasa a la fecha de apertura. Una vez que se realizó la apertura el comité de evaluación tiene 20 días para el estudio (siempre y cuando se una contratación directa).

Cuando tenemos una LCO o LPN es muy difícil aprobar el pliego y aprobar la adjudicación, esto porque se debe tener la aprobación de la Junta municipal. A la Junta vos le entregás hoy un legajo y no te va a entregar enseguida. Pueden pasar 15 días o más inclusive.

Existe una gran diferencia entre las diferentes formas de llamados en términos de plazos. Y si a eso se le suma el tiempo que tarda la Junta en aprobar se tienen plazos muy amplios para entregar obras terminadas o realizar compras.

4. ¿Qué sucede después de que culmina el plazo de evaluación de las ofertas?

El comité de evaluación lo que hace es recomendar cual es la empresa que se encuentra apta para realizar el trabajo. Y la adjudicación ya viene posterior a eso, se notifica a las empresas oferentes y se elabora la resolución de adjudicación.

Si hay algo que no se encuentre enmarcado dentro de las exigencias, las empresas también pueden objetar la evaluación pero para eso se deben tener todos los documentos respaldatorios para que no suceda por ejemplo: que se adjudica a una empresa que no cumple con todos los requerimientos, esta debe tener a mano toda la documentación que certifique que es apta.

Después de la resolución de adjudicación se pasa a la firma de contrato. Con respecto a este paso dentro de la UOC hay un área exclusiva que se encarga de la elaboración de contratos. Una vez que se finaliza este paso el legajo complejo se envía a la Dirección de obras y a la Dirección de administración y finanzas.

5. ¿Podrías citar algún tipo de impedimentos que pudieron haber surgido durante todo el proceso que describiste? Por ejemplo si un llamado se declara desierto u otro caso que impidió la realización de un proyecto con fondos del FONACIDE.

En los últimos 3 años muy pocos llamados fueron declarados desiertos o cancelados, muchas veces es por el plazo de ejecución de la obra. Por ejemplo para la construcción de un aula mínimo tenes que tener 120 días. Y si presentas en octubre ya no puedes ejecutar en el año. Para el caso de ejecuciones mayores a un año el llamado debe ser plurianual. Son problemas más administrativos debido a que se compromete presupuesto del siguiente año. Los llamados plurianuales deben ser aprobados por la Junta municipal.

Lo que quiero agregar es que se debe dar importancia a los plazos que se deben cumplir para que un proyecto salga con éxito. Si no se respetan los plazos y no se realizan los procesos a su debido tiempo el proyecto muy difícilmente se ejecute.

Para terminar, una vez que se firma el contrato esto pasa en manos de finanzas para la realización de los pagos y Obras para las fiscalizaciones correspondientes.