

**INFORME
SOBRE EL COSTO
SOCIAL DE LA
CORRUPCIÓN
EN EDUCACIÓN**

PARAGUAY

**PROGRAMA COSTO
SOCIAL DE LA CORRUPCIÓN**



**INFORME
SOBRE EL COSTO
SOCIAL DE LA
CORRUPCIÓN
EN EDUCACIÓN**

PARAGUAY

**PROGRAMA COSTO
SOCIAL DE LA CORRUPCIÓN**



Ficha Técnica

El presente informe fue elaborado en el marco del Programa Costo Social de la Corrupción, ejecutado por el Centro de Estudios Judiciales del Paraguay (CEJ) con el apoyo y la asistencia técnica del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El contenido de la presente publicación y las opiniones de sus autores no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Material de distribución gratuita.

Coordinación General
María Victoria Rivas.

Equipo de Investigación
María José Ayala.
Ivo Caballero.
Luis Adlán.

Consultor Internacional
Pedro Biscay

Diseño y Diagramación
RJM



| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| Presentación..... | Pág. | 6 |
| Capítulo I | | |
| El Derecho a la educación en el Paraguay..... | Pág. | 9 |
| I.1. La importancia del derecho a la educación en contextos democráticos. | | |
| I.2. Su recepción a nivel constitucional. | | |
| I.3. El derecho a la educación en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. | | |
| I.4. Principios y obligaciones que hacen factible su efectivo cumplimiento. | | |
| Capítulo II | | |
| El estado de la educación en la República del Paraguay | Pág. | 13 |
| II.1. La organización del sistema educativo en Paraguay. | | |
| II.2. El estado de la educación en el país. Algunos indicadores de referencia. | | |
| Capítulo III | | |
| El costo social de la corrupción en el sistema educativo. | Pág. | 23 |
| III.1 ¿Qué es el costo social de la corrupción?. | | |
| III.2 ¿Cómo medimos el costo social?. | | |
| III.3 El semáforo del costo social. | | |
| III.4 Analizando resultados. | | |
| Capítulo IV | | |
| El Programa complemento nutricional | Pág. | 27 |
| IV.1. Introducción. | | |
| IV.2. El Programa complemento nutricional. | | |
| IV.3. Discrecionalidad en la selección de las escuelas beneficiarias. | | |
| IV.4. Falsos aumentos en la cantidad de beneficiarios por escuela. | | |
| IV.5.Desvíos de fondos mediante cheques falsificados. | | |
| Capítulo V | | |
| El programa de distribución de útiles básicos | | |
| V.1. Introducción..... | Pág. | 33 |
| V.2. El programa kit escolar. | | |
| V.3. Situaciones de corrupción relacionadas con el programa. | | |
| V.3.a. Sobreprecios en beneficio del sector privado. | | |
| V.3.b. Malversación de productos con propósitos de manipulación política. | | |
| V.3.c. Los efectos asociados en estos procesos: productos de mala calidad y entregas tardías. | | |
| V.4. Las principales irregularidades detectadas. | | |
| Capítulo VI | | |
| El uso de fondos para obras Civiles en Escuelas..... | Pág. | 41 |
| VI.1. ¿Cuánto se invierte en infraestructura?. | | |
| VI.2. El rol de las Gobernaciones. | | |
| VI.3 Principales irregularidades detectadas. | | |
| Conclusiones | Pág. | 45 |
| I. Diseño metodológico. | | |
| II. Fuentes de información recolectadas y analizadas. | | |
| III. Cuestionario utilizado en encuesta a padres y madres. | | |
| IV. Informe de resultados de Auditorías sociales en escuelas. Departamento de Caaguazú. | | |
| V. Informe de resultados de Auditorías sociales en escuelas. Departamento de Misiones. | | |
| VI. Planilla de Auditorías sociales. | | |
| VII. Matriz de indicadores de hechos de corrupción en educación. | | |
| VIII. Informe de contrataciones del Programa Complemento Nutricional 2009. | | |



PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Judiciales (CEJ), es una organización no gubernamental que desde el año 2007 viene trabajando por el mejoramiento del Sistema de Justicia y el fortalecimiento del Estado de Derecho en Paraguay.

Nuestra organización, a lo largo de estos pocos, pero intensos años, ha demostrado un fuerte compromiso por fortalecer la democracia y promover la consolidación de las instituciones del Estado Nacional. Como fruto de esta tarea, trabajosa, pero sin duda apasionante, nos complacemos en presentar el “Informe sobre el costo social de la corrupción en la educación”.

Gracias a la cooperación técnica brindada por USAID y el apoyo del CIRD, hemos desarrollado el programa “Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información”. Como parte de las actividades propias de este programa el CEJ decidió estudiar el problema de la corrupción en nuestro país, y por ello, durante estos años nos dedicamos a realizar la primera investigación detallada sobre el impacto de la corrupción en el sistema educativo público paraguayo.

Las razones que nos motivaron en este camino fueron dos. Por un lado, la corrupción es un problema acuciante en Paraguay y la clase política, lejos de aportar soluciones, genera mayores problemas, tanto por su reiterada participación en

escándalos de esta naturaleza, como por la falta de compromiso e ideas para generar políticas coherentes que prevengan este tipo de delitos. Por el otro, el estado crítico de la educación en nuestro país cuya nota más distintiva es la creciente incapacidad que produce para retener escolarizados a los alumnos y, contrariamente, la potente fuerza exclusoria que produce.

La corrupción explica gran parte de esta situación porque su esencia es el enorme daño social que produce. Hasta ahora, siempre que se habló de corrupción, resonó un eco moralista y eticista que pretendían explicar las causas del fenómeno. El estudio que presentamos a continuación demuestra que las causas son más complejas que las tradicionales posturas maniqueas que dividen al mundo entre buenos y malos, entre ángeles y demonios. La corrupción se gesta, produce y reproduce dentro de estructuras que brindan un ámbito propicio de actuación. Sus causas son múltiples y varían según los contextos, las particularidades de cada estado y, sobre todo, de los actores que están involucrados en la gestión y desarrollo de políticas estatales. Por eso, este informe analiza el problema desde un enfoque que privilegia el estudio sectorizado de la corrupción, en este caso sobre su incidencia en el sistema educativo público paraguayo.

Además, el informe privilegia el estudio desde el enfoque del costo social. Este enfoque es sig-



nificativo porque su objetivo es mostrar cómo se configuran los daños de la corrupción. Como decíamos en el párrafo anterior, cuando hay corrupción hay daño social, daño que adopta innumerables formas de exclusión y retroceso de la ciudadanía. Estos daños son costos para el conjunto de la sociedad porque profundizan la pobreza, la falta de educación y las diferentes necesidades básicas insatisfechas que vive nuestra población.

El “Informe sobre costo social de la corrupción en la educación” fue realizado por un equipo de jóvenes inquietos y, fuertemente comprometidos con nuestros objetivos de construir una sociedad más justa, igualitaria, inclusiva y digna a la vez. El grupo de trabajo dedicó un notable esfuerzo por la recolección minuciosa de información de difícil de comprensión, llena de números y, sobre todo, dispersa en instituciones públicas, medios de prensa y, por supuesto, la propia voz de los actores. El principal valor de todo este esfuerzo es la impronta empírica que caracteriza al informe que estamos presentando.

A lo largo de sus diferentes capítulos se pudieron reconstruir las principales formas de corrupción que tienen lugar en el sistema educativo público paraguayo. Por supuesto que el presente, no es un estudio acabado y definitivo, podríamos seguir profundizando y explorando zonas de co-

rrupción en otras instancias y niveles del sistema educativo. Hemos decidido focalizarnos en el segmento comprendido por la Educación Inicial y la Educación Escolar Básica porque allí se concentran los mayores niveles de deserción escolar. Será tarea de aquí en adelante profundizar el estudio de estos problemas en aquellos otros niveles en los que se detecte una preocupación específica.

Además, el equipo de trabajo mantuvo en todo momento en una cercanía estrecha con el conjunto de los afectados por la corrupción dentro del sistema educativo: alumnos, padres y docentes. Junto a ellos realizaron una significativa cantidad de talleres, jornadas de discusión y encuentros orientados a promover en la ciudadanía el uso de mecanismos de participación social activa y monitoreo permanente de la gestión estatal de programas del Ministerio de Educación y Cultura. Es este el segundo valor agregado del esfuerzo puesto por este equipo de jóvenes.

En definitiva este informe representa un avance importante para comprender como funciona la corrupción en nuestro país. Esperamos que el presente trabajo sea de su interés.

Dra. María Victoria Rivas
Directora Ejecutiva
Centro de Estudios Judiciales.

CAPÍTULO I



El Derecho a la educación en el Paraguay

140 años de compromisos y promesas por parte del Estado.

I.1. La importancia del derecho a la educación en contextos democráticos

El derecho a la educación es uno de los derechos más básicos del ser humano en cualquier sociedad impulsada por normas mínimas de justicia. La proyección de este derecho es de tal importancia que se hace difícil concebir la efectiva vigencia de cualquier otro sin un reconocimiento y respeto pleno de la educación como motor de formación individual y cultural de la persona y los pueblos. El carácter universal de su proyección significa así que los límites y menoscabos impuestos sobre las condiciones materiales que hacen al derecho a la educación, producen impactos dañinos sobre la identidad de los pueblos, sus tradiciones y cultura, la exigencia activa sobre los gobiernos, el control y seguimiento de las decisiones políticas, el derecho a promover cambios de rumbo en el curso de los planes de gobierno y, en última instancia, sobre las transformaciones sociales que son necesarias en cada tiempo histórico.

Cuando hablamos del derecho a la educación, también hablamos entonces, de su incidencia en los procesos de construcción de democracias más poderosas y ampliadas. Aquí hay fuertes desafíos por delante, especialmente cuando la realidad política que se ha venido desarrollando desde el inicio de la democracia no ha permitido aún construir modelos de gobiernos lo suficientemente inclusivos de todos los sectores sociales, especialmente aquellos más vulnerables y que sufren las mayores restricciones en sus derechos fundamentales. El desafío que ofrece la educación para los procesos de construcción democrática, no es otro que el de producir más y más ciudadanía. Sin embargo, a lo largo de los años la democracia y la ciudadanía no siempre han logrado construir uniones conceptuales y políticas sólidas. La unión de los puntos de esta ecuación es útil para que la población asuma sus deberes ciudadanos, exigiendo mejores formas de gobierno y rendición de cuentas. Por el contrario, la desunión de estos puntos es funcional al aumento de la discrecionalidad política, la acumulación de poder en actores de por sí poderosos y la falta de control y límites al poder político y económico. Todo esto conlleva a la impunidad.

Por otro lado tampoco escapan aquí las relaciones mutuas que se generan entre el menoscabo sobre el derecho a la educación y la pobreza. Sin duda la correlación de ambos aspectos está definida por su reciprocidad indirecta, los problemas de pobreza inciden sobre las malas condiciones educativas y, asimismo, la persistencia a lo largo del tiempo de situaciones educativas débiles y deficitarias, que se transfieren de generación en generación, no permite a las sociedades construir caminos para superar las condiciones estructurales de pobreza en que están sumidas.

I.2. Su recepción a nivel constitucional

El derecho a la educación tiene carácter constitucional en el Paraguay desde el año 1870. Fue hace más de 140 años cuando se estableció en el artículo 8 de la Carta Magna lo siguiente:

“La educación primaria será obligatoria y de atención preferente del Gobierno y el Congreso oirá anualmente los informes que a ese respecto presente el Ministro del ramo para promover por todos los medios posibles la instrucción de los ciudadanos”.

La misma línea siguió la Constitución Nacional de 1940, donde en el artículo 10 expresó y estableció que “La educación primaria es obligatoria y gratuita. El Gobierno fomentará la enseñanza secundaria, profesional y universitaria”. Por primera vez, el sistema positivo paraguayo menciona explícitamente la gratuidad de la educación primaria.

La Constitución Nacional de 1967, sancionada durante la dictadura, no dejó atrás la responsabilidad del Estado con el derecho a la educación, estableciendo en el artículo 89 que:

“Todos los habitantes tienen derecho a la educación para desarrollar sus aptitudes espirituales y físicas, formar su conciencia cívica y moral, y a capacitarse para la lucha por la vida. La enseñanza primaria es obligatoria y se consagra la libertad de impartirla. El Estado sostendrá las necesarias escuelas públicas para asegurar a todos los habitantes en forma gratuita, la oportunidad de aprender, y propenderá a generalizar en ellas, por los medios a su alcance, la igualdad de posibilidades de los educandos. También sostendrá y fomentará, con los mismos criterios de igualdad y libertad, la enseñanza media, vocacional, agropecuaria, industrial y profesional, y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica”.

Luego de la dictadura, e impulsado por movimientos reformistas se establecieron varios cambios en la sociedad paraguaya, entre ellos el surgimiento de una nueva Constitución Nacional aprobada por la Convención Nacional Constituyente el 20 de junio de 1992, dedicándole todo el capítulo VII a la “Educación y la Cultura” y reconociendo en el artículo 73 que:

“Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad”.

Siguiendo los principios constitucionales dirigidos a la educación, el Estado paraguayo en el periodo democrático ha ratificado y reivindicado en el artículo 76 que:

“La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito”.

La Ley Nº 1264 General de Educación del año 1998 define la educación como el proceso permanente de comunicación creativa de la cultura de la comunidad, integrada en la cultura nacional y universal, para la realización del hombre en la totalidad de sus dimensiones y, basándose en los principios y delineamientos de la Carta Magna, organiza el sistema educativo paraguayo tanto público como privado.

1.3. El derecho a la educación en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos

Además, los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocen este derecho.

La Declaración Universal de Derechos Humanos -a la cual nuestro país se adhirió- establece el derecho a la educación como un derecho de todos y todas, y que la instrucción elemental y fundamental debe ser gratuita y obligatoria. A su vez determina que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dentro del reconocimiento del derecho a la educación establece que *“La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”.*

El Principio 7 de la Declaración sobre los Derechos de los niños y niñas expresa que *“El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales”.*

El Artículo 28 de la Convención de los derechos de los Niños y las Niñas establece que los estados partes reconocen el derecho a la educación y, a fin de ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades y reafirma el precepto de que éstos deberán *“Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos”.*

Es, sin lugar a dudas, el derecho a la educación uno de los más importantes de la niñez y probablemente el más importante de los derechos sociales.

El Paraguay ha asumido esa responsabilidad firmando y ratificando un sinnúmero de acuerdos, tratados y protocolos internacionales sobre la materia, y reivindicando

este derecho en su ordenamiento positivo interno. Tanto es así, que el derecho a recibir una educación obligatoria y gratuita se ha establecido expresamente en su Derecho Constitucional.

1.4. Principios y obligaciones que hacen factible su efectivo cumplimiento.

La concepción de la educación como un derecho humano está diseñada sobre la base de ciertos principios y correlativas obligaciones estatales que promueven su materialización.

El principio de no discriminación es uno de ellos. Su importancia conceptual reside en reconocer que todos los seres humanos deben tener garantizado el acceso a la educación, no sólo en términos normativos, sino fundamentalmente en términos prácticos. Igual educación para todos, sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, religión, idioma, posición económica, etc. (ver. Constitución de la UNESCO, artículo I, párrafo 2, inciso b.).

La contracara de este principio es la prohibición de cualquier tipo de discriminación que restrinja o condicione el libre acceso a la educación. La Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza¹ establece:

A los efectos de la presente Convención, se entiende por “discriminación” toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:

- a. *Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza;*
- b. *Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo;*
- c. *A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o*
- d. *Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana.*

A los efectos de la presente Convención, la palabra “enseñanza” se refiere a la enseñanza en sus diversos tipos y grados, y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de esta y las condiciones en que se da.

Los diferentes problemas que persisten en el sistema educativo paraguayo pueden ser fácilmente visualizados a partir de la constatación del incumplimiento de estos aspectos. Niños tomando cla-

1. Celebrada en París, del 14 de noviembre al 15 de diciembre de 1960.

ses debajo de un árbol o en instalaciones que no soportan condiciones edilicias mínimas, que poseen riesgos de derrumbe o de electrificación, dan cuenta de los impactos que la mala administración de recursos y la corrupción han generado sobre el derecho a la educación. Escuelitas que quedan en el olvido, maestros sin recursos ni medios económicos o materiales para transportarse hasta los colegios, niños que no asisten a clases porque son desplazados hacia el trabajo infantil, etc., son expresiones de una situación común caracterizada por los problemas que existen en materia educativa en todo el territorio del país.

El segundo principio, de igualdad de oportunidades y de trato establece que dentro de la comunidad educativa todos los alumnos deberán tener las mismas posibilidades de acceso a la educación y ser tratados en igualdad de condiciones. Si bien las condiciones de acceso reconocen diferencias - según las regulaciones adoptadas por los países - entre la educación inicial y básica y los niveles medios y superiores; los estándares mínimos vigentes a nivel internacional establecen la obligación de gratuidad en los niveles inferiores, como condición de posibilidad inclusiva para que todos los niños y niñas accedan al sistema educativo. Sin embargo, a pesar del reconocimiento del carácter gratuito del derecho a la educación existen graves obstáculos que dificultan el acceso a la educación, creando así fuertes mecanismos de exclusión para sectores de menores recursos y condiciones estructurales de desigualdad educativa.

Un principal obstáculo en este sentido está representado por las diferentes posiciones económicas que ocupan las familias que se encuentran en situación de pobreza respecto de aquellas que no lo están. Los efectos de exclusión producidos por la desigualdad de oportunidades en materia de acceso a la educación, inciden no sólo en los vínculos recíprocos entre educación y pobreza, sino también en materia de discriminación por razones de índole económica, cultural y social.

El tercer principio expresa la importancia de la universalidad de este derecho cuya finalidad es promover que todas las personas accedan efectivamente a la educación. En este sentido el carácter gratuito y obligatorio asignado a la educación básica constituye una vía de reconocimiento de esta importante meta. Nuevamente aquí, a pesar del reconocimiento expreso de este principio en instrumentos jurídicos internacionales, en la realidad cotidiana se presentan innumerables obstáculos que dificultan e impiden el efectivo goce de la educación.

El Estado asume respecto del derecho a la educación una serie de obligaciones definidas en la siguiente forma:

- a. Asequibilidad:** define aquellas obligaciones que el Estado debe realizar para hacer posible el derecho a la educación, aquí se definen las cuestiones vinculadas a la edificación de instalaciones educativas, compra de materiales y recursos básicos, asignación de presupuestos, etc;
- b. Acceso:** bajo este ámbito de obligaciones el Estado debe garantizar y soportar las exigencias económicas y materiales que hacen efectivamente posible que los niños y niñas accedan a la educación. Desde la construcción efectiva de una escuela, un camino para llegar a la misma, el pago de un sueldo, la provisión efectiva de un útil y un alimento, etc.;
- c. Aceptabilidad:** engloba aspectos relacionados con la necesidad de garantizar la buena calidad educativa incorporando el reconocimiento lingüístico y cultural de las minorías, y prohibiendo todo tipo de sanción disciplinaria de carácter corporal, infamante y discriminatoria. Este criterio obligacional exige al Estado hacer que la educación sea aceptable para todos y todas.
- d. Adaptabilidad:** este cuarto criterio exige que las instituciones escolares se adapten a las necesidades de los niños.

Respecto de cada una de estas dimensiones de obligación estatal, existen en nuestro país, diferentes deficiencias fácilmente constatables. En el marco del Programa Costo Social de la Corrupción hemos decidido focalizarnos en el estudio de diferentes problemas de corrupción y costo social asociados a las dos primeras dimensiones.

En materia de asequibilidad por ejemplo, no se cuenta con escuelas en condiciones adecuadas, tampoco se cuenta con los maestros necesarios y las partidas presupuestarias también presentan problemas de sub ejecución, lo que en términos fácticos implica una situación similar a la insuficiencia presupuestaria.

Por otro lado, también en materia de accesibilidad es fácil comprobar que tanto a nivel económico, como material y geográfico existen serios obstáculos que impiden el acceso gratuito al sistema escolar y, producen exclusión social.

CAPÍTULO II



El estado de la educación en la República del Paraguay

I.1. La organización del sistema educativo en el Paraguay

La Ley General de Educación² reconoce un ámbito de educación de régimen general, otro de régimen especial y modalidades de atención educativa, dividiendo el régimen de educación general en formal, no formal y refleja.

Asimismo, la ley organiza el régimen de educación formal en función de tres niveles educativos. En el primer nivel funciona la Educación Inicial y la Educación Escolar Básica; en el segundo nivel la Educación Media y, en el tercer nivel la Educación Superior.

Nivel I:

Educación Inicial: su estructuración se organiza en dos ciclos. El primero se extiende hasta los tres años inclusive y el segundo nivel hasta los cinco años.

Educación Escolar Básica: cubre desde el primer grado que comienza a la edad de seis años, comprende nueve grados, es obligatoria y el estado garantiza su gratuidad en las escuelas públicas incluyendo el preescolar. De acuerdo a la Ley General de Educación *"...la gratuidad se extenderá progresivamente a los programas de complemento nutricional y al suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos..."*.

Asimismo, la Educación Escolar Básica está organizada en tres ciclos con metas y objetivos fijados para cada uno de ellos. Una de las notas distintivas es el carácter continuo e integrador entre los tres ciclos. Al terminar el tercer ciclo con el fin del noveno grado, los alumnos que hayan cumplido los objetivos establecidos reciben el título de graduados en educación escolar básica. Este título habilita el ingreso a la Educación Media.

Nivel II:

Educación Media: de acuerdo a la Ley General de Educación *"...comprende el bachillerato o la formación profesional y tendrá tres cursos académicos. Busca como objetivos la incorporación activa del alumno a la vida social y al trabajo productivo o su acceso a la educación de nivel superior. El Estado fomentará el acceso a la educación media previniendo los recursos necesarios para ello..."*. Al finalizar los tres cursos educativos anuales los alumnos acceden al título de bachiller. Este título faculta para acceder a la formación profesional superior y a los estudios de nivel superior.

Nivel III.

Educación Superior: está reglada por la Ley de Educación Superior y organiza la vida de formación universitaria con orientación profesional.

II.2. El estado de la educación en el país. Algunos indicadores de referencia.

Debido a que el presente informe es producido por actores sociales preocupados por el impacto de la corrupción sobre la educación y sus vínculos con derechos humanos, medibles a partir de la existencia de costos sociales, los datos presentados procuran simplemente, acercar una visión simplificada, pero útil, sobre la situación que rodea y caracteriza el funcionamiento del sistema educativo. Para ello, tomamos como puntos de referencia conceptual la tradición de medición vía indicadores significativos en materia educativa, procurando que ellos expresen vínculos y relaciones con las obligaciones del estado en materia de accesibilidad, asequibilidad y calidad educativa.

Escolarización.

Así, de acuerdo a datos oficiales obtenidos del Ministerio de Educación y Cultura, la distribución de tasas de escolarización correspondiente al año 2007 presentó las siguientes características:

| Cuadro 1 - Tasa de escolarización por nivel educativo | | Año 2007 |
|-------------------------------------------------------|----------------|---------------|
| Nivel y/o ciclo | Tasa Bruta (%) | Tasa Neta (%) |
| Preescolar | 82 | 67 |
| EEB 1º y 2º Ciclo | 105 | 90 |
| EEB 3º Ciclo | 77 | 56 |
| Educación Media | 54 | 41 |

Fuente: MEC, DGIMPCE, SIEC 2007

De una simple lectura de la información se observa que la distribución porcentual entre alumnos escolarizados registra una regularidad hacia la baja, con descensos del 51% y 49% respectivamente si se toma como extremos de comparación la escolarización entre la EEB 1º y 2º ciclo y la Educación Media³. Las diferencias porcentuales entre alumnos que comienzan el primer y segundo ciclo de EEB y aquellos que alcanzan los niveles de EM dan cuenta de una fuerte disminución respecto de los alcances de cobertura. Estos datos testimo-

2. Ley Nro. 1264 del año 1998.

3. El indicador de tasa de escolarización es útil para medir el nivel de acceso de la población al sistema educativo y la cobertura del mismo según niveles y ciclos del sistema para cada grupo etario de referencia. La Tasa Bruta de Escolarización (TBE) expresa la relación porcentual entre las personas escolarizadas para cada nivel, independientemente de su edad, y el total de la población en edad de asistir al nivel de referencia. La Tasa Neta de Escolarización (TNE) expresa la relación porcentual entre el alumnado escolarizado para cada nivel, con la edad pertinente a ese nivel, y el total de la población de ese grupo de edad. Expresa así en qué medida el alumnado que según su edad debiera estar asistiendo a la educación del nivel correspondiente, efectivamente está escolarizado en ese nivel.

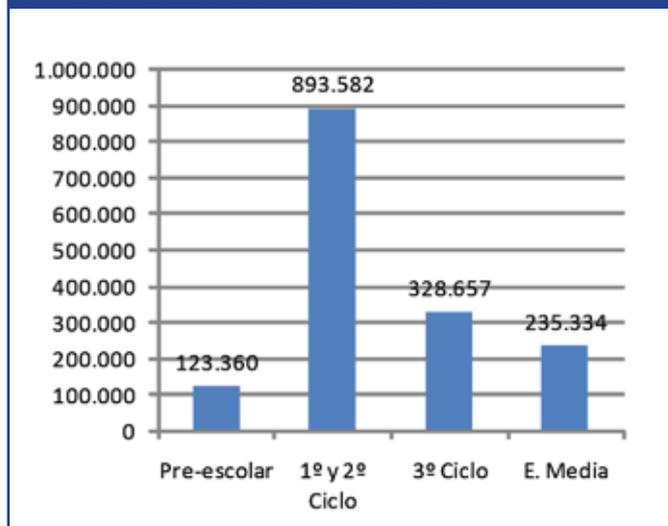
nian así las dificultades del sistema educativo para retener a los alumnos y población en edad escolar.

En este sentido la constatación de situaciones de corrupción en los programas de vaso de leche y kit escolar; esto es, programas estatales que legalmente forman parte del deber de garantizar la gratuidad de la educación, representan esquemas que desincentivan la permanencia en el sistema educativo y, por sus efectos, contribuyen a profundizar las caídas observadas en los índices de referencia. Estos índices no sólo expresan números y tendencias que, podrían compararse con el comportamiento en otros países de la región e incluso, mediante un corte transversal entre diferentes departamentos del país. A los propósitos de este trabajo, expresan una pauta de exclusión del sistema educativo que opera sobre los sectores de menores recursos.

Tomando el segmento poblacional comprendido entre el pre-escolar al 3er Curso de la Media, en el año 2009 el total de niños y niñas matriculados es 1.580.933 de los cuales 1.258.493 pertenecen al sector oficial⁴, es decir 8 de cada 10 asisten a escuelas públicas.

Sobre la base de este total, a continuación se presenta un gráfico que muestra el comportamiento evolutivo de los niveles de matriculación distribuido entre los tres niveles educativos establecidos por la Ley General de Educación. La primera columna representa el total de alumnos para el primer nivel, mientras que las columnas dos y tres acumulan los totales para los tres ciclos del EEB y, por último, la cuarta columna los totales para la educación media.

GRÁFICO 1 . Distribución de la Matrícula - Año 2009



Fuente: MEC, DGIMPCE, APARTIR DEL 2008 LOS DATOS SON ESTIMADOS
Año base de estimación 2006, 2007. Las proyecciones son ajustadas anualmente.

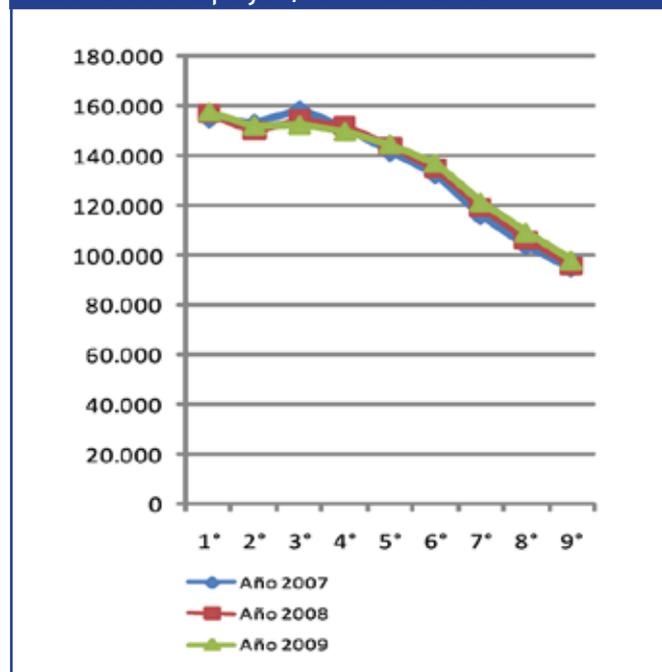
4. Fuente: Datos oficiales de matriculación proveídos por MEC.

De modo similar al comportamiento expresado en el análisis de tasas de escolarización correspondientes al año 2007, se observa aquí también una drástica caída en los niveles de matriculación, antecedida por un fuerte salto hacia arriba en la

cantidad de alumnos inscriptos al pre escolar y al primer y segundo ciclo de la EEB.

La Ley General de Educación -como dijimos anteriormente - garantiza la gratuidad de la educación desde la Educación Inicial hasta el tercer ciclo inclusive de la Educación Escolar Básica, pero el complemento nutricional no se entrega en todos los casos a partir del inicio del pre escolar. Esta situación podría estar incidiendo sobre los diferenciales de matriculación para los niveles de pre escolar y EEB. Por otro lado, dado que el 1º y 2º ciclo comprende grupos de alumnos entre los 6 y 11 años, mientras que el 3º ciclo de la EEB alumnos de 12 a 14 años, también se puede afirmar que la expectativa de entrega de complementos nutricionales cumple un rol relevante sobre el mayor número de matriculación para el 1º y 2º ciclo de la EEB.

GRÁFICO 2 . Matrícula por grado/curso.- Período 2007-2009



Fuente: MEC, DGIMPCE, APARTIR DEL 2008 LOS DATOS SON ESTIMADOS
Año base de estimación 2006, 2007. Las proyecciones son ajustadas anualmente.

Para los tres años tomados como muestra existe también un patrón de regularidad coincidente expresado en el fuerte descenso de las cantidades de alumnos matriculados para los últimos tres años del 3º ciclo de la Educación Escolar Básica.

De acuerdo a las informaciones estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Educación y Cultura, para el período 2007 - 2009 la matrícula mostró una expansión a nivel nacional entre el total de alumnos inscriptos en escuelas públicas, privadas y privadas subvencionadas, tal como se puede observar en el Cuadro 2.

Sin embargo, esta expansión no se halla uniformemente distribuida; por el contrario refleja también un proceso de concentración entre los primeros ciclos del nivel de educación escolar básica. El gráfico 3 expresa con claridad este comportamiento.

Los niveles de matriculación para los tres años se mantienen uniformes entre los primeros tres grados (1º ciclo) de la EEB. Luego durante los tres grados que corresponden al 2º ciclo comienza a producirse una caída en la matriculación, que se profundiza con el inicio del 3º ciclo.

ESCUELAS PÚBLICAS

En el caso de las escuelas públicas el comportamiento responde de modo coincidente para los años 2007, 2008 y 2009. La

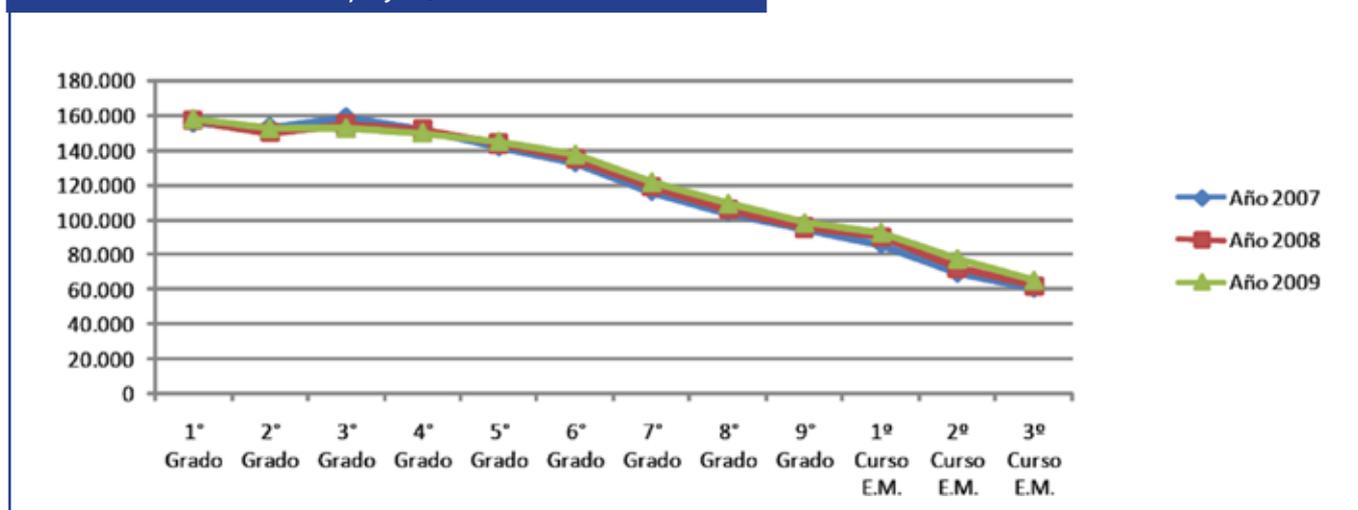
Cuadro 2 . Aumento de matriculación por sector

| Año | Oficial | Privado | Privado Subvencionado |
|--------------------------|---------------|--------------|-----------------------|
| 2.007 | 1.248.298 | 125.694 | 168.280 |
| 2.008 | 1.250.943 | 129.001 | 178.715 |
| 2.009 | 1.258.493 | 132.768 | 189.672 |
| Aumento 2009-2007 | 10.195 | 7.074 | 21.392 |

Fuente: MEC, DGIMPCE, APARTIR DEL 2008 LOS DATOS SON ESTIMADOS

Año base de estimación 2006, 2007. Las proyecciones son ajustadas anualmente

GRÁFICO 3. Caída de matriculación por grado/curso. - Período 2007-2009



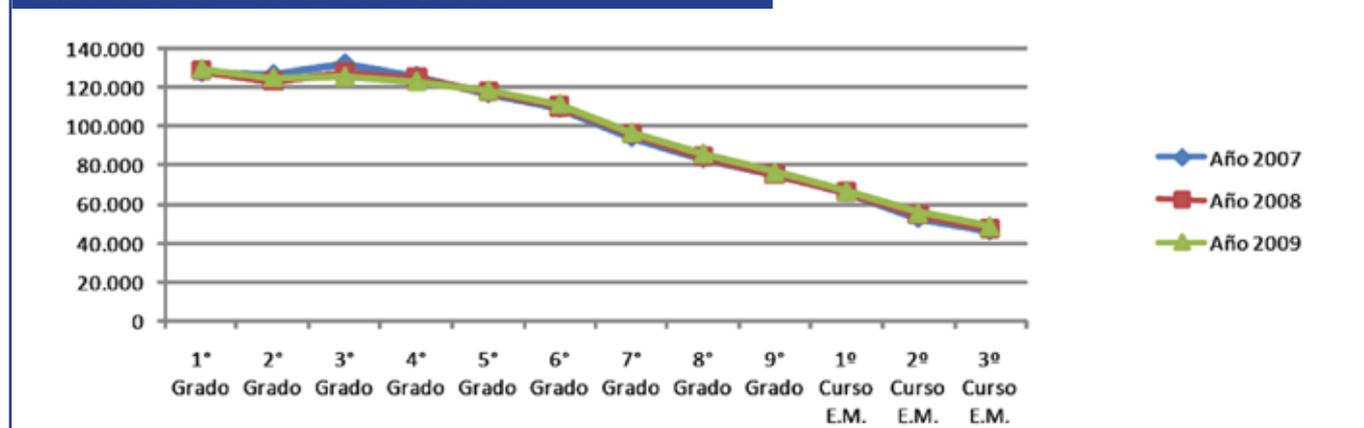
Fuente: MEC, DGIMPCE, APARTIR DEL 2008 LOS DATOS SON ESTIMADOS Año base de estimación 2006, 2007. Las proyecciones son ajustadas anualmente.

circunstancia de que los períodos de mayor concentración de matrícula coincidan con los períodos en que el Estado asume la obligación de proveer gratuitamente complemento nutricional y kit escolar, expresa una relación que debería ser estudiada con mayor detalle por especialistas en educación y planificadores de políticas públicas. Por el momento, podríamos esbozar a modo preliminar cierta explicación en el sentido de que la entrega de kits y complementos cubren una necesidad de especial importancia para familias de menores recursos; razón por la cual, su no provisión, su provisión tardía y su provisión defectuosa impactan negativamente sobre los alumnos y sus familias forzando procesos tendientes a la deserción escolar.

Asimismo, parte de esta correlación entre cuantías de matriculación y provisión obligatoria de complementos y kits, podría incidir (junto a muchos otros factores, no determinados aquí) desde el inicio del 3º ciclo en adelante. Este ciclo se caracteriza porque la cobertura de gratuidad en materia de complemento y kits finaliza y, la población en edad escolar oscila entre los 12 y 14 (3º ciclo) y 15 y 18 (Educación media).

Existen otros factores o vínculos que expresarían mayor claridad de comportamientos, por ejemplo entre una hipótesis de exclusión del sistema escolar generada por desplazamientos hacia diversas formas de trabajo infantil. Pero esos factores no serán estudiados en el presente trabajo.

GRÁFICO 4. Matrícula Sector Público - Período 2007-2009



Fuente: MEC, DGIMPCE, APARTIR DEL 2008 LOS DATOS SON ESTIMADOS

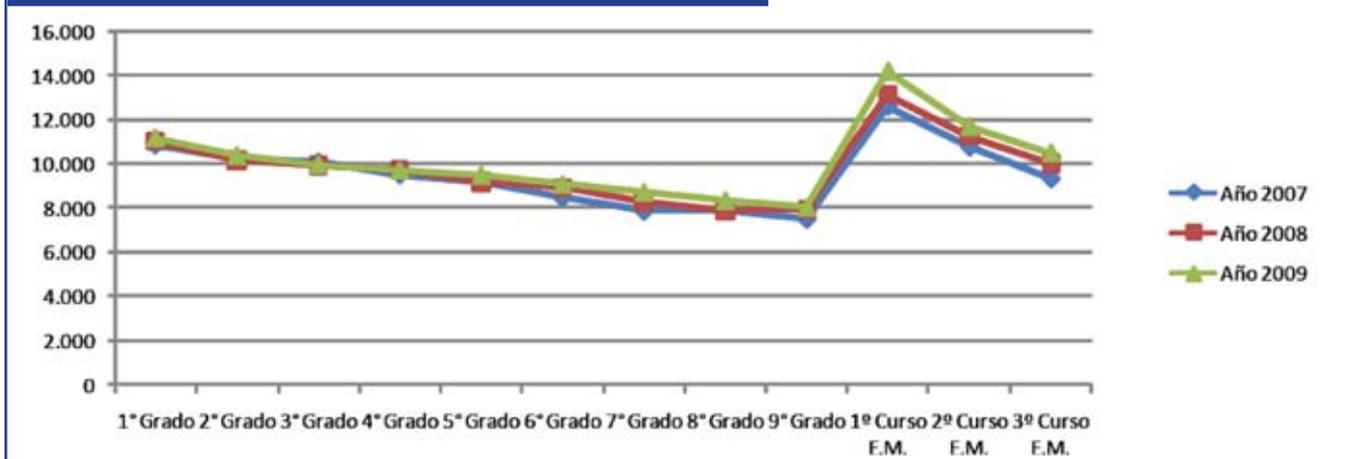
Año base de estimación 2006, 2007. Las proyecciones son ajustadas anualmente

ESCUELAS PRIVADAS

En el caso de las escuelas privadas también se percibe un descenso en la cantidad de alumnos matriculados. Sin embargo, a diferencia de las escuelas públicas no hay aquí una caída abrupta a lo largo de los ciclos educativos. Para cada uno de ellos hay un patrón de comportamiento más estable con pérdidas que podrían obedecer a diferentes factores (repitencia, deceso, migraciones internas, migra-

ciones externas por motivos diversos, situaciones de fuerza mayor, etc.). Dado que los alumnos que asisten a este tipo de establecimiento no están cubiertos por la garantía de gratuidad que el estado está obligado a brindar respecto de los sectores de menores recursos, la no provisión de complementos nutricionales y kits escolares, no produce impacto alguno sobre los números de matriculación.

GRÁFICO 5. Matrícula Sector Privado. - Período 2007-2009



Fuente: MEC, DGIMPCE, APARTIR DEL 2008 LOS DATOS SON ESTIMADOS. Año base de estimación 2006, 2007. Las proyecciones son ajustadas anualmente

El aumento brusco en la matriculación que se observa al inicio del primer curso de la Educación Media podría explicarse por una decisión de las familias de que sus hijos cursen estudios de bachiller en escuelas del sector privado, con el objetivo a mediano plazo de insertarlos en la comunidad de formación académica y/o mercado laboral.

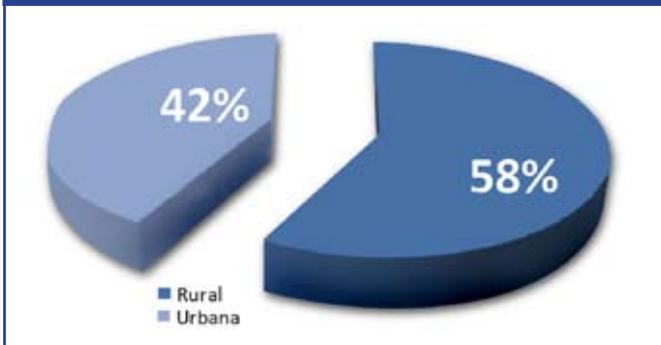
En definitiva los datos referidos al aumento de matriculación observados en el CUADRO 2, expresan a primera vista una expansión en las condiciones de acceso al sistema educativo pero, a su vez, leídos a la luz de los datos sobre caída en la matrícula, demuestran que el sistema educativo no genera las condiciones materiales necesarias para garantizar un nivel constante de retención de los alumnos. En este sentido el deber de acceso que debe garantizar el estado, se agota en el corto plazo.

La matriculación distribuida por zona geográfica.

De acuerdo a datos estadísticos proporcionados por el MEC se observa que los niveles de matriculación para los grados correspondientes al 1º y 2º Ciclo del EEB se distribuyen en un 58% en zonas rurales y un 42% en zonas urbanas.

Si bien en cierto sentido la distribución por zona geográfica se encuentra distribuida de un modo más o menos proporcional entre matriculación en zonas urbanas y rurales, estas últimas mantienen un peso más que significativo en la configuración del sistema educativo en su conjunto. En función de un mayor nivel de desagregación de la información provista por el MEC se pueden evidenciar dos comportamientos que distinguen de un modo claro los procesos de matriculación en zonas rurales y urbanas.

GRÁFICO 6. Matriculación 1º y 2º Ciclo. - Año 2006



Fuente: MEC 2006

Así, en zonas urbanas la matriculación de alumnos se encuentra distribuida de modo desproporcionado presentando las siguientes características:

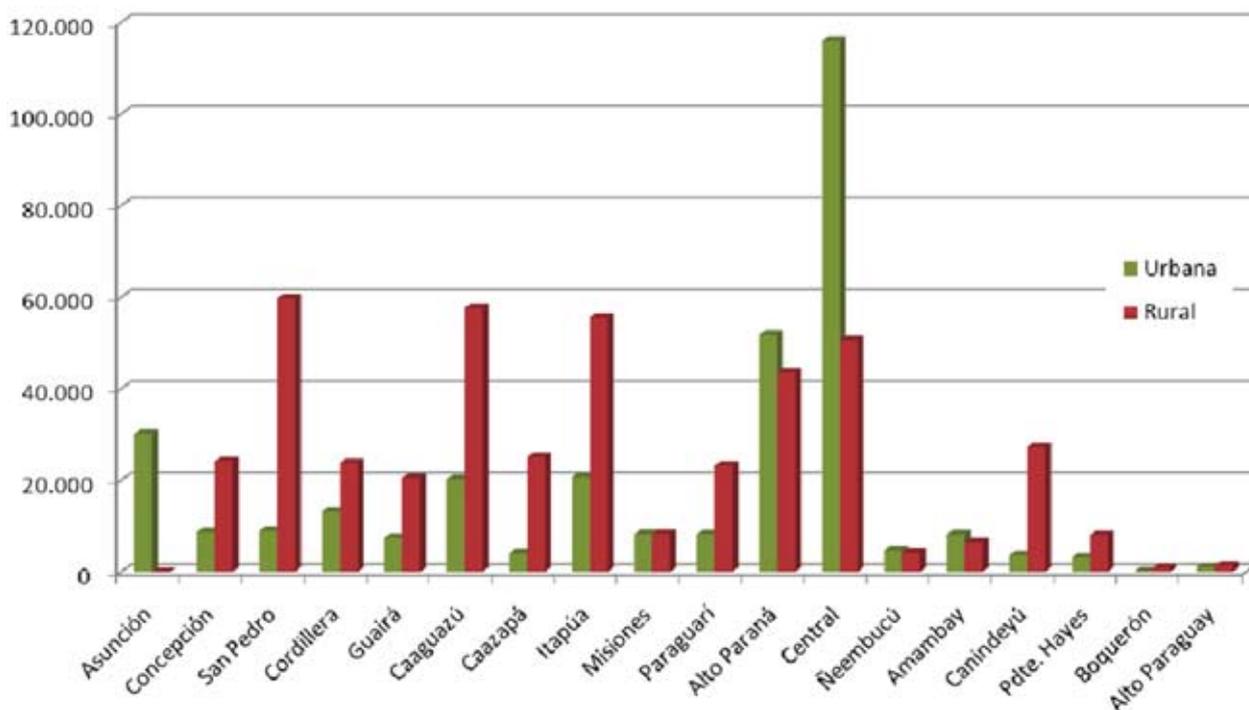
- El 61% de la matriculación urbana del año 2006 está concentrada en sólo 3 departamentos. En departamento Central se matricularon 116.025 (36%) alumnos en escuelas urbanas; en Alto Paraná los alumnos matriculados llegaron a 51.833 (19%) y, en Asunción el número de alumnos matriculados fue de 30.201 (9%), concentrados exclusivamente en escuelas urbanas.
- El 39% restante de la matriculación urbana del mismo año se distribuye entre los 15 departamentos restantes promedian el 3%.

Para ese mismo año, la matriculación en escuelas rurales respondió a características diferentes con relación a los co-

legios urbanos. La principal diferencia está dada por la mayor uniformidad entre matriculados en los diferentes departamentos, cuyo promedio se mantuvo regular en un 7% de total.

La siguiente tabla muestra este comportamiento en perspectiva comparada para el conjunto de matriculados en zonas urbanas y rurales.

GRÁFICO 7. Matrícula 1º y 2º ciclo. Por zona según Departamento. - Año 2006

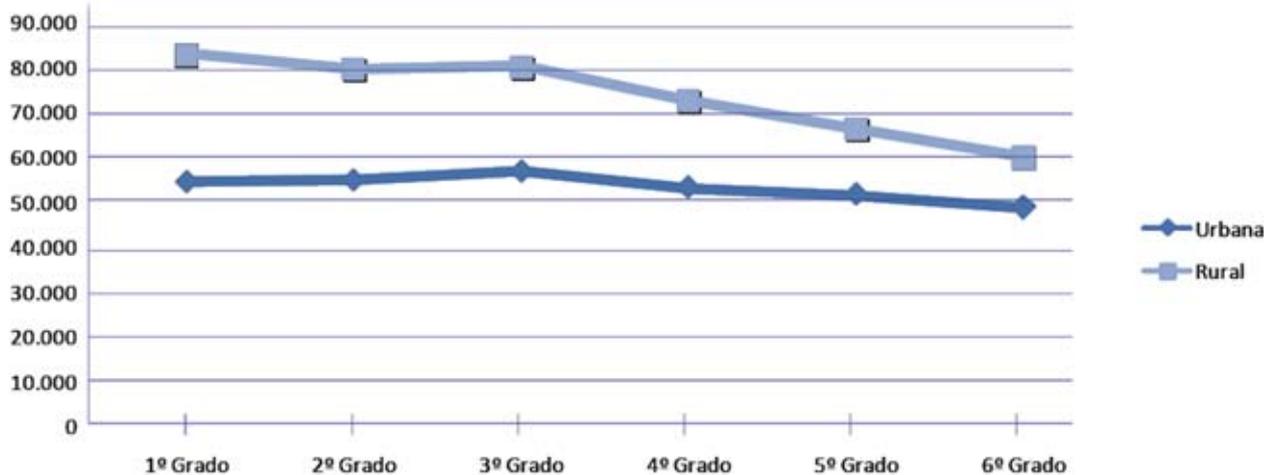


Fuente: MEC 2006

Estos datos presentan una información de especial interés que permite analizar el peso que el alumnado rural posee en los ciclos 1º y 2º del EEB. Sin ánimo de efectuar análisis alguno sobre la educación en contextos de ruralidad, sí debemos decir que ésta se halla definida por condiciones y características específicas que expresan componentes propios, tanto a nivel de los alumnos y docentes, como de las

condiciones de los establecimientos, inicio, duración y periodicidad de los ciclos lectivos, programas de enseñanza, etc. En Paraguay esta situación se complejiza además por factores de índole cultural propios de las comunidades originarias que poseen culturas, lengua, creencias y saberes propios, que deben ser reconocidos y compatibilizados con los programas curriculares diseñados por el MEC.

GRÁFICO 8. Matrícula 1º y 2º ciclo a nivel país. - Año 2006



Fuente: MEC 2006

Escuelas

Otro aspecto que también merece ser relevado por su carácter ilustrativo sobre la educación en Paraguay está relacionado con uno de los aspectos centrales de la obligación estatal de hacer asequible la educación pública. Recordemos que este aspecto de la obligación estatal toma forma en aquellos aspectos y tareas que deben estar previamente realizados para soportar la estructura de funcionamiento de un sistema educativo. Sin duda, la cantidad de escuelas

y su distribución a lo largo del territorio nacional posee relevancia al efecto. En la tabla siguiente se acompaña información referida a la distribución de escuelas por el territorio nacional con información detallada para cada departamento. Merece la pena destacarse que sí para el departamento de Asunción hay una escuela cada 0,9 km² para los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay una sola escuela cubre un radio de 3.819,5 km² y 2.422 km² respectivamente.

CUADRO 3. ESCUELAS EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA

| Departamento | Superficie Km2 | Urbana | Rural | Total | Superficie dividido Total de escuelas | | |
|---------------|----------------|--------|-------|-------|---------------------------------------|---------|------|
| Asunción | 117 | 137 | - | 137 | una escuela cada | 0,9 | km 2 |
| Concepción | 18.051 | 47 | 333 | 380 | una escuela cada | 47,5 | km 2 |
| San Pedro | 20.002 | 73 | 832 | 905 | una escuela cada | 22,1 | km 2 |
| Cordillera | 4.984 | 73 | 299 | 372 | una escuela cada | 13,4 | km 2 |
| Guairá | 3.845 | 55 | 282 | 337 | una escuela cada | 11,4 | km 2 |
| Caaguazú | 11.474 | 108 | 745 | 853 | una escuela cada | 13,5 | km 2 |
| Caazapá | 9.496 | 33 | 381 | 414 | una escuela cada | 22,9 | km 2 |
| Itapúa | 16.525 | 120 | 663 | 783 | una escuela cada | 21,1 | km 2 |
| Misiones | 9.556 | 42 | 148 | 190 | una escuela cada | 50,3 | km 2 |
| Paraguarí | 8.705 | 65 | 370 | 435 | una escuela cada | 20,0 | km 2 |
| Alto Paraná | 14.895 | 195 | 489 | 684 | una escuela cada | 21,8 | km 2 |
| Central | 2.465 | 405 | 247 | 652 | una escuela cada | 3,8 | km 2 |
| Ñeembucú | 12.147 | 45 | 144 | 189 | una escuela cada | 64,3 | km 2 |
| Amambay | 12.933 | 44 | 133 | 177 | una escuela cada | 73,1 | km 2 |
| Canindeyú | 12.933 | 23 | 360 | 383 | una escuela cada | 33,8 | km 2 |
| Pdte. Hayes | 72.907 | 21 | 134 | 155 | una escuela cada | 470,4 | km 2 |
| Boquerón | 91.669 | 2 | 22 | 24 | una escuela cada | 3.819,5 | km 2 |
| Alto Paraguay | 82.349 | 9 | 25 | 34 | una escuela cada | 2.422,0 | km 2 |
| Total | 405.053 | 1.497 | 5.607 | 7.104 | una escuela cada | 57,0 | km 2 |

Fuente: MEC 2006

Es evidente que estos datos demuestran que muchos niños y niñas no pueden asistir a clases y/o no pueden sostener en el tiempo su continuidad con la constancia y regularidad que exige el proceso formativo porque no hay escuelas dentro o cerca de sus comunidades.

Infraestructura

La insuficiencia en materia de infraestructuras adecuadas para el desarrollo de clases, es un dato destacado del sistema educativo. Por ejemplo muchas escuelas se encuentran deterioradas y no cuentan con los servicios básicos como electricidad, agua potable y teléfono.

Datos proporcionados por el MEC revelan la escasa inversión en infraestructura durante el periodo 2004 a 2009. En este rubro, la ejecución más baja se dio en el año 2008, con apenas un 26% sobre 67.163.982.147 Gs. En tanto que la más alta indica ejecución del 71% sobre 26.216.933.084 Gs. en el 2004.

Altos niveles de negligencia, problemas en materia de planificación presupuestaria y falta de identificación de necesidades a ser cubiertas con las partidas asignadas anualmente, seguidos de bajos -cuando no nulos- niveles de transparencia son parte de los factores explicativos de esta problemática. La corrupción también lo es.

CUADRO 4. Evolución del presupuesto destinado a Infraestructura

| Año | Presupuesto Vigente | Presupuesto Ejecutado | % Ejecución |
|-------|---------------------|-----------------------|-------------|
| 2.004 | 26.216.933.084 | 18.628.465.819 | 71 |
| 2.005 | 19.865.262.936 | 5.488.938.956 | 28 |
| 2.006 | 75.277.505.943 | 49.317.408.839 | 66 |
| 2.007 | 46.021.027.953 | 25.563.502.282 | 56 |
| 2.008 | 67.163.982.147 | 17.554.492.390 | 26 |
| 2009* | 68.661.549.205 | 17.378.641.061 | 25 |

*Estado de Ejecución presupuestaria correspondiente al año 2009 es de fecha 31/01/2009 al 31/08/2009
Fuente: Elaboración propia con datos proveídos por MEC.

Entre 2004 y 2008 se perdieron G. 169.274.811.921. Si tenemos en cuenta que, según datos oficiales presentados públicamente por el MEC, en la audiencia de rendición de cuentas celebrada en el 2008, durante el periodo 2003 - 2008, se construyeron 4712 aulas por un monto de G 201.112.936.199, entonces la subejecución ha ocasionado pérdidas medibles en un 84,17%, que equivaldría a un aproximado de 3.958 aulas que dejaron de construirse.

Un estudio realizado por el CEJ en el 2008 sobre 20 escuelas del Departamento de Misiones muestra una realidad constante a lo largo y ancho del territorio de la República. 14 de esas 20 escuelas se encuentran con algún problema en la infraestructura como paredes resquebrajadas, ventanas y pisos rotos, techos con goteras o en muy mal estado o puertas precarias. En 16 de las 20 aulas visitadas los muebles se encuentran en un estado entre regular y malo. En 10 de ellas faltan muebles como escritorios, sillas, bancos o pupitres.

Estos elementos que, en sí mismos configuran una aproximación descriptiva al sistema educativo en Paraguay, tienen claras repercusiones sobre la calidad educativa de la enseñanza impartida. Los datos sobre deserción escolar 2007 indican que 57.010 niños abandonaron las escuelas en el sector oficial, observándose mayor deserción en las zonas rurales del país en los ciclos 1º y 2º de la Educación Escolar Básica⁵.

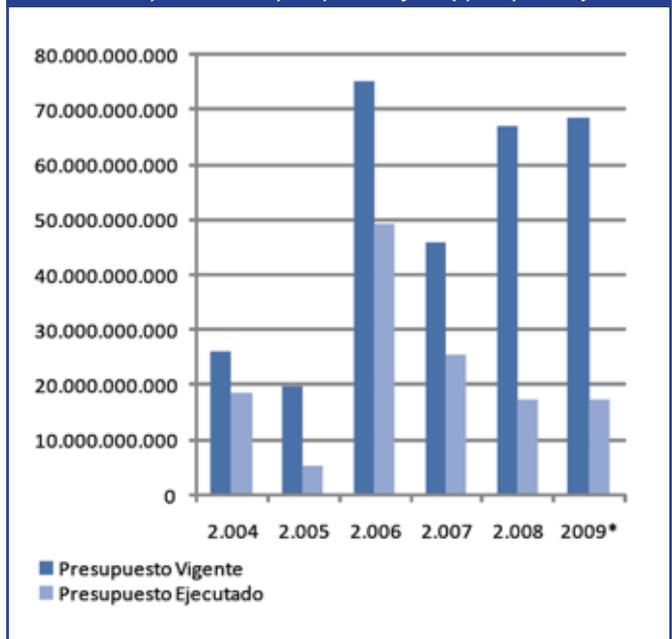
Información y Tecnología

Otro factor que repercute directamente en los índices de calidad educativa es la ausencia de espacios y herramientas de investigación y aprendizaje didáctico.

En un mundo donde la información se ha convertido en uno de los bienes más preciados para el crecimiento económico, social y cultural de las naciones, contar con bibliotecas actualizadas y con recursos técnicos modernos resulta central. Sin embargo, el deterioro de las bibliotecas o la carencia de ellas en las instituciones de educación pública, expresa la falta de perspectiva de los gobiernos y la ausencia de una presión genuina de las comunidades respecto del valor de atesorar bienes culturales tan fundamentales como son los libros.

El impacto de las nuevas tecnologías alcanza también a la educación, y es especialmente en este terreno donde deben emplearse los medios técnicos actualizados y capaces de mejorar la calidad de la enseñanza. El Estado debe promover una reduc-

5. Fuente: MEC, DGIMPCE, SIEC 2007

GRÁFICO 9. Comparación entre presupuesto vigente y presupuesto ejecutado

ción radical del llamado analfabetismo informático. Enseñar el empleo adecuado de las computadoras e Internet puede sentar una base más sólida para que niños, niñas y jóvenes paraguayos puedan acceder al saber más actualizado y así contar con posibilidades de participar en mejores condiciones del proceso de producción de innovaciones.

Otro estudio realizado en Caaguazú indica que de 22 escuelas observadas, 7 cuentan con un espacio exclusivo para Biblioteca y solo 2 poseen sala de informática.

Docentes

La cantidad de docentes disponibles para cubrir las necesidades educativas formuladas a nivel curricular según cada nivel y ciclo del sistema educativo, también da cuenta de otro de los indicadores de relevancia para medir el grado de cumplimiento del Estado en materia de derecho a la educación. El MEC posee datos estadísticos que permiten observar la información de cantidad de docentes para escuelas públicas según su distribución por departamentos para los niveles inicial y básico, para el año 2006.

Estos datos, sin embargo, reúnen dos problemas importantes que, a su vez configuran dos elementos que expresan elementos característicos sobre funcionamiento del sistema educativo en el país. Un primer problema - elemento, está dado por la dificultad para calcular la cantidad total de maestros disponibles. La concurrencia de tareas educativas de un mismo docente en diferentes colegios localizados en varios departamentos del país, explica esta situación; pero también permite comprender que la disposición de docentes para los alumnos se ve seriamente limitada. La segunda situación problemática está dada por el fenómeno de los llamados "planilleros" que, contabilizados como personal docente, no cumplen funciones de ningún tipo en materia educativa. Los planilleros son doblemente perjudiciales porque constituyen un número de personas que

CUADRO 5. Docentes de escuelas públicas por departamento. Año 2006

| Departamento | Educación Inicial | EEB 1º y 2º Ciclo | EEB 3º Ciclo |
|---------------|-------------------|-------------------|--------------|
| Asunción | 202 | 1.164 | 1.719 |
| Concepción | 253 | 1.348 | 936 |
| San Pedro | 645 | 3.188 | 2.080 |
| Cordillera | 304 | 1.700 | 1.224 |
| Guairá | 272 | 1.407 | 1.007 |
| Caaguazú | 687 | 3.139 | 2.410 |
| Caazapá | 269 | 1.477 | 1.005 |
| Itapúa | 392 | 2.661 | 1.615 |
| Misiones | 121 | 753 | 615 |
| Paraguarí | 362 | 1.906 | 1.382 |
| Alto Paraná | 457 | 2.663 | 1.751 |
| Central | 886 | 4.743 | 3.833 |
| Ñeembucú | 67 | 539 | 366 |
| Amambay | 63 | 480 | 334 |
| Canindeyú | 234 | 1.230 | 748 |
| Prde. Hayes | 125 | 493 | 345 |
| Boquerón | 17 | 82 | 32 |
| Alto Paraguay | 22 | 105 | 47 |

Fuente: MEC

cobran sueldos originados en fondo públicos presupuestados para solventar la educación y, que son desviados de potenciales aplicaciones en la contratación de mayor cantidad de docentes y/o mejoras salariales para los maestros. Si tenemos en cuenta la concurrencia de multiplicidad de tareas realizadas por docentes en diferentes departamentos, la fuga de dinero público por medio de planilleros impacta negativamente profundizando el primer problema - elemento. En este sentido, la complejidad de los vínculos entre corrupción y funcionamiento del sistema educativo dan cuenta de la existencia de costos sociales, que pueden medirse en diferentes formas y dimensiones. La presencia de estos actores que distorsionan el flujo que debería tener el dinero público asignado a salarios, expresa un costo social implícito en el funcionamiento del sistema educativo mismo.

En los últimos 5 años, el presupuesto asignado al Ministerio de Educación fue en promedio de Gs. 2.021.523.200.237 del cual el 79% fue destinado a personal docente. Sin embargo existen 5.795 maestros ad honorem⁶.

CUADRO 6- Evolución de la inversión en Personal

| AÑO | Presupuesto Neto * | Personal Administrativo | % | Personal Docente | % |
|----------|--------------------|-------------------------|---|-------------------|----|
| 2.004 | 1.399.110.641.893 | 72.364.868.142 | 5 | 1.105.016.863.848 | 79 |
| 2.005 | 1.679.268.716.458 | 74.167.776.678 | 4 | 1.283.279.503.352 | 76 |
| 2.006 | 1.904.495.144.053 | 87.815.492.766 | 5 | 1.460.328.341.594 | 77 |
| 2.007 | 2.071.511.163.882 | 94.187.440.042 | 5 | 1.609.256.756.748 | 78 |
| 2.008 | 2.461.097.211.209 | 103.927.716.769 | 4 | 2.022.254.438.254 | 82 |
| 2.009** | 2.613.656.323.929 | 120.813.244.396 | 5 | 2.150.433.541.035 | 82 |
| Promedio | 2.021.523.200.237 | 92.212.756.466 | 5 | 1.605.094.907.472 | 79 |

* Se obtiene restando del presupuesto global las transferencias a INDI, FONDEC Y UNIVERSIDADES.

**Estado de Ejecución presupuestaria correspondiente al año 2009 es de fecha 31/01/2009 al 31/08/2009

Fuente: Dirección de presupuesto MEC. 2009

Útiles escolares

Otro aspecto relevante es la dificultad, cuando no imposibilidad, de los padres para solventar los materiales para la educación de sus hijos. Encuestas realizadas a padres y madres de alumnos/as de escuelas públicas de Asunción, Misiones y Caaguazú fueron categóricas en mostrar que la compra de útiles escolares representa una de las principales dificultades en materia educativa.

Los programas destinados a la distribución de materiales o kits escolares son muy importantes porque logran paliar en cierta medida esta problemática, sin mencionar que es obligación del estado por disposición de la Constitución Nacional promover programas de suministro de útiles escolares a alumnos de escasos recursos.

Se destinan importantes sumas a este rubro. No obstante estos procesos han sido desarrollados con irregularidades que van desde los llamados a licitaciones hasta la entrega a los beneficiarios finales. Irregularidades que se traducen en gestiones deficientes y en hechos de corrupción, y que provocan el descontento de la comunidad educativa, agravando aún más la situación de los más vulnerables.

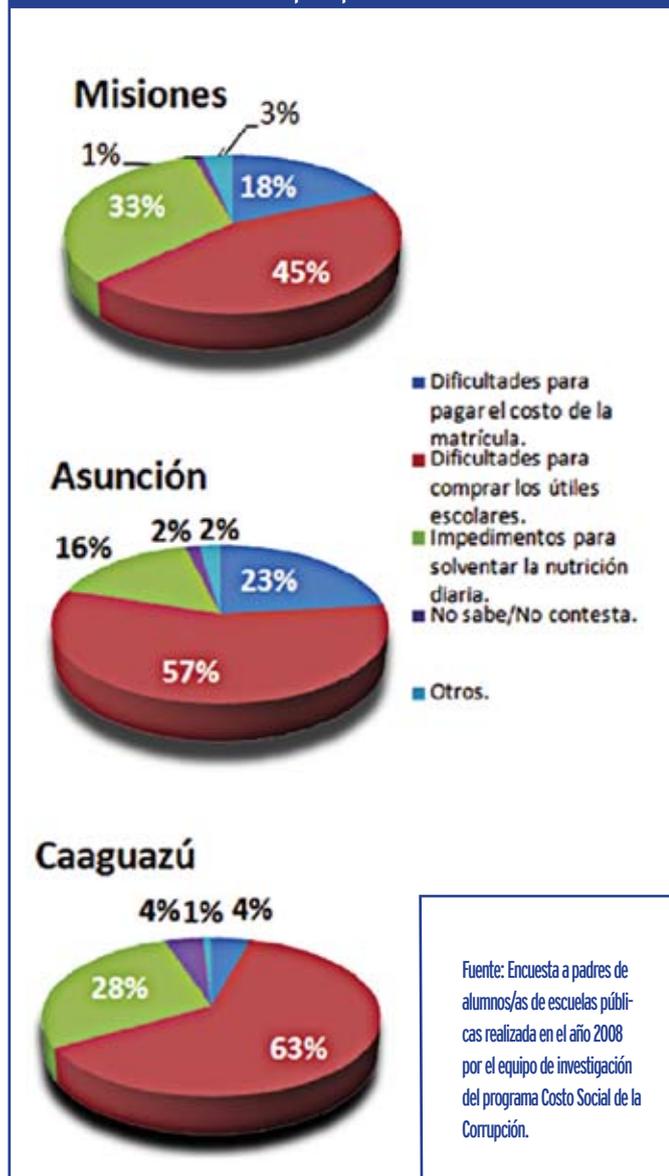
6. Dato del censo de maestros realizado por MEC en 2009 y publicado en su portal web.

GRÁFICO 10. ¿Enfrenta Ud. dificultades económicas para solventar la educación de sus hijos/as?



Encuesta a padres de alumnos/as de escuelas públicas realizada en el año 2008 por el equipo de investigación del programa Costo Social de la Corrupción.

GRÁFICO 11. ¿Podría señalar las principales dificultades?



Nutrición

Otro impedimento señalado por los padres y las madres fue la dificultad de solventar la nutrición diaria de sus hijos/as. En este sentido cabe recalcar que los programas de complemento nutricional para alumnos y alumnas de escasos recursos están amparados por la Constitución Nacional y reglamentados en la Ley 1443 del año 1999 que Crea el Sistema de Complemento Nutricional y Control Sanitario de Escuelas y su modificatoria la Ley 1793 del año 2001.

Estos programas también han presentado problemas, tanto presupuestarios, como operativos y de transparencia en cada una de las gobernaciones. Lo que estudiaremos con mayor profundidad en los capítulos siguientes.

Costo Social de la Corrupción

Las investigaciones realizadas desde 2007 por el CEJ revelan que el Ministerio de Educación ha sido uno de los ministerios que más fondos ha recibido del Presupuesto General de la Nación, presupuesto que ha sufrido un incremento del 102% en los últimos 5 años. Esto sin contar otras fuentes

de ingresos provenientes de préstamos. En contraste con el constante aumento de los recursos se verifican pocos avances en proporción a la inversión y el panorama del sistema educativo público se muestra poco alentador.

El Estado se ha preocupado más en aumentar los recursos, que en mejorar la calidad de las instituciones y los controles de gestión. El problema no está en cuanto se invierte, sino en cómo se invierte.

El Ministerio de Educación es uno de los ministerios que más casos sobre irregularidades y hechos de corrupción ha protagonizado en los últimos años.

Lejos de significar la sola obtención de beneficios particulares a costa del estado, la corrupción es un proceso social que expresa una relación particular entre lo privado y lo público, a partir de las maneras en que los sectores poderosos se relacionan con el Estado, apropiándose de modo delictivo de los recursos, derechos y bienes públicos.

Los efectos de la corrupción son múltiples y diversos, destacándose entre otros, la pérdida de legitimidad del Estado y el consiguiente deterioro de sus instituciones, la caída de los ingresos públicos (provenientes de la tributación), los obstáculos a la inversión y por lo tanto al crecimiento y, lo más grave, un fuerte impacto negativo sobre la distribución de la riqueza⁷.

De otro lado, están sus impactos sobre el gasto social dirigido a combatir la pobreza, que introduce en este una improductividad y disminución en su volumen; se presentan también una serie de obstáculos al desarrollo económico y social del país, lo que contribuye a mantener las condiciones propicias para una fuerte exclusión social e impedir, por ende, el mejoramiento de la calidad de vida de la población⁷.

Las consecuencias que devienen de esa relación redundan en perjuicios invaluable para la sociedad. Estas consecuencias son lo que llamamos costo social de la corrupción.

La corrupción sistémica inserta en las instituciones públicas tiene un impacto directo en los derechos humanos. Al apropiarse de los recursos y bienes públicos, veda la posibilidad de que estos sean destinados a su fin, el cual es facilitar el desarrollo pleno de los derechos que corresponden a los ciudadanos y ciudadanas y que el estado busca garantizar a través de los programas que deben ser ejecutados con esos recursos.

En el caso del sistema educativo, las víctimas directas de la corrupción son los niños y las niñas que asisten a escuelas sin las condiciones básicas de infraestructura e insumos para un aprendizaje óptimo; peor aún, aquellos niños y niñas que no acceden de manera alguna a la educación.

Sobra decir, que un sistema educativo deficiente acarrea consecuencias nefastas a la sociedad toda; siendo incapaz de dotar al país de recursos humanos capacitados para ser parte activa en el desarrollo cultural, económico, político y social de la nación.

7. Corrupción y Derechos Humanos. Isaza Gómez, Omar.

CAPÍTULO III



El costo social de la corrupción en el sistema educativo.

III.1 ¿Qué es el costo social de la corrupción?

El costo social de la corrupción mide el efecto producido por la corrupción sobre dimensiones sensibles de las políticas públicas del Estado, traduciendo su impacto en perspectiva de derechos fundamentales. Para el desarrollo de este enfoque, es imprescindible analizar el fenómeno de manera sectorizada: en esta oportunidad, nos focalizamos sobre el sector educación por dos razones; por un lado, las amenazas y hechos de corrupción verificados en educación demuestran que ésta es un área especialmente vulnerable al desvío de fondos públicos; por otro lado, el reconocimiento de que la educación es un pilar sustantivo e indispensable para la democracia e independencia de los pueblos.

El desarrollo de este enfoque posibilita dimensionar el costo social en función de la calidad edilicia de las instalaciones escolares, el equipamiento de escuelas con materiales e insumos necesarios, la disminución de programas de becas para niños y jóvenes en contextos de deserción escolar, la falta de alimentos nutricionales o la provisión de raciones de mala calidad, la falta de pago de salarios a docentes, etc.

El estudio del impacto de la corrupción en estas diferentes dimensiones de análisis permite construir un nuevo modelo de medición, a partir de la combinación de datos empíricos sobre casos reales y de percepción social.

El Costo Social de la Corrupción tiene 7 dimensiones, que son:

| CUADRO 1 | |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Costos Directos | Impactan directamente sobre actores precisos del sistema educativo. Niños que dejan de asistir a clases, maestros mal remunerados, etc. |
| Costos Indirectos | Impactan de modo potencial sobre el conjunto de los beneficiarios del sistema educativo. Se miden en deserción escolar, ausentismo docente, etc. |
| Costos de Proceso | Medibles a partir de la aparición de actores que facilitan corrupción y desvío de fondos públicos. Son todos los costos determinados por la fuga de dinero en el proceso de ejecución de licitaciones y contrataciones con el sector privado. |
| Costos de Oportunidad | Identifican los esfuerzos que el Estado y la Sociedad deben invertir en controlar, auditar, prevenir y sancionar corrupción. Involucran costos porque desvían esfuerzos estatales y sociales que deberían realizarse para fortalecer el desarrollo del derecho a la educación |
| Costos Financieros | Miden el impacto financiero producido por el desvío de fondos públicos. |
| Costos Políticos | Identifican la deslegitimación y pérdida de credibilidad que sufren las instituciones públicas por la presencia de casos de corrupción |
| Costos Democráticos | Identifican los costos sufridos por diferentes formas de exclusión del sistema educativo. |

III. 2 ¿Cómo medimos el costo social?

El primer paso para medir el costo social requiere identificar las fuentes de información. En este sentido, se trabajó en función de cinco fuentes: 1) el relevamiento y análisis de información proveniente de investigaciones realizadas por la Fiscalía de Delitos Económicos y Anticorrupción, 2) informes producidos por la Contraloría General de la República, 3) investigaciones periodísticas publicadas por la prensa, 4) informes de evaluación realizados por organizaciones no gubernamentales especializadas en temáticas de derechos humanos y educación y, por último, 5) encuestas y entrevistas realizadas a alumnos, padres y docentes de establecimientos escolares.

El segundo paso consiste en definir sobre qué aspectos del sistema educativo recaerá la medición del costo social. Para ello se tomó como unidad de análisis cinco situaciones fácticas donde la corrupción representa riesgos altos: 1. Kit Escolares, 2. Complemento Nutricional, 3. Obras civiles en escuelas, 4. Entrega de becas, 5. Asignación de rubros.

Los casos 1 y 2 representan proyectos cuyo cumplimiento está ordenado por mandato constitucional. Los otros tres

supuestos representan actividades de inversión y gastos del Ministerio de Educación y Cultura realizadas regularmente, aún cuando no estén definidas claramente dentro de un programa.

El tercer paso para la medición es identificar las variables relevantes que combinen las características comunes a la corrupción y el costo social. La primer variable, denominada entidad, permite medir la importancia y magnitud del fenómeno en dos niveles complementarios: a. el procesamiento de casos de corrupción por el sistema de justicia o, investigados por organismos del Estado y, b. la movilización de recursos sociales, económicos, políticos, en torno a la preocupación y esfuerzos realizados en términos de prevención, denuncia y concientización, para prevenir, denunciar, sancionar y generar conciencia en torno del problema. La segunda variable, llamada gravedad, mide el impacto que en términos de derechos fundamentales y costos económicos, produce la corrupción. El costo social de la corrupción es la resultante de la combinación de estas dos variables, es decir que no sólo se mide en función de la gravedad en términos de impacto, sino también de la entidad que produce la corrupción.

La selección de una variable llamada gravedad, se justifica de manera sencilla porque mide efectos. Ahora bien, la selección de la variable entidad, no sólo se justifica por la existencia de casos de corrupción identificados y/o investigados, sino también porque la amenaza de corrupción que, en sí misma, produce costos medibles en los gastos estatales para prevenirla y, en la en serie de recursos sociales, problemas adicionales y tiempo insumido que supone monitorear y vigilar que la amenaza no se transforme en corrupción.

III.3 El semáforo del costo social

Para realizar la medición se construyó una escala de 0 a 100 que, asignada a cada variable, dio como resultado cuatro niveles posibles de costo social: moderado, elevado, grave y, alarmante.

| CUADRO 2 | |
|-----------------------|------------------------|
| Ma/A = Ri | Costo social alarmante |
| Ma/M = Ri | |
| A/A = Ri | |
| A/M = R | |
| M/A = R | Costo social grave |
| B/A = R | |
| Ma/B = N | |
| A/B = N | |
| M/M = N | Costo social elevado |
| M/B = N | |
| B/M = N | |
| B/B = A | |
| Costo social moderado | |
| Entidad | Gravedad |
| Ma: 70/100 | A: 50/100 |
| A: 50/70 | M: 10/50 |
| M: 10/50 | B: 0/10 |
| B: 0/10 | |

El costo social Moderado es equivalente a una situación de entidad y gravedad baja (0 a 10 puntos en la escala). Si bien este nivel es el más bajo, indica un umbral mínimo de costo social que, en función de la combinación con otros datos puede aumentar.

El costo Social Elevado es el resultado de combinar situaciones donde la entidad del caso va de baja a muy alta, pero la gravedad oscila entre baja y media. El costo social es elevado porque hay una cantidad de recursos y esfuerzos invertidos en investigar, denunciar, difundir o publicitar el caso de corrupción. Todos estos esfuerzos representan un costo de oportunidad que el Estado y la sociedad pierden al dedicar esfuerzos contra la corrupción. En este sentido definimos este nivel de costo como elevado, debido a que ello facilita mostrar que los casos poseen una entidad elevada.

Denominamos al tercer nivel de medición **Costo Social Grave**, porque resulta de la combinación de situaciones donde la entidad oscila entre baja y alta y, la gravedad asu-

me valores medios o altos, que van de 10 a 100. En términos de escala la superación del umbral medio para la variable gravedad, justifica que denominemos como grave el costo social en estos casos.

El Costo Social Alarmante resulta de la combinación de situaciones donde la entidad es alta o muy alta y la gravedad media o alta. Estas situaciones representan casos donde ambas variables asumen valores que oscilan entre 50 y 100 y 10 y 100; por eso califican como alarmantes.

En síntesis, la combinación de las dos variables identificadas como entidad y gravedad, da lugar a diferentes niveles de medición del costo social, de los cuales el grave y alarmante representa los de mayor preocupación ya que la entidad y/o gravedad asumen los valores más altos.

III.4. Analizando resultados

De acuerdo a los resultados obtenidos mediante la elaboración de la escala, la medición para las cinco situaciones analizadas permite verificar que el costo social es alarmante o grave.

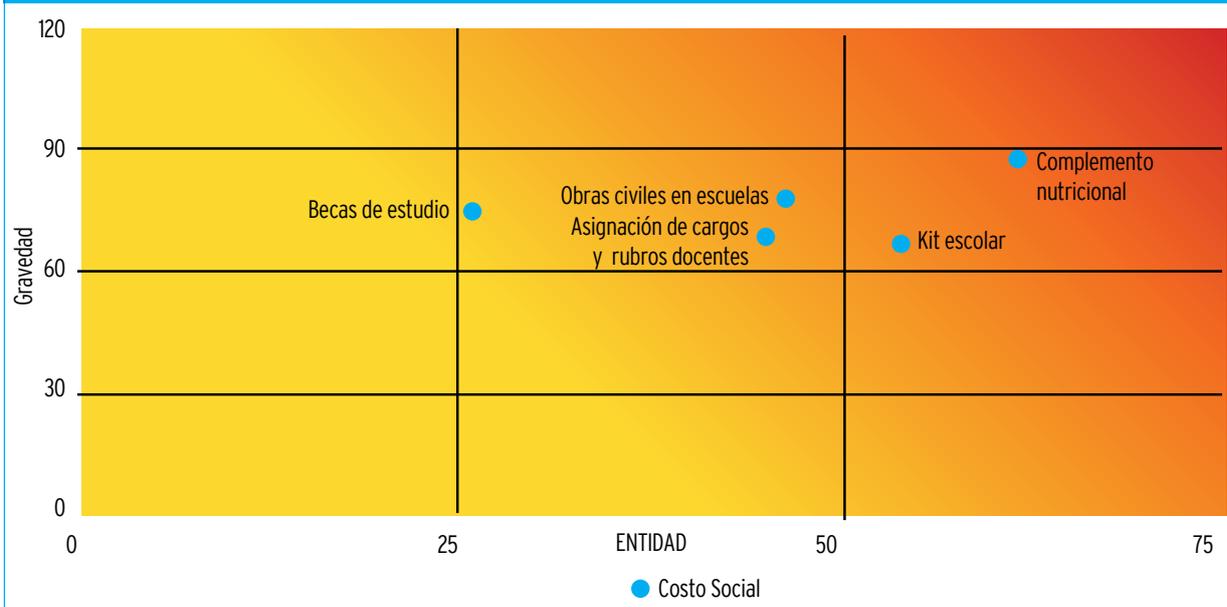
| CUADRO 3 | | | | |
|------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------|----------------------|
| Kit Escolar | Complemento Nutricional | Obras civiles en escuelas | Entrega de Becas | Asignación de Rubros |
| Costo social ALARMANTE | Costo social ALARMANTE | Costo social GRAVE | Costo social GRAVE | Costo social GRAVE |
| E=54; G=67 | E=62; G=88 | E=46; G=76 | E=26; G=76 | E=45; G=69 |

Para los programas Kit Escolar y Complemento Nutricional, el costo social arroja resultados alarmantes, mientras que para los otros tres casos el costo social es grave. Por razones obvias el color rojo representa la situación alarmante y el color anaranjado la situación grave.

La circunstancia de que los tres últimos casos no asuman valores de costo social alarmante podría explicarse por que no están formalmente incluidos dentro de un programa institucional del Ministerio de Educación y Cultura, situación que le resta cierta estabilidad a lo largo del tiempo, por lo tanto reduce estructuralmente la entidad y, dificulta la reconstrucción empírica. De todos modos, podría sufrir modificaciones sí mediante un mapeo de información más exhaustivo permite identificar nuevos valores que demuestren el esfuerzo involucrado estatal y socialmente.

Otra opción posible de visualizar el costo social de la corrupción es mediante el mapa de riesgos a la educación y alerta ciudadana. Las cinco situaciones analizadas representan diferentes niveles de riesgo concentrados en los cuatro cuadrantes, medios y superiores del lado derecho del mapa. Este modo de presentar la información facilita evaluar las relaciones que las variables entidad y gravedad tienen entre sí, de manera sencilla identificando colores con niveles de incendio. El color amarillo representa una situación de principio de incendio y, el color rojo una de incendio incandescente.

Gráfico 1. Mapa de riesgo y alerta ciudadana. Costo Social de la Corrupción en el sistema educativo.



Si los programas y situaciones evaluados muestran una tendencia a localizarse hacia el ángulo superior de la derecha, significa que el derecho a la educación se encuentra severamente afectado por corrupción. Si los casos se localizan sobre los márgenes del ángulo inferior izquierdo, los riesgos sobre el derecho a la educación están presentes pero son moderados. En estos supuestos, seguramente un mejoramiento de políticas públicas que reduzcan el poder de discrecionalidad, aumenten la transparencia, el acceso a la información y la participación efectiva de los padres, docentes y alumnos en la discusión, elaboración y monitoreo de políticas educativas, reduzca los riesgos de corrupción y evite el aumento de los costos. Por el contrario, cuando el riesgo es incandescente, la reducción de la discrecionalidad no es suficiente; se necesitan respuestas más enérgicas por parte del Estado orientadas a dismantelar los mercados ilegales contruidos a partir de negociados realizados a costa del derecho a la educación. Esta situación involucra políticas más enérgicas porque, además de transparencia, exige sanciones severas a las empresas que pagan sobornos a funcionarios públicos.

En función de las dos herramientas visuales presentadas, se puede concluir que en las áreas más sensibles del sistema educativo paraguayo, la corrupción posee costos sociales de una envergadura considerable en función de los niveles elevados de gravedad y entidad que cada caso representa. Estas situaciones ameritan respuestas de parte del Estado, especialmente del MEC, mediante evaluaciones de monitoreo permanente de los programas implementados y un mejoramiento en las condiciones de transparencia, negociación y ejecución de proyectos licitados y mediante el diseño de sistemas de sanciones contra empresas corruptoras.

Por otro lado, los niveles de gravedad y alarma social identificados también hacen necesario el desarrollo de actividades y programas de accountability social focalizados en las cinco situaciones estudiadas.

CAPÍTULO IV



El Programa complemento nutricional

IV. 1. Introducción

En el capítulo primero pudimos observar que una característica central del sistema educativo es la reducción en la matriculación desde el fin del 2º ciclo de la EEB y, su caída abrupta a partir del inicio del 3º ciclo.

No podemos atribuir a la lógica del azar el hecho de que este aspecto coincida con el retiro de la cobertura gratuita de estos dos programas por parte del Estado. Estos datos hablan por sí solos respecto de la vital función social que un programa destinado a proveer de alimentos básicos y útiles escolares, representa a los fines de promover la continuidad de los alumnos dentro del sistema educativo. Claro que la deserción escolar no se explica porque el Estado deje de dar un vaso de leche, una galleta o un útil; infinidad de alumnos han continuado asistiendo a clases a pesar de no haber recibido ninguna de estas provisiones o, con mucha suerte, haberlos recibido en mal estado.

Hay un cúmulo de factores que interactúan entre sí e inciden conjuntamente para configurar este complejo proceso. Sin embargo, un vaso de leche y un útil provistos gratuitamente crean una expectativa que cualquier padre de familia de sectores de escasos recursos evalúa al momento de enviar a un/a niño/a al colegio.

Cuando el Estado no cumple a tiempo satisfaciendo esta expectativa, los padres tienen que asumir problemas y costos, principalmente de tipo económico, que no tenían pensado soportar. Muchas veces no pueden hacerlo, otras veces los fuerza a asumir nuevos costos, que finalmente no pueden sostenerse. Sin duda este tipo de provisiones asistenciales funciona incentivando la escolarización o la deserción escolar. Por este motivo, el Estado siempre debe asumir estos componentes materiales como bases estructurales del derecho a la educación.

Una adecuada política pública en la materia debe partir de una correcta planificación de programas y un buen esquema de prevención y control de corrupción, orientado a evitar manejos fraudulentos del presupuesto público, reducir la discrecionalidad en la asignación, ejecución e identificación de beneficiarios prioritarios, y fomentar la mayor transparencia posible y la participación activa de la sociedad en el monitoreo de programas.

IV.2. El Programa complemento nutricional

A través del Programa complemento nutricional, el Estado -por mandato constitucional- asume la responsabilidad de proveer de alimento básico a los niños y niñas en edad escolar. El programa fue creado en el año 1995 mediante la sanción de la Ley N° 806; luego modificada por las leyes N° 1443/99 y N° 1793/01.

Los recursos de este programa son canalizados a través del Ministerio de Educación y Cultura para Asunción y a través de las Gobernaciones para todos los Departamentos de la República. El objetivo del mismo es proporcionar alimentación básica a estudiantes del 1er. y 2do. Ciclo (población Preescolar y Escolar Básica) de escasos recursos en zonas carenciadas del país (localizadas en compañías rurales y zonas periféricas), con el fin de sentar las bases para optimizar los procesos de aprendizaje.

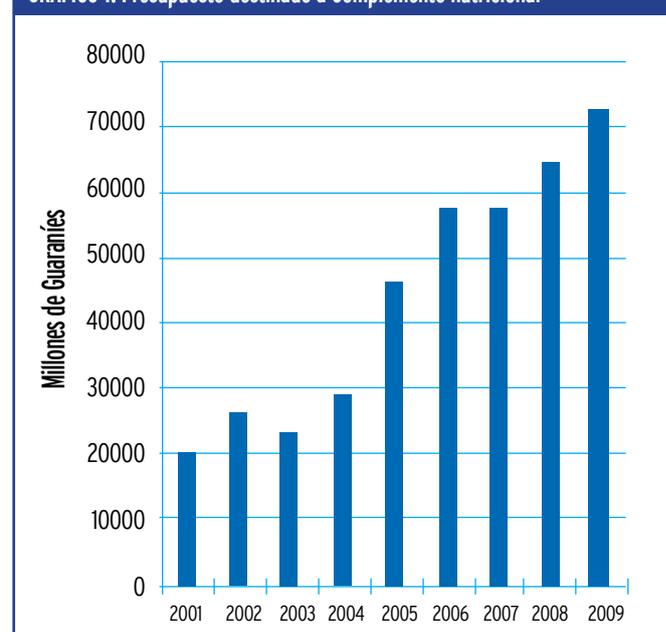
Según la ley que regula el Complemento Nutricional, las escuelas beneficiadas deben organizar juntas de padres voluntarios para participar de la organización, la implementación y la fiscalización de los mismos.

El Programa debería desarrollarse de la siguiente manera: Las Gobernaciones hacen un llamado para la contratación de Complemento Nutricional, generalmente a través de la modalidad de licitación pública y excepcionalmente, si se dan los requisitos, a través de la modalidad de contratación directa.

Una vez realizado el llamado se adjudica a los oferentes que reúnan los requisitos formales exigidos por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y que presenten las mejores ofertas en cuanto a precio y calidad.

El Presupuesto destinado al Complemento Nutricional en los últimos años alcanzó las siguientes cifras:

GRÁFICO 1. Presupuesto destinado a Complemento nutricional



Fuente: Dirección Gral. de Presupuesto de la Subsecretaría de Estado y Administración Financiera. Ministerio de Hacienda.

En este gráfico se puede observar con claridad que los fondos presupuestados para financiar el programa de complemento nutricional han sufrido aumentos a lo largo de los años.

Si bien el incremento de rubros presupuestarios en áreas sociales es favorable, en situaciones como la que estamos describiendo, no siempre contribuye a solucionar problemas como la deserción escolar, desnutrición, desigualdad y otros factores de exclusión del sistema educativo.

La corrupción, la falta de procesos claros y transparentes y de un control sigiloso de las empresas adjudicatarias frustran el adecuado cumplimiento de los propósitos de progra-

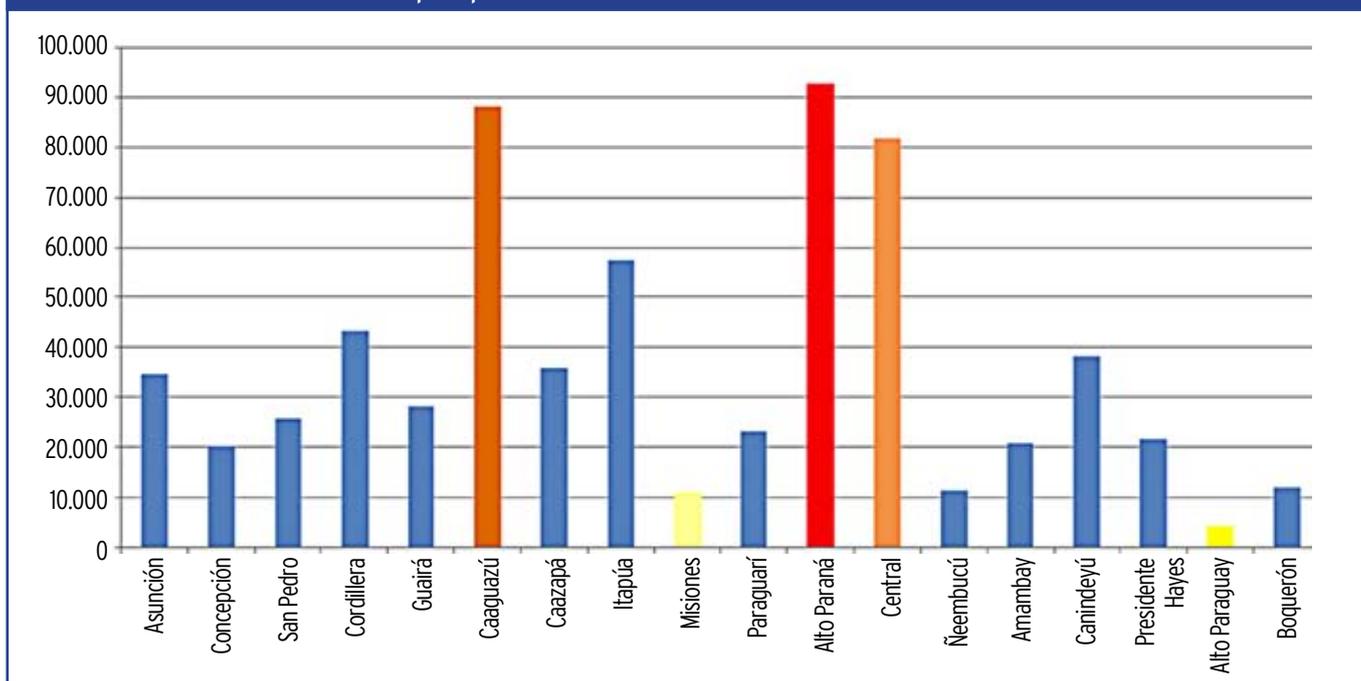
mas sociales como el complemento nutricional.

Cada año las gobernaciones seleccionan de acuerdo al presupuesto asignado, una cantidad determinada de niños que serán beneficiados con el programa.

Por ejemplo en el año 2009 fueron beneficiados aproximadamente 649.791 niños distribuidos en los 17 departamentos y Capital.

La matrícula en escuelas oficiales en el 2009 era 732.237 para 1º y 2º Ciclo de la Educación Escolar Básica ; sin embargo la cantidad de beneficiarios del

GRÁFICO 2. Cantidad de alumnos beneficiarios por Departamento.- Año 2009



Fuente: Elaboración propia con información proveída por las gobernaciones y MEC.

Programa Complemento Nutricional dejó fuera de este Programa al 11% de la totalidad de matriculados en la Educación Escolar Básica⁸ (1º y 2º ciclo de escuelas oficiales). Esto representa un total de 82.500 niños excluidos de este Programa⁹.

Por otro lado, esta cantidad de beneficiarios no ha sido establecida en base a criterios de selección claros, y no siempre han estado orientados a cumplir con el propósito constitucional, esto es: atender a los alumnos de escasos recursos.

IV.3. Discrecionalidad en la selección de las escuelas beneficiarias

Las gobernaciones son responsables de ejecutar operativamente la distribución del programa en los Departamentos del país, la Secretaría de Educación de las Gobernaciones en conjunto con las Coordinaciones Departamentales y Supervisiones Zonales, deben seleccionar de una larga lista de instituciones carenciadas las escuelas beneficiarias, tomando el presupuesto como criterio principal.

Sin embargo, en entrevistas mantenidas con docentes, directores de colegios y padres de familia, estos revelaron que no existen criterios claros y precisos para seleccionar beneficiarios, dado que el criterio de escasos recursos por alumno no cuenta con reglas claras para la identificación de casos. De modo que en términos prácticos, el criterio de selección consagrado constitucionalmente es reemplazado, por otros que, siendo de difícil identificación, funcionan en base a un alto nivel de discrecionalidad.

Por lo menos se pudieron identificar dos prácticas simultáneas que inciden en que el complemento nutricional no llegue a los alumnos que tienen que recibirlo:

a. Se seleccionan escuelas que cumplen con el criterio, pero no reciben complementos nutricionales. Estas escuelas fueron identificadas entre las listas de beneficiarios elaboradas conjuntamente por la Secretaría de Educación de las Gobernaciones, las Coordinaciones

8. Fuente: MEC, DGIMPCE. 9. Monitoreo de ejecución del programa Complemento Nutricional 2009, elaborado por programa Costo Social de la Corrupción.

Departamentales y las Supervisiones Zonales; sin embargo no recibieron la asistencia prometida.

Estas situaciones producen enormes costos sociales porque los padres de familia y los docentes se ven en la obligación de asumir cargas económicas y dificultades que no estaban previstas de antemano.

Si bien estos casos, reflejan una situación que, en parte se explica por problemas propios en materia de distribución logística, también subyace un enorme problema de corrupción originado en el robo de complementos para su utilización con fines ilícitos.

b. Se seleccionan escuelas que no cumplen con el criterio, a pesar lo cual reciben complementos. Así el complemento se recibe en instituciones con menores niveles de carencia dentro de un mismo departamento (incumplimiento en términos relativos) o que, directamente no poseen nivel de carencia alguna pero igual reciben (incumplimiento en términos absolutos). En cualquiera de los dos casos se excluye a otras que presentan necesidades prioritarias.

En talleres realizados con padres y madres de alumnos/as que asisten a escuelas públicas en Misiones y San Pedro, se verificaron reclamos sobre estas irregularidades. Los padres desconocían los motivos por los cuales las escuelas a donde asisten sus hijos eran excluidas y otras con mejor infraestructura y a donde asistían niños/as con más posibilidades económicas eran incluidas en las listas de beneficiarios.

Cuando la comunidad educativa advierte la ausencia de reglas objetivas aplicadas según un estándar claro y detallado de selección, percibe que la selección discrecional opera por lógicas de puro azar o mediante un esquema de combinación alternativa de recompensas o sanciones, según los directores pertenezcan o no a un partido político o a una asociación determinada.

IV. 4. Falsos aumentos en la cantidad de beneficiarios por escuela.

También se pudo identificar algunos casos donde la elaboración de listas de beneficiarios contenía falsas declaraciones respecto de la cantidad total de los alumnos que debían recibir complemento nutricional. En estos casos las listas incluían un número mayor de personas de las que se preveía entregar.

En una nota periodística se puede leer *“Inflaron la cantidad de alumnos en instituciones: La Gobernación del Alto Paraná abultó la cantidad de alumnos en las escuelas para entregar los complementos nutricionales, según averiguaciones que realizamos con los responsables de los locales educativos. Por ejemplo, en algunas instituciones hacen figurar que tienen 390 estudiantes del primer ciclo, mientras la realidad es que tienen*

apenas 180. Esto ocurrió con la escuela Julio César Riquelme, del barrio 23 de Octubre de Ciudad del Este. En algunos casos, el número mencionado por la Gobernación es superior a la cantidad del total de estudiantes, conforme a los datos. Las casas de estudios fueron escogidas al azar para realizar las averiguaciones. En las instituciones la Gobernación prevé entregar los alimentos este año. La directora de la mencionada escuela, profesora Elizabeth González, confirmó que tienen un total de 300 alumnos, mientras que en el primer ciclo, sector que debe ser beneficiado, tienen apenas 180. Igualmente, en la escuela 8 de Diciembre del mismo barrio, la directora, Prof. Nilce María Gómez, confirmó que en el primer ciclo tienen 296 niños. En la planilla de la Gobernación hacen figurar 646. No obstante, la docente aseguró que generalmente la merienda escolar alcanza a más alumnos porque la entrega se hace muy tarde. Otro establecimiento educativo donde averiguamos la cantidad de alumnos en el primer ciclo fue en la Escuela Básica 670 “Bernardino Caballero”. En el lugar confirmaron que tienen 330 escolares desde el preescolar al tercer grado”¹⁰

Mediante estas falsas declaraciones se logró obtener la aprobación de mayores recursos económicos que, debiendo destinarse a la entrega de complementos, terminó fugándose hacia manos privadas.

Estos hechos generan perjuicios enormes teniendo en cuenta que este programa va destinado a niños y niñas de escasos recursos y, más aún, sí se tiene en cuenta que aún con los recursos destinados no se llega a abarcar la totalidad de niños y niñas de escasos recursos, es decir, siguen existiendo sectores postergados en la educación a consecuencia de la corrupción.

IV. 5. Desvíos de fondos mediante cheques falsificados

Mediante una auditoría realizada por la Contraloría General de la República en el año 2005, se pudo comprobar que fondos presupuestados para la compra de merienda escolar dentro del programa complemento nutricional, que debían ser entregados a las ACEs¹¹ mediante cheques, fueron utilizados por funcionarios públicos para contratar directamente a proveedores. En estos casos los cheques destinados hacia el sector privado fueron falsificados por funcionarios públicos del MEC.

El procedimiento consistió en falsificar la firma de los destinatarios de los cheques que, en algunos casos eran personas responsables de las ACEs, en otros directores de instituciones educativas, para luego depositarlos en cuentas bancarias de las empresas proveedoras. Incluso en algunos casos los cheques fueron depositados sin que fueran previamente endosados.

Además de la instrumentación mediante depósitos con endosos falsificados, también se detectaron casos de falsificación de cheques y presentación al cobro de los mismos en ventanilla de sucursales de bancos.

10. Diario ABC Color. Versión Digital. 26 de Junio de 2008. 11. Asociaciones de Cooperadoras Escolares. (comisiones de padres).

Según el Reporte de Indicios de Hechos Punibles elaborado en el 2005 por la Contraloría General de la República "...114 de dichos cheques, que corresponden a un monto total de Gs. 971.700.638 fueron depositados directamente en cuentas bancarias correspondientes a 3 empresas proveedoras de alimentos ("Alimentos del Paraguay SRL", "Masily SRL" y "Nutripan" de Gabriela Vallejos). Para efectuar dichos depósitos, se habría procedido de la siguiente manera: en 56 de dichos cheques, por un valor total de Gs. 346.399.650, se habrían falsificado las firmas de responsables de ACEs a cuyas órdenes habían sido librados los mismos..."¹²

Tenemos aquí piezas que conforman los pilares de un sistema de corrupción en funcionamiento, en torno del desarrollo de programas de provisión de alimentos a las escuelas necesitadas. Este sistema funciona a partir de acuerdos entre empresas del sector privado, que en el caso en estudio no poseen la capacidad de producir autónomamente los productos que proveen, y funcionarios públicos que realizan negociaciones incompatibles con su cargo y desvían los fondos destinados por presupuesto para las compras en esta materia, hacia dichas empresas.

Este aspecto cuya ocurrencia también se percibe en otras áreas del Estado que efectúan contrataciones con el sector privado, indica que las empresas contratistas actúan en calidad de proveedoras pero no de productoras autónomas de los bienes que deben prestar según la obligación asumida contractualmente.

El carácter de proveedoras encierra en realidad el funcionamiento de una serie de lobbistas que negocian con funcionarios estatales contratos de los que se benefician terceras empresas que no realizan las contrataciones de manera directa. Este esquema de contratación es riesgoso especialmente porque conduce a la serie de incumplimientos que se presentan frecuentemente y además aumenta los costos financieros vía la tercerización del proceso de negociación de las contrataciones en cabeza de los proveedores.

El modus operandi consiste entonces en utilizar los fondos que deben ser ejecutados directamente por las ACEs y desviarlos hacia empresas que actúan como proveedoras del Estado. Aquí el modelo de corrupción se configura mediante el cambio de curso acompañado de la falsificación documental de los cheques que, es necesaria para que el dinero, que debía estar destinado hacia las ACEs, sea directamente utilizado por las empresas. En los informes analizados se pudo comprobar que estas empresas recibían directamente el dinero en sus cuentas bancarias. Esta situación produce costo social porque al modificarse la planificación del plan de ejecución de fondos públicos del programa suceden las siguientes consecuencias:

- a. Las ACEs ven frustrada sus posibilidades de administrar de modo autónomo y participativo los fondos que deben ser aplicados a la compra de meriendas escolares.
- b. Las ACEs también pierden la posibilidad de seleccionar las empresas que ofrezcan productos de mejor calidad a precios razonables.
- c. Las ACEs pierden el poder de control sobre los tiempos de entrega y distribución por escuelas, puesto que las empresas proveedoras asumen en muchos casos ese papel.
- d. Los alumnos ven frustrado su derecho a contar con productos alimenticios de buena calidad, con serios riesgos para su salud.

Los cheques falsificados eran por montos que en algunos casos fueron superiores a los 556.041.400 de guaraníes solo en el Departamento Central. Por esta suma se podría haber adquirido 158.869 litros de leche que alcanzarían a alimentar por un día a 635.476 niños y niñas, es decir al total de la población beneficiaria del año 2009.

Por otro lado, en el 2008 el Departamento de Verificación Contractual de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en numerosos informes denuncian varias irregularidades cometidas por las empresas adjudicadas, en perjuicio de los niños y niñas y con respecto a los tiempos de entrega, el envasado y la calidad de productos y los documentos de respaldo de la entrega.

A través del estudio realizado sobre las empresas que participaron en este tipo de operación también se pudo demostrar que las empresas oferentes compartían los mismos domicilios sociales y que los roles de representante legal y socios se intercambiaban entre ellas.

Según la Contraloría General de la República "...La denuncia denunciada en el Acta de Constitución de la empresa Masily Paraguay S.A. (socia mayoritaria de la empresa proveedora de alimentos Masily SRL) por el Sr. Luis Fernando Zavala Angulo C.I. N° 423.135, socio de la firma, es la misma que figura como domicilio legal de la firma Alimentos del Paraguay SRL, la casa de la calle Robustiano Quintana N° 222 - Asunción. El Sr. Luis Fernando Zavala Angulo C.I.C. N° 423.135, socio de la firma Masily Paraguay S.A. (socia mayoritaria de la empresa proveedora de alimentos Masily SRL), figura como representante legal de la empresa Alimentos del Paraguay SRL ante la Sub Secretaria de Estado de Tributación..."

Sólo en el caso de la empresa Masily S.A., se pudo determinar que en 7 contrataciones realizadas con las Gubernaciones Departamentales de Central, Alto Paraná

12. Reporte de Indicios de Hechos Punibles sobre el Programa Complemento Nutricional contemplado en el Presupuesto de Gastos del MEC para el ejercicio fiscal 2005. Contraloría General de la República.

y Concepción, recibió 39.954.942.953 de guaraníes a un promedio de 68.887.832 Gs. por día, proveniente del erario público¹³.

Los vínculos identificados entre las empresas, en razón de las coincidencias entre domicilios sociales, representantes legales, socios mayoritarios, permiten comprobar que las contrataciones fueron realizadas con un proveedor único del sector privado. La configuración de este tipo de situaciones suele estar acompañada de otros elementos como la digitación de los pliegos contractuales, la existencia de sobrepuestos abultados e incumplimientos en las obligaciones asumidas sin que el Estado ejecute las cláusulas penales de garantía por posibles frustraciones de los compromisos asumidos.

Así, en otra nota periodística podemos leer “...Debido a que los documentos fueron “escondidos”, no se pudo establecer el monto de la multa que debía aplicarse a las empresas Engadi SRL y Masily del Paraguay SRL por el incumplimiento del contrato firmado por la Gobernación, cuya cifra supera G. 9.000 millones...”¹⁴

Como se puede apreciar, este tipo de esquema de corrupción da lugar a enormes fraudes societarios en perjuicio del patrimonio público y en beneficio de empresarios particulares que realizan negocios a costa de los intereses generales de la sociedad.

13. Fuente: Portal web de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

14. Fuente: Diario ABC. Versión digital. 1 de julio de 2008.

CAPÍTULO V



V. El programa de distribución de útiles básicos

V.1. Introducción

Una investigación realizada por Mauricio Schwartzman sobre la conformación y características de la estructura social paraguaya refiere que “...de cada 10 niños en edad escolar, 8 ingresan a la escuela, y que de cada 10 escolares aproximadamente 4 son retenidos por el sistema escolar...”¹⁵. Si bien el dato ha sido elaborado en función del análisis de tasas de retención escolar para el decenio 70-80, se podría tomar como propio de estos años, puesto que mantiene plena vigencia.

Como en cualquier otro fenómeno social complejo, un cúmulo de variables influye en que esto suceda. Las características económicas del Paraguay, el carácter marcadamente rural de su modelo educativo, los índices altos de informalidad de las relaciones laborales y el aumento de niños y niñas que ocupan sus días en el trabajo infantil y no en asistir a la escuela, también son responsables de estos niveles de retención.

La provisión gratuita de útiles escolares posee una función social específica porque alivia el costo económico que deben asumir las familias para enviar a sus hijos al colegio, siendo en este sentido una de las condiciones materiales que el Estado debe asumir como parte de su obligación de garantizar la gratuidad de la educación pública.

Esta obligación posee un marcado contenido financiero expresado presupuestariamente entre año y año, pero también requiere de parte del Estado una adecuada planificación de aspectos esenciales, como el modo de ejecutar racional y eficazmente el presupuesto, comprar productos que reúnan las condiciones de calidad indispensables para cumplir el fin buscado con la provisión gratuita. También exige que las autoridades ministeriales responsables cuenten con un sistema con reglas claras y transparentes en materia de distribución y entrega de útiles y, finalmente con la posibilidad de controles y mecanismos de reclamos de parte de la sociedad civil ante incumplimientos e irregularidades en el desarrollo de los planes de entrega.

V.2. El programa kit escolar

Este programa, denominado indistintamente Kit Escolar, Mochila Escolar o Canasta básica de útiles escolares consiste en la distribución de útiles esenciales para que los alumnos -siempre de escasos recursos- puedan contar con los elementos esenciales para participar adecuadamente del proceso educativo.

Como fue explicado al comienzo de este informe, la provisión gratuita de estos útiles configura una de las obligacio-

nes básicas que el Estado asume constitucionalmente ante el conjunto de la comunidad educativa y, especialmente, ante los alumnos de escasos recursos.

Así, en el artículo 75 de la Constitución se establece que “...La educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, en el Municipio y en el Estado. El Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos”. También la Ley 1264 establece criterios y obligaciones para garantizar que los alumnos con escasos recursos puedan acceder al sistema educativo.

De este modo, el programa de distribución gratuita de útiles escolares se inicia aproximadamente con la Reforma Educativa. Su cobertura abarcó el Nivel Inicial y los ciclos 1º y 2º de la Educación Escolar Básica hasta la primera entrega realizada en el año 2009. Sin embargo, a partir de la segunda entrega correspondiente a ese año, la cobertura se extendió al 3º Ciclo; y a partir del año 2010 esta cobertura se amplió también a Educación Media y Educación Permanente¹⁶.

El proceso de distribución de útiles se realiza de acuerdo al siguiente detalle: Las empresas proveedoras entregan al MEC los productos comprados por este último. Al momento de su recepción el MEC debe realizar un control de cantidad y calidad de suministros recibidos. Asimismo, debe realizar la distribución de stocks según ciclos del nivel educativo. Luego de ello, se distribuyen entre las diferentes Coordinaciones Departamentales, quienes a su vez, vuelven a distribuirlo entre las Supervisiones Zonales. Estas últimas se encargan de entregar los útiles en las escuelas, donde son recibidos por los Directores para su distribución final a los alumnos, a través de los padres o encargados de cada alumno, quienes reciben los útiles.

La inversión presupuestaria para cubrir compras de útiles con el propósito de entregarlos socialmente fue aumentando de modo progresivo a lo largo de los últimos cinco años. Sí para el año 2005 se adjudicaron compras en este rubro por un monto de unos aproximados 3 mil 760 millones de guaraníes, la inversión en el año 2010 asciende a 48 mil 653 millones de guaraníes aproximados.

CUADRO 1. Inversión del MEC en Kit escolar.

| Año | Inversión |
|-------|----------------|
| 2005 | 3.760.690.000 |
| 2006 | 2.568.770.000 |
| 2007 | 3.354.372.000 |
| 2008 | 3.604.998.874 |
| 2009 | 12.170.803.522 |
| 2010 | 48.653.265.819 |
| Total | 74.112.900.215 |

Fuente: Elaboración propia con datos de montos adjudicados a empresas para adquisición de útiles escolares básicos extraídos del portal web de la DNCP.

15. Cfr. Schwartzman, Mauricio, Contribuciones al Estudio de la Sociedad Paraguaya. CISDEP - Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política. Universidad Católica, pp.225

16. Alfabetización de jóvenes y adultos.

El crecimiento en materia de fondos públicos destinados al programa kit escolar no se ha visto reflejado en una efectiva recepción de los mismos por parte de los alumnos de escasos recursos. En este sentido, a lo largo de todos estos años, la ejecución del programa no ha podido garantizar que a mayor presupuesto e inversión en compras aumente efectivamente la red de alumnos/as beneficiados.

Problemas relacionados con ineficiencias propias de la gestión, escasos niveles de transparencia, combinados con altos niveles de clientelismo político, desidia judicial al momento de sancionar los ilícitos cometidos, fallas, cuando no complicidad de parte de los organismos responsables de auditar y controlar el manejo de las cuentas públicas, permiten comprender la disociación entre el aumento del presupuesto, el aumento de las compras y el no aumento de la cantidad de beneficiarios reales.

La selección de escuelas beneficiarias se ha venido haciendo de la siguiente manera: las Supervisiones Zonales identificaban las potenciales beneficiarias y remitían un listado a las Coordinaciones Departamentales, quienes a su vez remitían el listado completo de cada Departamento al Ministerio de Educación, que aprobaba la lista final. Por otro lado, la estimación de kits requeridos se realizaba de la siguiente manera: Cruce de información institucional de matrícula con datos de pobreza. Se toma como criterio el porcentaje de población pobre por departamento según EPH¹⁷ 2005. Este mismo porcentaje se aplica a la matrícula de la EEB del sector oficial (colegios públicos y subvencionados)¹⁸.



El empleo de este sistema de selección de escuelas beneficiarias es en sí mismo débil y permeable al desarrollo de fenómenos de corrupción, puesto que está librado a la absoluta discrecionalidad de las supervisiones zonales.

En este sentido, el alcance del Programa ha sido un punto muy criticado por las comunidades educativas debido a que la cobertura de entrega de útiles escolares no ha sido total, generando descontento por parte de los que fueron excluidos y se encontraban en situaciones menos ventajosas que otros que sí fueron beneficiados.

El siguiente cuadro muestra que en la primera entrega realizada en el año 2009 de los 1.125.009 matriculados para los tres ciclos de la Educación Escolar Básica, sólo el 38% recibió los útiles escolares del Ministerio de Educación. Esto implicó que, que 691.556 alumnos quedaran excluidos. Es decir, solo 4 de cada 10 alumnos recibió –o debió recibir– la mochila escolar.

17. Encuesta Permanente de Hogares.

18. Estudio de caso del Programa de Provisión de Kits Escolares brindado por el MEC. Invertir en la Gente. PNUD, Unicef, UNFPA.

| Nivel | Matriculados | Beneficiarios 2009 | Alcance en porcentajes |
|--------------|--------------|--------------------|------------------------|
| EEI | 106.719 | 35.991 | 33,70% |
| EEB 1º ciclo | 408.621 | 223.724 | 54,70% |
| EEB 2º ciclo | 352.024 | 173.738 | 49,30% |
| EEB 3º ciclo | 257.645 | 0 | 0% |
| Total | 1.125.009 | 433.453 | 38,50% |

Fuente: Elaboración propia con datos proveídos por MEC.

V.3. Situaciones de corrupción relacionadas con el programa.

Como en cualquier programa relacionado con la entrega de bienes y productos, el programa kit escolar, está compuesto por compras que realiza el Estado y mecanismos de distribución en los lugares identificados. Estas son las dos grandes dimensiones del programa, debido a que con él se procura cubrir una necesidad puntual, en este caso, proveer de útiles escolares.

Por tal motivo es de la esencia de este tipo de programas la fuerte y protagónica presencia de las empresas privadas que venden al Estado aquello que es necesario adquirir. Esto constituye una primera situación delicada cuando en contextos institucionales, esto es, la formación propia del aparato estatal (sus agencias, sus oficinas, y su plantel de funcionarios en los diferentes poderes del Estado) se caracteriza por su fuerte debilidad y bajo apego a la legalidad. Cuando esto sucede las empresas tienden a poseer mayor poder de negociación que el propio Estado.

Por otro lado, también es de la esencia de estos programas una fuerte permeabilidad a la manipulación de las entregas con fines político-clientelistas. La tradición de gobiernos dictatoriales combinados con modelos de gobierno democráticos en proceso de construcción y, esquemas de partidos políticos sin una fuerte consolidación institucional, ni tradición de respeto por variantes de alternancia en el ejercicio del poder, ha contribuido de modo significativo en la expansión de redes de clientelismo a lo largo y ancho del país.

Cuando además, la estructura económica denota un fuerte proceso de exclusión social de los sectores de menores recursos (sectores sociales que no pueden ejercer derechos humanos más elementales: alimento, educación, vivienda digna, salud, etc.) y una concentración de riquezas en pocas manos, el desarrollo de estas redes clientelares se vuelve funcional para perpetuar estas relaciones de desigualdad e injusticia social. Así, la segunda debilidad constitutiva de situa-

ciones de corrupción es el uso político de los útiles con propósitos antidemocráticos y extorsivos para con la población.

V.3.a. Sobrepuestos en beneficio del sector privado.

Un hecho que se ha repetido en el periodo de tiempo que abarca esta investigación es la existencia de sobrepuestos en los productos adquiridos por el estado. Esta modalidad implica que entre la empresa que contrata con el Estado y los funcionarios de la institución pública responsables de instrumentar dicha contratación, existieron acuerdos previos en donde se concierta precios excesivos que sobrepasan los estándares usuales que fija el mercado para los productos involucrados en el objeto contractual.

Estos precios elevados, no validados por el mercado, implican que el contratista ha aumentado el valor de sus prestaciones más allá de lo económicamente justificado, con el propósito de absorber económicamente el dinero canalizado hacia los funcionarios públicos en concepto de coimas. La experiencia indica que cada caso de sobrepuestos esconde un gran caso de corrupción cuya nota característica está dada por el enorme fraude al erario público más que por el dinero que el funcionario de turno obtuvo por manipular la contratación hacia determinada empresa.

La Contraloría General de la República ha elaborado informes sobre indicios de hechos punibles por la compra de kits escolares con precios sobrefacturados.

Una nota de prensa relata: *“Existen claras evidencias de que se está ante un hecho punible de sobrefacturación y lesión de confianza por parte de las autoridades del MEC, que serán denunciadas por la Contraloría al Ministerio Público para su procesamiento judicial, dijo el contralor Octavio Airdi. (...) El director de Asuntos Jurídicos de la Contraloría Dr. Jorge Avalos Marino dijo que efectivamente hay hechos punibles en la gestión de los kits escolares, que van desde sobrefacturación por más de 1.261 millones de guaraníes, entrega de los implementos a personas e instituciones no contempladas en la resolución del mismo MEC (se tipificaría como malversación) y otros actos cuya figura sería de lesión de confianza. “Nosotros remitiremos al Ministerio Público, con nuestras observaciones, para que se tomen las medidas correspondientes”, sostuvo el contralor.¹⁹*

La compra de productos sobrefacturados tiene un efecto extremadamente perjudicial si toma-

mos en cuenta que el programa no ha logrado, hasta 2009, cubrir la totalidad de matriculados supuestamente por falta de presupuesto. Deducimos que si se hubiera evitado la sobrefacturación se habría podido comprar más útiles y, en consecuencia, ampliado la cobertura.

El costo social producido por la adquisición de productos sobrefacturados se traduce en la imposibilidad de muchos niños y niñas de escasos recursos de contar con los útiles básicos para el desarrollo de clases. Niños y niñas que ante esa situación se ven obligados a abandonar el sistema educativo.

Las investigaciones realizadas por el Estado paraguayo, los diferentes estudios de investigaciones periódicas y aquellos llevados adelante desde el proyecto Costo Social de la Corrupción, han podido determinar que el fenómeno de comprar kits escolares a precios sobrefacturados suele estar acompañado de otro de características también peculiares. Estas compras se realizan con determinadas empresas y no otras. Aquí emerge un doble problema en materia de corrupción y negocios realizados en perjuicio del Estado. La colusión empresaria por un lado y, las contrataciones realizadas con empresas pertenecientes a políticos.

Colusión es un término utilizado por la teoría económica para designar aquellos acuerdos realizados entre diferentes empresas con la finalidad de aumentar los beneficios en un negocio específico, restringir la competencia y/o establecer reglas de reparto del mercado.

Siempre estos pactos son perjudiciales porque tienden a la concentración económica y el aumento de los precios y costos involucrados. Estos precios y costos van desde el monto de las contrataciones hasta el monto que paga un ciudadano por acceder a un servicio. La colusión empresaria es la contracara de los procesos de corrupción, porque las empresas, al establecer reglas de reparto del mercado, establecen también reglas que definen los mecanismos de negociación con los funcionarios públicos.

Por otro lado, los programas del MEC no han estado exentos del fenómeno de la contratación con empresas pertenecientes a políticos. Una de las firmas que mayores cuestionamientos ha recibido por irregularidades como contratista dentro del programa Kit Escolar, la firma llamada MARVIL SRL, es precisamente una empresa de propiedad de primos de la ex Primera Dama Gloria Penayo de Duarte, esposa del ex Presidente Nicanor Duarte Frutos.

Una nota publicada en el diario refiere “Primos de Nicanor obtuvieron otros contratos millonarios. La firma Marvil SRL, propiedad de Antonio y Juan Morel Solaeche, primos de la primera dama de la nación Gloria Penayo de Duarte, no solo fue beneficiada a fines de enero con la compra directa por más de 3 mil millones de guaraníes para la provisión de kits escolares al Ministerio de Educación y Cultura. El año pasado la empresa ya había sido beneficiada con otras adquisiciones: el 20 de agosto del 2004 la misma cartera hizo una contratación directa para la provisión al MEC de productos de papel, cartón e impresos por G. 373.648.000. A esto debemos sumar otra adjudicación directa para el suministro de tizas por G. 292.083.000, el 4 de marzo pasado. Todas las compras se realizaron sin licitación pública, solo con concurso de precios mediante invitaciones que remitía el MEC a algunas empresas del medio, de manera a hacer luego una contratación directa. Para las tres adjudicaciones la cartera de Educación solicitó a la Dirección de Contrataciones Públicas la compra directa por excepción, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 2051/03. En el caso de los kits, según el MEC, se hizo la contratación en forma directa, porque ya comenzaban las clases y no quedaba tiempo para llamar a una licitación. ¿Pero cuál es la explicación para las otras contrataciones directas de la misma empresa?”²⁰

Las contrataciones con que fue beneficiada esta empresa estuvieron acompañadas por diferentes irregularidades que por su gravedad merecerían una exclusión de la firma de los procesos de contrataciones públicas. Sin embargo, la especial relación de preferencia que parece haberla caracterizado ha permitido que las contrataciones permanecieran incólumes a lo largo del tiempo.

En otra nota publicada por el mismo diario, se muestra con precisión la íntima vinculación entre el fenómeno de la contratación con precios sobrefacturados y el beneficio exclusivo a empresas que poseen una relación de preferencia por ser de propiedad de políticos de primera jerarquía dentro del Estado.

“ÚTILES COMPRADOS DE PARIENTES DE NICANOR ESTÁN SOBREFACTURADOS”

“Al revisar los precios cobrados por Marvil, la firma de los primos de la primera dama, al MEC, se puede comprobar que todos están por encima de lo que se compra en el mercado. En algunos artículos, la diferencia es mínima: por

ejemplo, solo hay 12 guaraníes de distancia entre un lápiz que se puede comprar al por mayor y el lápiz de papel vendido al MEC. En otros casos, las diferencias son drásticas y ponen en evidencia el negociado que se buscó ocultar con el concurso de precios. Por ejemplo, cada cartulina vendida por Marvil costó 1.320 guaraníes, mientras que en plaza, al por mayor, se encuentra una cartulina por 495 guaraníes, lo que equivale al 37% de lo que le costó cada una al MEC. Algo similar ocurre con los lápices de colores y otros artículos. El MEC ni siquiera tiene a su favor el argumento de la calidad. No le es posible aludir a que los precios de Marvil son mayores por la calidad de sus productos, porque los materiales que proveyó a los alumnos son de modestas cualidades: lápices de papel chinos, lápices de color sin indicaciones de origen, sacapuntas de plástico de factura tosca conforman el kit que recibieron miles de niños a lo largo de la geografía patria”.²¹

Esta misma nota presenta un cuadro comparativo que ilustra la gravedad de las contrataciones realizadas a precios sobrefacturados.

| CUADRO 3 | | | |
|-------------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------------------------|
| ITEM | ABONADO POR EL MEC. Gs. | VALOR DE MERCADO. Gs. | DIFERENCIAL EN PERJUICIO DEL ESTADO. Gs. |
| Borrador | 198 | 135 | 63 |
| Cartulina | 1.320 | 495 | 825 |
| Lápiz de papel | 195 | 183 | 12 |
| Caja de 12 lápices de colores | 2.995 | 795 | 2.200 |
| Regla | 792 | 589 | 203 |
| Plasticola de 40 gs. | 1.650 | 1.463 | 187 |
| Tijerita | 1.870 | 1.474 | 396 |

Fuente: Diario ABC Color. Versión Digital. 15 de marzo de 2005

También se pudieron detectar casos de contrataciones realizadas en beneficio de empresas de políticos influyentes en otras compras realizadas por el programa.

“... No solo los parientes políticos del presidente Nicanor Duarte Frutos fueron beneficiados con la compra directa de útiles sobrefacturados para ser distribuidos a alumnos de escasos recursos. El beneficio llegó también a los correligionarios. En este caso, a los hijos del entonces miembro y actual presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral, Juan Manuel Morales. De la empresa de Gustavo Adolfo Morales Velilla y María Leticia Morales Velilla, talleres gráficos Emasa SRL, el MEC compró de manera directa cien mil unidades de

20. Diario ABC Color. Versión Digital. 16 de Marzo de 2005.

21. Diario ABC Color. Versión Digital. 18 de Julio de 2007.

cuadernos de veinte hojas de tapa blanda. Por cada cuaderno se pagaron 558 guaraníes. Pero, según un informe de precios de mercado minorista de la Dirección General de Defensa del Consumidor, en la misma época, en Martínez Hermanos, los cuadernos costaban 333 guaraníes cada uno. En otros comercios, el mismo artículo costaba entre 350 y 390 guaraníes, siempre por debajo de lo que se pagó a los hijos de Morales. La Contraloría afirma que este hecho refleja diferencias significativas en el precio unitario, situación que desembocó en que el MEC haya pagado de más aproximadamente 22.500.000 guaraníes.”²²

Es llamativo cómo las mismas irregularidades se vienen produciendo en distintos años en el mismo sistema con empresas de distintos políticos, sin que aún se logre controlar totalmente este indicio de corrupción, que la mayoría de las veces no sólo termina beneficiado a parientes de políticos, sino que también perjudicando a niños y niñas de escasos recursos que reciben productos de una calidad y cantidad inferior a la comprometida en la contratación.

V.3.b. Malversación de productos con propósitos de manipulación política.

El segundo fenómeno característico en los procesos de corrupción, que tiene lugar en la compra de paquetes a ser distribuidos con fines sociales, es la permeabilidad de los mismos a usos espurios por parte de actores políticos. Cuando las deficiencias en materia de entregas de bienes sociales, en este caso útiles escolares, se hacen de notorias y de público conocimiento, llegando incluso a considerarse que se trata de una situación de difícil solución, surgen innumerables ventajas ilícitas aprovechadas por políticos para torcer la voluntad popular a favor suyo. Estas situaciones son más delicadas cuando se producen en contexto de pobreza combinados con contextos democráticos débiles y niveles bajos de afirmación ciudadana.

Entregar útiles escolares a cambio de favores, abre el juego a la extorsión que daña el buen funcionamiento de la vida democrática, envilece el funcionamiento de la política como dimensión propia de la vida social de la colectividad y conlleva a que la población pierda el sentido de las dimensiones de ciudadanía que están implicadas en la existencia de derechos fundamentales.

Los útiles escolares que deben ser provistos en los programas de kit escolar, al igual que los complementos nutricionales, no son el resultado de un toma y daca, entre un “puntero político” y un ciudadano; por el contrario, son un deber estatal que en ningún caso puede quedar

sujeto a manipulaciones extorsivas por parte de la clase política.

La experiencia de distribución de kits escolares ha demostrado sin embargo, que su distribución lejos de quedar regida en todos los casos bajo la pauta constitucional de gratuidad, se vio sometida a los designios de políticos que, abusando de su poder y su reconocimiento, utilizaron estos bienes con fines específicos.

Una nota periodística relata: “Hubo mal manejo de recursos del MEC en el caso de los kits, dice Contraloría. (...) Como dato curioso, los auditores de la Contraloría detectaron que la administración de Blanca Ovelar había entregado útiles escolares a 20 funcionarios y ex funcionarios públicos que no pertenecen siquiera al MEC. La regalía alcanza la suma de 45 millones 304 mil 485 guaraníes. También hubo una importante entrega de kits fuera de lugar a escuelas que no estaban en la lista de las que iban a ser beneficiadas con la distribución de los útiles. Son 195 escuelas que recibieron en forma irregular 29.122 kits, cuyo monto total es de 292 millones 302 mil 666 guaraníes. Esta irregular entrega de kits se realizó bajo riesgo de que los útiles no les hayan llegado a los reales beneficiarios, que son alumnos de escasos recursos que asisten a las escuelas del interior del país y que estaban anotados, por resolución, como principales beneficiados del programa. Se presume que los kits fueron entregados a alumnos que no requerían una asistencia de este tipo más que de los del interior del país.(...)”²³

V.3.c. Los efectos asociados en estos procesos: productos de mala calidad y entregas tardías.

Han sido frecuentes las irregularidades detectadas vinculadas a la mala calidad de productos entregados y se han venido repitiendo en diferentes periodos. Los mismos han tenido eco en diversos medios de prensa, informes de instituciones públicas y denuncias realizadas por padres y alumnos de instituciones públicas.

Una nota de prensa de mayo de 2009, expresa: “MEC ADMITE DEFICIENCIA EN CONTROL DE CALIDAD” “Autoridades del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) anunciaron que investigarán las denuncias de mala calidad de los útiles escolares distribuidos por la cartera. Los funcionarios admitieron que no hubo un buen control de los kits adquiridos por la secretaría de Estado. José López, director de Administración Financiera del MEC, indicó que una de las primeras medidas tomadas ante las denuncias fue la suspensión de los pagos a los proveedores de útiles escolares. “Hemos detectado deficiencias

22. Diario ABC Color. Versión Digital. 18 de julio de 2007.

23. Diario ABC Color. Versión Digital. 20 de Mayo de 2007.

*en los controles de calidad y hemos elevado un pedido de investigación a la asesoría jurídica, a fin de deslindar responsabilidades con relación a este tema”, expresó...)*²⁴

Otra nota publica el caso específico de una Empresa: *“MARVIL DEBE REPONER 250 MIL CAJAS DE LÁPICES” “La empresa Marvil, propiedad de Antonio y Benigno Morel Solaeche, primos políticos del Presidente de la República, deberá reponer 250 mil cajas de lápices de colores, tal como se había anunciado. Por la modalidad de la compra directa, el Ministerio de Educación le había adquirido las 350 mil cajas de lápices de colores, que resultaron ser de pésima calidad: la punta se rompía fácilmente, la mina se desprendía de la carcasa y no pintaba bien. Para compensar a los niños que recibieron estos materiales, el MEC solicitó a la firma que reemplazara los lápices de colores y otros útiles. Ahora Marvil presentó al MEC cinco productos diferentes de cajas de lápices de colores, que también fueron sometidos al escrutinio de los niños.”*²⁵

Estas notas muestran claramente cómo, en distintos años, las empresas entregaban productos de mala calidad, peor aún productos que no reunían los requisitos que se exigen para cualquier producto que se comercia en el mercado.

En los últimos años se han observado falencias por parte del MEC con respecto al control y la recepción de útiles escolares. Si bien esto puede deberse a la negligencia para establecer mecanismos estrictos de control, sin duda, también inciden en este aspecto los fenómenos de sobrepuestos y compras realizadas con empresas pertenecientes a políticos, puesto que bajo estas dos situaciones los controles y exigencias que deberían acompañar la gestión de gastos de fondos públicos, se relajan por la incidencia de un interés privado concreto en detrimento de los intereses públicos.

La demora en la entrega de los productos es otra situación que se produce por falta de una programación adecuada a las necesidades públicas a satisfacer en las oportunidades propicias, y se viola de esta manera los principios de economía y eficiencia que deberían regir todas las contrataciones públicas nacionales. Uno de los objetivos del programa Mochila escolar es aminorar los costos de los padres en los gastos que podrían incurrir al enviar a sus chicos a las escuelas. Con la provisión gratuita de útiles escolares básicos se busca desalentar la deserción escolar provocada por la escasez de recursos económicos de la familia.

Teniendo en cuenta este panorama se entiende perfectamente porqué los útiles escolares adquiridos por el Estado no cumplen con la misma finalidad entregados a comienzos del año lectivo que cuando son entregados a mitad o a fin del año lectivo.

Hasta 2010, no se ha podido coincidir en una sola oportunidad la entrega de útiles escolares con el inicio del año lectivo, y en la mayoría de las ocasiones las entregas se han realizado a varios meses del inicio de clases por la falta de previsión de las autoridades de turno en la agilidad de los procesos de contratación, en la demora de las empresas en entregar los productos, y finalmente en la organización y distribución de los productos a los beneficiarios finales.

“A casi dos meses del inicio de las clases, todavía no reparten útiles”

*Dentro de una semana se cumplirán dos meses del inicio de clases y los útiles escolares que el Gobierno prometió para un poco más de 494.000 niños todavía no llegan. En el MEC todavía no brindan información acerca de la fecha en que se iniciará la distribución de los más de cinco millones de artículos, cuya llegada hasta los depósitos se aguardará hasta el viernes de esta semana. El pasado 8 de febrero los útiles ofertados fueron probados por un grupo de chicos. Dos meses después, los materiales aún no llegan a los alumnos. (...)*²⁶

V.4. Las principales irregularidades detectadas.

El informe de la Contraloría General de la República realizado en base a una auditoría sobre la programación, adquisición, recepción y distribución de cuadernos y kits escolares correspondientes al ejercicio fiscal 2005, dan cuenta de una serie de irregularidades que agrupamos en modalidades que constituyen indicios de hechos de corrupción.

Si bien en términos legales estos indicadores no dan por cierta ni probada la existencia de un hecho de corrupción, constituyen elementos con identidad suficiente para entender que existen anomalías en el proceso de contrataciones. A continuación, exponemos algunos extractos del informe²⁷ que grafican las principales modalidades.

1- Ausencia de documentación.

En la auditoría a que nos referimos se ha detectado la falta de documentación uniforme que respalda las entregas de kits escolares, por ejemplo

24. Diario ABC Color. Versión Digital. 20 de Mayo de 2009

25. Diario ABC Color. Versión Digital. 14 de Mayo de 2005.

26. Diario ABC Color. Versión Digital. 11 de Abril de 2007.

se presentaron planillas desiguales que justificaban una misma entrega para una escuela.

También se detectaron documentos mal confeccionados, como por ejemplo planillas incompletas que impedían determinar con precisión las escuelas beneficiadas, los útiles entregados, etc.

"...se han remitidos varios documentos que justifican una misma entrega para una determinada escuela (...) Algunos documentos de respaldo de la entrega de útiles escolares no discriminan escuelas (entregas por zonas educativas), ciclos (preescolar, 1º, 2º y 3º ciclos), útiles (cajas de borradores sin determinar el total de borradores en las cajas), etc."

"...El documento "Constancia", utilizado por el Ministerio de Educación y Cultura para respaldar la entrega de kits escolares en el año 2005, no se halla aprobado por disposición administrativa."

"...El MEC ha justificado entregas de kits escolares (2º etapa) por aproximadamente Gs. 7.279.008 (Guaraníes siete millones doscientos setenta y nueve mil ocho) a 14 (catorce) escuelas, con documentos que no cuentan con la firma de ningún responsable de haber recibido los kits escolares."

2- Motivos insuficientes para contratar por vía de excepción.

El procedimiento licitatorio tiene por finalidad transparentar el proceso de contratación con fondos públicos y buscar los negocios más ventajosos a los intereses públicos, a través de la promoción de una competencia sana entre personas que podrían proveer lo que el Estado requiere. Por ello, la licitación pública es la regla general para la realización de los contratos más importantes con el Estado.

Excepciones como el monto inferior a cierta suma (dos mil jornales mínimos) o la existencia de cuestiones de urgencia, o situaciones espe-

cíficamente establecidas por ley autorizan, a contratar por vía de excepción.

La contratación directa posee altos riesgos implícitos de corrupción porque no exige la misma cantidad de pasos formales que los procesos de licitación pública y no es lo suficientemente transparente.

"El MEC no cuenta con documentos que reflejen los requerimientos realizados por la Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica, de contar con los útiles escolares para su distribución en las zonas de mayor incidencia de la pobreza para el inicio de clases correspondiente al año 2005, fundamento éste utilizado para realizar la compra directa por vía de la excepción."

3- Incumplimientos contractuales

Los incumplimientos de las obligaciones pactadas entre el Estado y el proveedor, también podrían configurar indicios de corrupción. Debe prestarse especial atención frente a supuestos de demora en la entrega de bienes, entregas deficientes, entregas que no respondan a las especificaciones originalmente pactadas y otros supuestos similares.

"Incumplimiento de la Cláusula 8ª del Contrato suscrito entre el MEC y la empresa JGM División Servicios Generales SRL, referente al atraso de 28 días en la entrega de útiles escolares al Depósito Central del MEC"

La matriz de alerta ciudadana, nos muestra un costo social grave en el caso de obras civiles en escuelas. Si bien no alarmante como en los programas Kit Escolar y Complemento Nutricional, no significa que no deba existir preocupación en torno a esto ya que una de las situaciones más preocupantes de la educación paraguaya se genera por la falta de infraestructura y condiciones físicas básicas para el desarrollo de clases.

CAPITULO VI



VI. El uso de fondos para obras Civiles en Escuelas

VI.1. ¿Cuánto se invierte en infraestructura?

La evolución histórica del presupuesto que destinó el Ministerio de Educación a infraestructura muestra un porcentaje de ejecución muy bajo. Estos montos contemplan Infraestructura y Equipamiento de Instituciones Educativas y Edificios del MEC, Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica, Expansión y Mejoramiento de la Oferta del 3er. Ciclo de la EEB, Mediadores tecnológicos para el aprendizaje del 3er ciclo y de la Educación Media.

Como se observa, desde 2004 hasta 2009 solo el 2% del presupuesto Neto asignado al MEC fue destinado a Infraestructura. Esta situación se agrava, cuando se tiene en cuenta que de ese monto, solo el 44% fue ejecutado.

La inejecución es un problema grave de ineficiencia que produce elevados costos sociales, desde que impide que los

CUADRO 1. Evolución Histórica del Presupuesto MEC - Infraestructura

| Año | Presupuesto Neto MEC | Presupuesto Infraestructura | % destinado a Infraestructura | Presupuesto Ejecutado |
|--------------|---------------------------|-----------------------------|-------------------------------|------------------------|
| 2.004 | 1.399.110.641.893 | 26.216.933.084 | 2 | 18.628.465.819 |
| 2.005 | 1.679.268.716.458 | 19.865.262.936 | 1 | 5.488.938.956 |
| 2.006 | 1.904.495.144.053 | 75.277.505.943 | 4 | 49.317.408.839 |
| 2.007 | 2.071.511.163.882 | 46.021.027.953 | 2 | 25.563.502.282 |
| 2.008 | 2.461.097.211.209 | 67.163.982.147 | 3 | 17.554.492.390 |
| 2009* | 2.613.656.323.929 | 68.661.549.205 | 3 | 17.378.641.061 |
| TOTAL | 12.129.139.201.424 | 303.206.261.268 | 2 | 133.931.449.347 |

* Estado de Ejecución presupuestaria correspondiente al año 2009 es de fecha 31/01/2009 al 31/08/2009.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Dirección de Presupuesto del MEC.

fondos sean destinados a construir escuelas, reparar aulas en mal estado, dotar a las escuelas de los servicios básicos e infraestructuras aptas para el desarrollo pleno de la educación básica. ¿Por qué utilizar solo el 44% de recursos cuando existen en todo el país escuelas sin aulas suficientes o en condiciones precarias?

En lo que respecta a la Inversión para construcción y equipamiento para Educación Básica, lo que desde 2004 a 2009 se ha destinado fueron Gs. 38.734.509.761 de lo cual se ha ejecutado apenas el 32,27%.

En cuanto a construcción y equipamiento para Educación Media se ha ejecutado 37,57% de 28.638.445.317 Gs.

Los resultados de la escasa inversión los observamos en las escuelas públicas del país. La prensa a menudo hace eco de estas situaciones en numerosos artículos que revelan la penosa situación de las mismas.

CUADRO 2. Construcción y Equipamiento para Educación Básica

| Año | Presupuesto Vigente | Creció/Decreció % | Presupuesto Ejecutado | % Ejecución |
|--------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|--------------|
| 2.004 | 1.184.011.698 | - | 1.184.011.698 | 100 |
| 2.005 | 9.304.135.626 | 686 | 2.525.662.617 | 27,15 |
| 2.006 | 9.495.046.288 | 2 | 5.975.829.748 | 62,94 |
| 2.007 | 3.482.855.458 | -63 | 2.646.616.444 | 75,99 |
| 2.008 | 6.688.219.514 | 92 | 167.404.461 | 2,5 |
| 2009* | 8.580.241.177 | 28 | 0 | 0 |
| TOTAL | 38.734.509.761 | - | 12.499.524.968 | 32,27 |

* Estado de Ejecución presupuestaria correspondiente al Año 2009 es de fecha 31/01/09 al 31/08/09.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Dirección de Presupuesto del MEC.

CUADRO 3. Construcción y Equipamiento para Educación Media

| Año | Presupuesto Vigente | Creció/Decreció % | Presupuesto Ejecutado | % Ejecución |
|--------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|--------------|
| 2.004 | 702.449.575 | - | 702.449.575 | 100 |
| 2.005 | 9.622.274.287 | 1.270 | 2.763.915.139 | 28,72 |
| 2.006 | 5.836.079.521 | -39 | 3.999.821.315 | 68,54 |
| 2.007 | 4.204.708.407 | -28 | 3.109.572.507 | 73,95 |
| 2.008 | 1.936.854.006 | -54 | 184.770.874 | 9,54 |
| 2009* | 6.336.079.521 | 227 | 0 | 0 |
| TOTAL | 28.638.445.317 | - | 10.760.529.410 | 37,57 |

* Estado de Ejecución presupuestaria correspondiente al Año 2009 es de fecha 31/01/09 al 31/08/09

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Dirección de Presupuesto del MEC.

*"Pizarras instaladas en los árboles, niños sentados que trabajan incómodamente en los largos bancos de madera que hacen de silla y pupitre al mismo tiempo, la dirección bajo el árbol y un precario local de madera que funciona como aula pedagógica, pintan la cruda realidad de la escuela básica N° 2636 de la compañía San Isidro de este distrito."*²⁸

*"La escuela N° 3.273 "Natividad de María", ubicada en la compañía Ykua Rugua, de este distrito, es un ejemplo de precariedad. Sus alumnos dan clase en un "aula" que solo tiene el techo y carece de paredes."*²⁹

VI.2. El rol de las Gobernaciones

Los gobiernos departamentales llevan adelante la contratación de empresas para obras de mejoramiento de infraestructuras y construcción de escuelas en sus territorios, así como aportes a instituciones educativas y entidades para los mismos fines.

El presupuesto de cada gobernación cuenta con rubros que deben ser destinados al sector educativo para la entrega

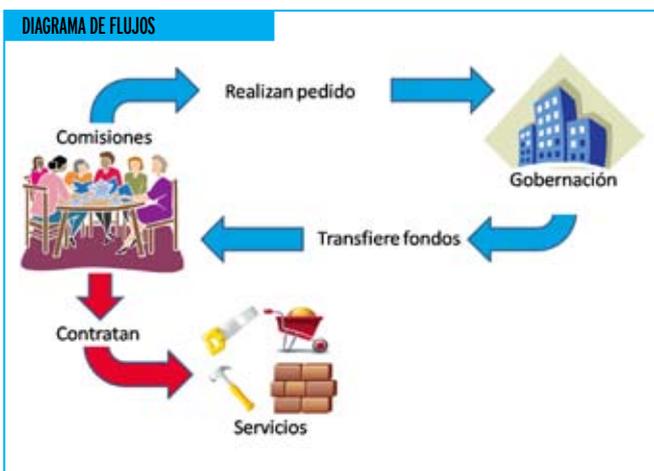
28. Diario ABC Color. Versión Digital. 6 de Mayo de 2007.

29. Diario ABC Color. Versión Digital. 28 de julio de 2008.

de becas, adjudicaciones para construcciones y provisión de merienda escolar, entre otros. La utilización de esos fondos, se realiza como resultado de decisiones políticas de las gobernaciones que, atendiendo a las necesidades de su departamento, deben invertir para mejorar la situación de las instituciones educativas, cumpliendo con todos los requisitos legales para las contrataciones públicas.

Para la contratación de obras por licitación pública nacional existe un pliego estándar de uso obligatorio desde agosto de 2007, aplicable a contrataciones que superen el monto equivalente a diez mil jornales mínimos. La entidad contratante debe nombrar un fiscal de obras para el control de la ejecución.

También existen dentro del presupuesto rubros denominados transferencias, que cuentan con montos destinados a aportes a entidades educativas e instituciones sin fines de lucro. El desembolso de estos fondos se realiza a través de los representantes de esas entidades e instituciones para que sean ellas las que administren y destinen los fondos. En estos casos no se realizan contrataciones públicas, puesto que el dinero ya es transferido a instituciones, previa decisión de la gobernación, en respuesta a pedidos efectuados por comisiones conformadas al efecto, por ciudadanos. Este rol que vienen cumpliendo las gobernaciones, no obstante ha estado rodeado de indicios de corrupción en los últimos años en gobernaciones como las de Alto Paraná y Alto Paraguay.



VI.3. Principales irregularidades detectadas

Datos relevados por la prensa escrita, informes de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y de la Contraloría General de la República revelan numerosos casos que indican diferentes modalidades de corrupción en el uso de los fondos destinados a obras.

Descripción insuficiente de especificaciones técnicas en los pliegos de bases y condiciones y Contratos que no garantizan suficientemente los intereses del Estado.

Un hecho que facilita el incumplimiento y falta de garantías por parte de la empresa es la ausencia de claridad y rigidez en los pliegos de bases y condiciones así como en las cláusulas de los contratos.

Se observan imprecisiones o falta de determinación de los plazos de cumplimiento, ubicación exacta de lugares de cumplimiento, cantidad y calidad de suministros. Así, se “dejan” vacíos que son fácilmente aprovechados por las empresas para incumplir o cumplir solo en parte con las obligaciones contraídas; todo ante la actitud tolerante de las entidades contratantes.

Inexistencia o falta de aplicación de reglas de procedimientos.

A la vez, existen graves inobservancias de las reglas en cuanto a los procesos licitatorios reguladas en la Ley de Contrataciones Públicas (Ley 2051/03). Por ejemplo la adjudicación a empresas que no reúnen los requisitos requeridos. Tampoco se implementan sistemas rigurosos de documentación, lo que dificulta la labor de las entidades de fiscalización a la hora de determinar faltas, estimar los perjuicios y atribuir responsabilidades.

Desvío de fondos

Una modalidad utilizada para desviar fondos destinados a construcciones y obras de mejoramiento en escuelas, es la adjudicación a empresas por medio de licitaciones públicas en las que, efectuada la adjudicación e iniciados los trabajos, el Ministerio de Hacienda libera el dinero para el pago, pero el mismo no es efectuado.

Un caso particular que denota esta modalidad de corrupción es el que se dio en Alto Paraná con la contratación de una empresa para la construcción de una escuela de arte y oficios, la cual se paralizó por falta de fondos, pese a que el Ministerio de Hacienda ya había liberado todo el dinero. Mientras la obra se hallaba paralizada e inconclusa se estaba llamando a licitación para adjudicar la segunda etapa de la misma obra. Se desconoce dónde fue a parar el dinero liberado.

“Estas dos construcciones ya debieron estar listas en febrero de 2009 (la de la escuela de arte y oficios y un hospital). Son obras del presupuesto 2008. El dinero para la ejecución de los trabajos ya fue liberado en su totalidad por el Ministerio de Hacienda y los trabajos se retrasan por falta de fondos, sin que el gobernador dé una explicación.”³⁰

Transferencia de fondos a comisiones e instituciones educativas

Existe otra modalidad empleada para desviar fondos destinados supuestamente a obras, se trata de las transferencias a comisiones e instituciones educativas. Aquí se ve involucrado el rubro Transferencias del que hemos hecho mención precedentemente.

30. Fuente: Diario ABC Color. Versión Digital. 28 de Noviembre de 2009.

Las transferencias se efectúan con escasos o nulos controles lo que da lugar a irregularidades y desvíos de fondos. Los montos transferidos son utilizados a discreción por las entidades beneficiarias. O bien, personas ajenas a las instituciones beneficiadas se hacen pasar por representantes de las mismas para recibir las transferencias.

Se detectaron casos en los que no se ha logrado determinar el destino de los fondos transferidos, sobrepagos de los servicios contratados y baja calidad.

“El imputado gobernador colorado viene entregando fondos a comisiones y a instituciones educativas y de salud pública para realizar obras. Pero los desembolsos están siendo manipulados para beneficiar a su cuñado (...) En el presupuesto de la Gobernación existe el rubro de “Transferencias”, que para este año suma G. 3.142 millones que el gobernador puede utilizar a su gusto. Basta con inculcar a algunas personas a formar una comisión y realizar el pedido, que en cuestión de días u horas ya se desembolsa el dinero.”³¹

Estos casos de transferencias de fondos resultan por demás preocupantes ya que suponen un esquema montado, del que forman parte varias personas, que no son solo funcionarios de las gobernaciones y empresas, sino además los que manejan esas comisiones e instituciones educativas. De esta manera se observa cómo la corrupción sistémica va absorbiendo a numerosos actores quienes como miembros de la comunidad deberían ser los más interesados en que los fondos se utilicen de manera transparente.

Incumplimientos contractuales parciales o totales.

Esta es otra modalidad detectada en cuanto a obras contratadas. Se realizan las adjudicaciones y los pagos a empresas, pero no las obras objeto de los contratos. Estos hechos en la mayoría de los casos tienden a desarrollarse en absoluta impunidad por dos posibles razones: la desidia de la entidad contratante en la fiscalización de obras y aplicación de sanciones o la complicidad de las mismas.

Otra modalidad frecuente es la ejecución parcial de obras. Se adjudican montos muy elevados para construcción y arreglo de numerosas escuelas y las obras se realizan parcialmente, cobrando de igual manera por servicios que no fueron prestados.

Un reporte de indicios de hechos punibles publicado en noviembre de este año por la Contraloría General de la República señala enormes perjuicios económicos en contrataciones para construcciones y reparaciones en escuelas de Alto Paraguay, cuyos montos adjudicados fueron totalmente desembolsados, sin embargo, luego de practicarse estudios sobre los valores de las obras realizadas efectivamente, se constató que los mismos

estaban muy por debajo de lo pagado y que existían obras que no fueron realizadas. En este caso existió un perjuicio patrimonial valuado en 396.200.584 Gs. que debió ser utilizado para restaurar y construir aulas, sanitarios y áreas de esparcimiento en escuelas indígenas.

Igual situación se presentó en un caso de Alto Paraná donde en 2008 se adjudicaron Gs. 3.034.674.528 para construcción de aulas en diferentes escuelas, monto que fue entregado completamente a la empresa contratista, sin embargo hasta agosto de 2009 las obras nunca fueron iniciadas en algunas escuelas, y en otras apenas habían iniciado.³²

| CUADRO 4 | | | |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------------|-----------------|
| Obra | Monto Contratado Gs | Perjuicio Patrimonial Gs. | % del Perjuicio |
| “RESTAURACIÓN DE AULAS EN ESCUELA INDIGENA DE ISLA ALTA - CARMELO PERALTA” | 165.000.000 | 165.000.000 | 100 |
| “Construcción de Tinglado en la Escuela Carlos. A. López de Carmelo Peralta” | 99.800.000 | 25.506.502 | 26 |
| “Reconstrucción de Aulas y Sanitarios en Escuela Indígena Riacho Mosquito” | 219.820.000 | 165.114.082 | 75 |
| “Refacción de Escuela indígena de Machete Vaina” | 54.500.000 | 40.580.000 | 74 |
| Total | 539.120.000 | 396.200.584 | 73 |
| MONTO EN DOLARES | 112.669 \$ | 82,800 \$ | |

Fuente: Reportes de indicios de hechos punibles contra el Patrimonio. DAF N° 45, 46, 49, 51. Contraloría General de la República. Año 2009.

Tan solo en el departamento de Alto Paraná, en cuatro casos de dudosas contrataciones para obras de infraestructura en escuelas de 2007 a 2009, que reunían las características de los modelos descritos, el monto total de adjudicaciones ascendió a Gs. 10.146.545.513. Lo que representa unos 2.120.490 dólares de la gobernación manejados en forma discrecional.

Esta suma representa el valor de 405 aulas si se considera que construir cada una cuesta 25 millones de guaraníes.

31. Diario ABC Color. Versión Digital. 11 de Agosto de 2009.

32. Diario ABC Color. Versión Digital. 9 de Agosto de 2009.

CONCLUSIONES



Conclusiones

El proyecto Costo Social de la corrupción en el sistema educativo fue concebido con el propósito de estudiar y hacer visibles las diferentes maneras en que la corrupción afecta las bases de la educación en la República del Paraguay, a partir de un abordaje metodológico focalizado sobre cómo funciona la corrupción en una zona delimitada de la política pública.

Este abordaje toma distancia de las producciones y propuestas de trabajo que abordan "corrupción" desde perspectivas con pretensión de comprensión general sobre la incidencia de este problema en todo el Estado.

La pretensión de encontrar respuestas generales frente a un problema que adopta formas específicas en cada uno de los contextos en que tiene lugar, encuentra como principal limitación la imposibilidad de captar las especificidades que diferencian el modo de incidencia de la corrupción en cada uno de estos contextos de actuación, así como también las regularidades que les son propias.

El principal desafío que plantea actualmente la tarea de investigar corrupción es justamente identificar, analizar y explicar los vínculos entre corrupción y educación, corrupción y salud, corrupción y finanzas, corrupción y comercio exterior, etc., con el propósito de comprender qué rasgos distintivos le son propios en cada una de estas áreas y, por otro lado, qué elementos comunes permiten identificar una matriz de funcionamiento dentro del Estado.

El estudio detallado del modo en que la corrupción funciona dentro del sistema educativo en el Paraguay nos permitió identificar y estudiar dos grandes esquemas de corrupción:

- IV.2.1. Corrupción en provisión de servicios y bienes.
- IV.2.2. Corrupción en remodelación y construcción de escuelas.

También hemos identificado situaciones de corrupción a nivel de asignación de rubros docentes y distribución de becas de estudio. La existencia de los famosos planilleros es un ejemplo del primer tipo y la entrega discrecio-

nal de cheques para determinados estudiantes uno del segundo. El empleo del método de planilleros para desviar fondos públicos hacia fines privados es un fenómeno de antigua data en el Paraguay. En un trabajo de documentación histórica publicado por BASE IS, "Dictadura, corrupción y transición" podemos leer lo siguiente:

"...uno de los métodos utilizados para la comisión de los ilícitos era la figuración en la planilla de sueldos como funcionarios de una institución a personas que podríamos dividirlos en las siguientes: a. Planilleros propiamente dichos: son aquellos que figuran en las planillas de la institución, pero son desconocidos en ella. No trabajan pero cobran y son los mejores pagados. Generalmente son parientes. Es de suponer que el planillero solo retiene una mínima parte del sueldo que cobra, si es que cobra. La mayor parte de esos sueldos beneficiarían al Director del Colegio, al Director del Departamento y al Ministerio, no por ello, éste deja de tener responsabilidad penal; b. Ex - funcionarios: varios de los planilleros son ex - funcionarios de la institución, teniendo o no los mismos conocimientos del caso. Se utilizan sus nombres y rubros después de ser separados del cargo, o mejor, no se denuncia su alejamiento ante la oficina pertinente; c. Profesores de media jornada: a éstos se les hace figurar como profesores de tiempo completo. Ellos devuelven el cheque de la media jornada o su importe en efectivo "al colegio". Generalmente con esta complicidad "compran seguridad", o "aseguran su puesto". Naturalmente, el Director no puede hacer esto sin la complicidad de otros funcionarios superiores que comparten el producto; d. Profesores con carga horaria superior: son los que trabajan por horas cátedra y "facturan" con una carga horaria superior a las que efectivamente ocupan. La diferencia es devuelta "al Director" con alguna promesa a cambio; e. comisionados: son funcionarios efectivos de una institución "destinados" a otra, donde se les paga del rubro de "personal transitorio" y se les obliga a devolver "al Colegio" su cheque de funcionario permanente..."³³

33. BASE IS "Dictadura, corrupción y transición", Compilación preliminar de los delitos económicos en el sector público durante los últimos años en el Paraguay, Tomás Palau, Félix Lugo, Gloria Estragó -compiladores-, pg. 87 y 88.

La escases de documentación identificada sobre este aspecto de la corrupción en el sistema educativo del Paraguay justifica de por sí la extensión de la cita incluida en esta conclusión. Asimismo, también es útil en cuanto nos aporta una matriz sólida que debería ser contrastada con mayor detenimiento en investigaciones futuras sobre costo social de la corrupción en educación.

En el capítulo VI, hemos efectuado algunas precisiones sobre los principales problemas de corrupción ocurridos en ocasión de la asignación de fondos para obras civiles en escuelas. Hemos visto que un principal rasgo distintivo en esta materia está dado por la sub-ejecución presupuestaria. Recordemos sólo un dato: entre los años 2004 y 2009 quedó sin ejecutarse un 70% del presupuesto destinado a mejorar las condiciones edilicias en la Educación Básica. De modo que en ese período no se ejecutó un monto de 27 mil 114 millones de guaraníes (G 27.114.156.833). Este monto no ejecutado ya implica de por sí un costo social de elevada envergadura porque es dinero que el Estado debía destinar al rubro y no lo hizo. Es dinero que no fue utilizado.

Asimismo, en el período señalado el reducido margen de ejecución presupuestaria, esto es, de un 30% equivalente a unos 11 mil 620 millones de guaraníes (G 11.620.352.928) fue objeto de diferentes mecanismos de desvíos de fondos hacia fines distintos a los que debía emplearse ese dinero.

El principal mecanismo de desvío detectado a nivel de las gobernaciones fue la asignación hacia personas relacionadas por vínculos de amistad, afinidad, lealtad político y/o conveniencia con los gobernadores de turno, aprovechando el ámbito de discrecionalidad generado por la existencia del llamado rubro de transferencias. Bajo este rubro es admisible realizar transferencias de dinero público hacia entidades sin fines de lucro y/o de carácter educativo. El mecanismo es "potente" y provechoso para fines de corrupción por dos motivos: primero, elude los mecanismos de contratación estatal. Al quedar encuadrado bajo el concepto transferencias, el gobierno posee potestad propia sobre ese monto de dinero público, pudiendo destinarlo hacia terceras personas (físicas y jurídicas) para su administración y aplicación. Segundo, elude también los mecanismos de control y rendición de cuentas sobre el uso y destino a que fueron aplicados.

Un segundo mecanismo de desvío de fondos ocurre ya bajo los circuitos propios del proceso de contrataciones del Estado. Una de las formas usualmente detectadas a este nivel tiene lugar a partir de la manipulación de los pliegos de bases y condiciones, por ejemplo, mediante la indeterminación de sus cláusulas, dificultando así el conocimiento sobre el alcance de las obligaciones asumidas por las partes. Por otro lado, también es usual el desvío de fondos mediante la contratación con empresas que una vez adjudicadas las obras no cumplen las obligaciones contractuales asumidas. Este fenómeno que, en realidad, se repite de un modo sistemático en el esquema de corrupción que tiene lugar en materia de compras y servicios, también ocurre de igual modo en el resto de los procesos de compras y contrataciones de bienes y servicios. Un componente adicional que re asegura y completa el esquema de corrupción es la no ejecución de las cláusulas penales y multas mediante las que el Estado podría asegurarse la recuperación del dinero invertido por una contratación incumplida.

Por otro lado, el estudio detallado de dos casos de corrupción pertenecientes al esquema "corrupción en provisión de servicios y bienes" obedeció a que ambos constituyen los principales programas estatales que el Ministerio de Educación y Cultura impulsa anualmente como parte de sus políticas estructurales en materia educativa. A diferencia de los demás casos en que el MEC no asume ni la remodelación de escuelas, ni la asignación de rubros docentes ni la creación de un sistema ágil de distribución de becas para estudiantes de escasos recursos como ejes programáticos anuales, sino en función de necesidades específicas. De modo que las acciones estatales adoptadas con relación a la remodelación y construcción de escuelas, asignación de rubros y becas, son de carácter errante y discontinuado. Esto dificultó dar seguimiento periódico a las diversas fuentes que fueron consultadas para estudiar la sistematicidad del fenómeno de corrupción analizado.

El proceso de compras en materia de complemento nutricional y útiles escolares se realiza por medio de circuitos institucionales diferentes. En el primer caso son las gobernaciones locales quienes manejan el proceso de compra, mientras que en el segundo se realizan desde el Ministerio de Educación. Si bien este aspecto no le resta responsabilidad política e, incluso legal, a las máximas autoridades ministeriales puesto que son la agencia es-

tatal que tiene a cargo la política educativa como política de estado, sí permitiría explicar matices importantes sobre las dinámicas que adopta la corrupción en cada uno de los programas.

En el capítulo IV se analizaron las principales formas de corrupción que tienen lugar en ocasión del manejo de fondos públicos para la compra de complementos nutricionales. Allí observamos que un elemento característico es el alto grado de discrecionalidad en la selección de beneficiarios. Proceso que en sí mismo, adopta -por lo menos- dos modalidades posibles: por un lado, se seleccionan escuelas que cumplen con el criterio pero no reciben complementos nutricionales; o, la selección recae sobre escuelas que no cumplen con el criterio pero reciben complementos que no deberían recibir.

También pudimos observar que en el manejo que las gobernaciones realizan al distribuir complementos, muchas veces falsifican la cantidad de alumnos beneficiarios. Este proceso de falsificación, vía el aumento ficticio de alumnos, serviría sencillamente para desviar fondos hacia el sector privado. Estos fondos pueden tener destino final en cuentas de propiedad de políticos y/o ser aplicada en la reproducción de redes clientelares, que finalmente son funcionales a los mecanismos de dominación política ejercida sobre el conjunto de la sociedad.

De modo que en este sentido, las gobernaciones cobran especial relevancia porque son quienes poseen un rol protagónico en la reproducción de las condiciones que sostienen, diremos aquí de modo persistente, el esquema de corrupción detectado. El dato de creciente discrecionalidad tiene directa correlación con la constatación de entregas tardías, y estaría expresando, justamente, que es en esta dimensión específica del ejercicio del gobierno: gobierno departamental, donde la corrupción adopta formas de ilegalidad vinculadas al desarrollo de mecanismos de extorsión política a nivel local como forma de consolidación del poder a nivel territorial. El proceso de entrega discrecional de complementos nutricionales rebaja los niveles de democracia porque utiliza la entrega de estos a cambio de apoyo y adhesión política.

Sin perjuicio del funcionamiento autónomo de este costo de carácter político cuyas consecuencias recaen sobre la calidad democrática del país, también las gobernaciones

locales aprovechan los procesos de compras vinculados con el desarrollo del programa, para realizar negocios económicos con empresas privadas de dudosa genuinidad, muchas de las cuales son de pertenencia directa de políticos.

Cuando en el capítulo V analizamos las modalidades de corrupción que tienen lugar en torno a la ejecución del programa kit escolar, vimos que un dato que marca una diferencia respecto de la ejecución del programa complemento nutricional, es que aquí el propio MEC lleva adelante el proceso de contratación con el sector privado. Como consecuencia de ello, la principal característica en la ejecución de este programa está dada por la existencia de compras realizadas por montos que expresan sobrepuestos respecto de los valores usuales de mercado. A diferencia del caso complemento nutricional, en esta instancia la corrupción está asociada al desarrollo de negocios económicos en escala realizados entre las altas esferas del funcionariado público del MEC y las empresas del sector privado. La constatación en torno a la existencia de compras realizadas con elevados sobrepuestos marca así la presencia de un agudo costo financiero que paga el Estado a través del fraude al erario público generado a partir de pactos ilegales concertados entre políticos y empresas. El código penal tipifica estos comportamientos como lesión de confianza puesto que configuran conductas que, observadas en perspectiva longitudinal, dan cuenta de una operatoria que pervive a lo largo de tiempo destruyendo las bases financieras del estado y, engrosando los patrimonios de un reducido sector de empresarios privados.

Este aspecto es de suma importancia para comprender que la corrupción, más que un problema asociado a la inmoralidad de un funcionario público que pide una "coima" o la acepta de un ciudadano inescrupuloso, es el efecto del modo en que la economía se apropia de la política. Este modo de apropiación se produce a través de la captura del aparato burocrático del estado por parte de empresarios (captura localizada en las agencias y oficinas que desempeñan roles estratégicos respecto de los negocios, sea a nivel de habilitaciones, control y fiscalización, pagos, planificación y compras, etc.).

Además los empresarios que establecen vínculos con el estado no lo hacen procurando amoldar sus intereses lucrativos a los intereses sociales y públicos que son propios al Es-

tado y las políticas públicas; por el contrario, estos vínculos están signados por el saqueo del patrimonio público con consecuencias visibles en la pobreza generada y la distribución desigual de la riqueza. Lejos de asumir que la función económica del sector empresario dentro de la economía es contribuir con su expansión y desarrollo, las empresas que apuestan a la corrupción contribuyen al deterioro social del país, medible en los índices de pobreza, trabajo infantil creciente, déficit del sistema educativo, del sistema de salud, negación sistemática de derechos a los sectores de menores recursos, etc. Esto es así, porque el Estado se transforma en una fuente económica.³⁴

El dato que de manera más clara revela este aspecto del proceso no es sólo la configuración de un esquema de contratación con el sector público caracterizado por la rotación de un número finito de empresas que se reparten el negocio contractual con una frecuencia regular. Es, principalmente, el hecho de que sobre este pequeño círculo de empresas recaen severos cuestionamientos (desde informes de la Dirección Nacional de Contrataciones hasta el Ministerio Público vía investigaciones criminales) de haber quedado incurso en casos de corrupción y lesión de confianza, sin perjuicio de lo cual siguen siendo beneficiadas por el Estado con nuevas adjudicaciones.

La fisonomía del vínculo de saqueo del patrimonio público por parte de empresas privadas, también queda revelado por el hecho de que las principales contratistas del Estado son empresas que no cumplen con las obligaciones asumidas contractualmente. La entrega de productos de mala calidad (productos vencidos, productos que no pueden ser utilizados, etc.), repetida año a año al comienzo de clases, da cuenta de ello. Ante esta situación el sector político, específicamente las agencias estatales responsables de planificar y llevar adelante el proceso de contrataciones, así como también quienes tienen la función de monitorear dicho proceso, permanecen pasivas.

En realidad, el sector político, especialmente sus dirigentes - dado que son responsables de promover la conducción política, crear liderazgos y modelos de ejercicio del poder - lejos de repudiar estos mecanismos criminales, se amoldan a ellos equiparando las formas de hacer política y las formas de hacer negocios³⁵. Este proceso de homologación se na-

turaliza y expande hacia abajo, como una forma culturalmente aceptable de participar en el juego político. Así, la política deja de lado sus herramientas tradicionales de disuasión, influencia legítima e intercambios vía el juego de negociaciones, para dar lugar a modos de intercambio en donde el cambio consiste en comprar el patrimonio público y determinados privilegios (no ser fiscalizado, no ser perseguido judicialmente, quedar exento de gravámenes tributarios, etc.) por un lado y, por el otro, comprar financiamiento político y apoyos en el curso de desarrollo de una trayectoria institucional dentro de la política.

De modo que, más allá de la representación que desde el sentido común asocia la corrupción exclusivamente con el pago de coimas (la imagen del sobre entregado por debajo de la mesa es gráfica en este sentido), siguiendo los estudios que del profesor italiano Giulio Sapelli podemos afirmar en sus palabras que *"...el elemento fundamental de la corrupción son las empresas, pues son ellas las constructoras de los mercados tout court y, además, del monopolio y del oligopolio, como nos demuestran todas las investigaciones sobre la extorsión. Se trata de empresas ilegales, que adquieren...ventajas competitivas a través de la violencia, la evasión fiscal y tributaria, la circulación de enormes masas de capital que derivan de actividades ilícitas..."*³⁶

Ahora bien, si de un lado podemos observar que un dato revelador del proceso de corrupción que afecta al sistema educativo es la presencia de empresas que gracias a sus fuertes vínculos con políticos destacados negocian en condiciones de privilegio nuevas contrataciones, transformando así al Estado en una fuente de producción de riquezas (compuestas por componentes legales e ilegales); del otro lado, emerge como un problema medular, asociado, claro está al anterior, el hecho de que la corrupción produzca sus efectos nocivos sobre los pilares estructurales del sistema educativo. El costo social que la corrupción produce sobre la educación es de tal magnitud, que compromete los niveles más básicos de efectividad en el logro de las metas y objetivos que éste se propone. Podemos afirmar aquí, sin riesgo a equivocación alguna que, la corrupción se transforma en un problema central que debería ocupar un lugar central en la agenda de temas de la máxima autoridad política del Ministerio y el Poder Ejecutivo. Pensar la política educativa para los próximos años sin incorporar la creación de mecanismos firmes de control y

34. Cfr. Ruggiero, Vincenzo, *Delitos de los débiles y de los poderosos*, ed. Ad Hoc, 2005, pp.151.

35. Colombo, Ariel, *El Futuro Actual*, ed. Prometeo, 2006, pp.108.

36. Sapelli, Giulio, *Cleptocracia. El mecanismo único de la corrupción entre economía y política*, ed. Losada, 1994, pp.47.

sanción sobre estos esquemas de corrupción (junto a aquellos que se vayan recreando con el tiempo) y, sin contar con una política clara de exclusión de aquellas empresas que en el pasado hayan participado de negocios criminales, realizados a costa del Estado, difícilmente pueda conducir a resultados satisfactorios.

Si miramos con detenimiento las principales dimensiones del sistema educativo que se ven afectadas por corrupción, veremos que en el seno de las obligaciones de cumplimiento que el Estado debe prestar como soporte material del derecho a una educación pública y gratuita, subyace una imposibilidad material organizada por los negocios ilícitos realizados a costa del Estado.

Cuatro puntos nodales: provisión gratuita de útiles escolares, provisión gratuita de un vaso de leche y un alimento nutritivo, mantenimiento de instalaciones escolares y construcción de escuelas, pago de salarios y concesión de becas de estudio para retener alumnos forzados a la deserción escolar producto de las condiciones económicas de exclusión. Cuatro oportunidades para apropiarse de fondos públicos y desviarlos al bolsillo de actores privados, cuatro oportunidades de realizar negocios ilícitos.

Cuatro componentes materiales que no son otra cosa más que el soporte sustancial del derecho a la educación en un país con altas tasas de pobreza y analfabetismo. Sin atacar estos cuatro puntos nodales difícilmente el sistema educativo logre como tal encauzarse en el camino de avanzar hacia el cumplimiento de los fines que son propios a cualquier modelo educativo en una sociedad justa y socialmente inclusiva: lograr que el ser humano desarrolle las mayores capacidades y destrezas de autonomía respecto del resto de las personas y de la sociedad, como condición de posibilidad para el pleno ejercicio de la ciudadanía, como condición de posibilidad para escapar a las mil formas que adopta la servidumbre en la vida democrática.

Diseño Metodológico

Presentación:

En los últimos años se han realizado investigaciones de medición del costo de la corrupción que responden a diferentes enfoques conceptuales. En primer lugar, hay estudios que miden la relación entre la corrupción y el crecimiento o entre corrupción y gasto público a partir de relaciones entre variables macroeconómicas y el **Índice de Percepción de Corrupción (IPC)** elaborado por Transparency Internacional. Si bien estos estudios permiten esclarecer múltiples relaciones entre la corrupción y sus efectos sobre la economía y el desarrollo, al no partir de datos objetivos sino de indicadores de percepción dificultan la medición objetiva de los costos reales económicos producidos por la corrupción.

Por otro lado, existen estudios que parten de datos objetivos tomando como variable la cantidad de dinero anual que cada ciudadano común paga en concepto de coimas a funcionarios públicos. Este es el caso de Transparencia mexicana, que elabora el **Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)** en base al que se calcula el dato de costo de la corrupción a nivel nacional y estatal.

Estos estudios empíricos al estar basados en casos de corrupción que tienen lugar entre el ciudadano común y el funcionario público, miden el fenómeno en niveles micro y excluyen el estudio sobre las relaciones e impacto negativo que produce la corrupción empresarial sobre las altas esferas del Estado.

El componente Anticorrupción - costo social de la corrupción privilegia una estrategia metodológica distinta a los enfoques brevemente reseñados. Lejos de medir datos abstractos y de difícil comprensión para la ciudadanía, el estudio sobre el costo social se realizará de manera sectorizada y privilegiando la producción de datos que muestren en términos concretos y sencillos los costos producidos por éste fenómeno social.

Para ello, nuestra estrategia metodológica se compone de tres niveles de decisión metodológica. Cada nivel permite recolectar información, procesarla y evaluarla a los fines de visibilizar la problemática de estudio.

En el nivel inicial se busca recolectar la mayor cantidad de información posible sobre el problema analizado para lo cual se toma en cuenta dos variables de análisis (a. corrupción; b. educación). Este nivel tiene que arrojar como resultado preliminar la sistematización de información básica que permita conformar un universo de casos y documentos.

Luego de ello se pasa a un segundo nivel de trabajo en donde se seleccionarán hasta cuatro casos referenciales a ser investigados en profundidad. La investigación en cada uno de ellos se realizará de manera comparativa a partir de la selección de los indicadores relevantes que corresponden a las dos variables

antes enunciadas. Para este segundo nivel de trabajo, el resultado es la producción de datos cualitativos en cada uno de los casos. Debido a que el componente del proyecto privilegia la realización de estudios de casos comparados, en este nivel se concentra el grueso del trabajo de investigación empírica y se trabajará directamente con los grupos poblacionales afectados. El estudio de casos es una estrategia metodológica muy útil para la investigación de fenómenos sociales, especialmente porque permite investigar los casos en profundidad y de manera cualitativa.

En el siguiente nivel de trabajo metodológico se evaluará la totalidad de la información producida para los cuatro casos y se procederá a medir los indicadores seleccionados. Estas mediciones permitirán traducir los datos sobre corrupción en costos sociales específicos. Para ello se establecerán referencias entre costo social y los diferentes aspectos del derecho a la educación. Debido a que este es un derecho humano fundamental que hace a la más esencial condición de la ciudadanía social, las relaciones entre los costos de la corrupción y el derecho a la educación se traducen en términos de daño social.

Luego de estos tres niveles de trabajo se desarrollará una estrategia de socialización de resultados conforme un plan de difusión, sensibilización pública y campaña mediática.

Nivel 1 Recolección y sistematización de la información

Meta: Recolectar la mayor cantidad posible de información sobre corrupción en el área de educación.

- Definición de variables relevantes: corrupción; educación; costo social.
- Identificación de fuentes de información y clasificación según tipo de organización.
- Inicio del relevamiento: recopilación de información por fuente de información.
- Procesamiento y sistematización de información recolectada (análisis preliminar).
- Validación de información, chequeo y procesamiento de información adicional para variables.

Nivel 2 Construcción de los indicadores y selección de casos.

Meta. Identificar cuatro casos paradigmáticos sobre corrupción en el sistema educativo que serán utilizados a los fines de realizar las mediciones del costo social de la corrupción (por caso paradigmático entendemos aquellos casos ilustrativos que sirven como referencia sobre los efectos de la corrupción en el área seleccionada).

- Análisis de la información recolectada (análisis de fondo).
- Selección de indicadores de análisis según variables corrupción y educación.
- Identificación de cuatro casos referenciales a los efectos de la medición.
- Inicio de investigación comparativa de casos referenciales.
- Producción de datos cualitativos mediante técnicas de investigación (análisis de fuentes documentales, entrevistas a actores relevantes, realización de registros documentales en casos necesarios).
- Validación de la información producida y complementación necesaria.

Nivel 3 Evaluación de datos y medición de costo social.

Meta. Hacer visibles los costos que la corrupción produce socialmente en relación a diferentes dimensiones del derecho a la educación.

- Evaluación por caso de los datos producidos.
- Elaboración de los indicadores seleccionados en el nivel 2.
- Análisis de la información recolectada (análisis de fondo).
- Medición del costo social según perspectiva de derechos fundamentales.

Este nivel concluye con un documento de reporte final sobre el costo social en el sistema educativo de la República del Paraguay, que integra el proceso de recolección y análisis de datos realizado en los diferentes niveles de trabajo metodológico. Este documento también incluye una guía metodológica preparada para permitir la medición del costo social de la corrupción en otras áreas sensibles de políticas públicas.

Además de ello, a partir de la producción de mediciones concretas sobre el costo social de la corrupción en el sistema educativo el equipo de trabajo que ejecuta el componente realizará actividades con los grupos poblacionales afectados por la corrupción a fin de difundir los resultados parciales y totales obtenidos en el proceso de medición y, por otro lado, promover la sensibilización pública y mediática y facilitar la participación activa de la sociedad civil en el control de la corrupción y el gasto de recursos presupuestarios. Estas actividades serán realizadas de acuerdo a un plan de sensibilización pública y campaña mediática definido para el componente.

Fuentes de información recolectadas y analizadas

INFORMACIÓN PRIORIZADA PARA EL ANÁLISIS A FONDO: COSTO SOCIAL DE LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO

El proceso de recolección de datos siempre es complejo, especialmente cuando a nivel Estatal no existe una práctica estable de reunir información, medir y producir estadísticas sobre aspectos específicos de la realidad social.

El estudio de la corrupción desde la óptica de costo social exigió así desarrollar una estrategia compleja de recolección de datos, diseñada en paralelo con la estrategia metodológica explicada en el ANEXO I. Sí metodológicamente el proceso de medición se estructuró en base a tres niveles de decisión, el proceso de recolección de datos se construyó sobre la base de identificar previamente tres grandes universos que actuaron de fuentes de información.

A continuación se explica cada uno de estos universos y se detalla la información recolectada en cada uno de ellos.

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL PRIMER UNIVERSO DE INFORMACIÓN

Por información institucional entendemos aquella que es o ha sido producida institucionalmente por organismos públicos, privados, internacionales y de la sociedad civil.

El objetivo de este universo es rastrear, almacenar y estudiar la mayor cantidad de documentos disponibles en donde consten investigaciones, estudios de situación, diagnósticos, informes sobre educación, acusaciones criminales y otro tipo de documentación de interés, sobre las variables corrupción y educación para el período 2003 - 2008.

Los documentos relevados respetan la enumeración de fuentes, realizada previamente por el equipo de investigación.

Al final del documento se detalla el listado completo de la información recolectada en este primer universo.

INFORMACIÓN PERIODÍSTICA SEGUNDO UNIVERSO DE INFORMACIÓN

El segundo universo de información recolectada son el conjunto de notas de prensa e investigaciones realizadas por periodistas especializados en corrupción y/o educación para un período de tiempo determinado. En el caso del presente estudio se recolectaron notas entre el mes de enero de 2005 y agosto de 2008

En este sentido el equipo de trabajo se focalizó en recolectar notas de prensa tomadas de los principales medios gráficos del país. Se recolectó un total de 759 notas de prensa, distribuidas entre 667 notas en ABC y 92 en UH.

Toda esta información se almacenó en una base de datos que está publicada en el sitio web www.costosocial.org.py

INFORMACIÓN SOCIAL TERCER UNIVERSO DE INFORMACIÓN

En este tercer universo de información se trabajó con herramientas de recolección de datos a nivel social, procedentes directamente de reuniones con actores afectados y estudio in situ de los lugares.

Uso de entrevistas

Aquí se trabajó con el empleo de entrevistas por muestreo aleatorio, realizadas en los Departamentos de Misiones, Caaguazú y Asunción.

Las entrevistas fueron dirigidas a padres y madres de alumnos que asisten a escuelas públicas, ya sean éstos de la educación escolar inicial (jardín y pre escolar) o de la Educación Escolar Básica (desde el 1ero, hasta el 9no Grado).

Temáticamente estuvieron focalizadas en recolectar datos sobre problemas relacionados con la provisión de complemento nutricional, kit escolar, principales problemas que los padres visualizan en las escuelas a que asisten sus hijos, conocimiento de casos de corrupción.

Ficha técnica de encuesta realizada en Misiones

Ámbito: Departamento de Misiones.

Universo: Padres y madres de alumnos que asisten a escuelas públicas, ya sean éstos de la educación escolar inicial (jardín y pre escolar) o de la Educación Escolar Básica (desde el 1ero, hasta el 9no Grado).

Tamaño: entre 12 y 15 cuestionarios por encuestador. Cada encuestador abarcó su localidad. En total son 6 encuestadores. Tamaño de la muestra: 85 personas.

Puntos de Muestreo: Escuelas públicas de la Educación Inicial y de la Educación Escolar Básica del departamento de Misiones. Las ciudades de Ayolas, San Blás, San Ignacio, San Juan Bautista, San Roque, Santa María de Fe, Santa Rosa y Yacuty. En total se abarcó 35 escuelas.

Procedimiento de muestreo: con selección de las unidades de muestreo de forma aleatoria o al azar.

Ficha técnica de encuesta realizada en Caaguazú

Ámbito: Departamento de Caaguazú.

Universo: Padres y madres de alumnos que asisten a escuelas públicas, ya sean éstos de la educación escolar inicial (jardín y pre escolar) o de la Educación Escolar Básica (desde el 1er Grado, hasta el 9no Grado).

Tamaño: 92 personas encuestadas.

Puntos de Muestreo: Escuelas públicas de la Educación Inicial y de la Educación Escolar Básica del departamento de Caaguazú. En total se abarcaron 23 escuelas.

Ficha técnica de encuesta realizada en Asunción

Ámbito: Ciudad de Asunción, Barrio Ricardo Brugada (Charrita).

Universo: Padres y madres de alumnos que asisten a escuelas públicas, ya sean éstos de la educación escolar inicial (jardín y pre escolar) o de la Educación Escolar Básica (desde el 1ero, hasta el 9no Grado).

Tamaño: entre 7 y 10 cuestionarios por encuestador. Cada encuestador abarcó su localidad. En total son 13 encuestadores. Tamaño de la muestra: 129 personas.

Puntos de Muestreo: Escuelas públicas de la Educación Inicial y de la Educación Escolar Básica del Barrio Ricardo Brugada y alrededores. En total se abarcó 32 escuelas.

Uso de auditorías sociales

Las auditorías escolares son una herramienta que hemos diseñado para facilitar un relevamiento del estado edilicio de colegios y aulas de todo el país.

La herramienta está dividida en dos partes. La primera facilita auditar el estado de la escuela en función de preguntas relacionadas con servicios básicos, sanitarios, materiales de enseñanza, biblioteca, computadoras y recreación. La segunda está destinada a auditar el estado de las aulas en función de indicadores propios a la estructura edilicia tales como estado de paredes, pintura, piso, techo, puertas y ventanas; y por otro lado, el estado del mobiliario (sillas, mesas, escritorios, pizarras, armarios, ventiladores y/o aire acondicionado)

Por razones de tiempo y capacidad de trabajo no realizaremos una auditoría de todas las escuelas del país, pero sí subiremos este insumo a la herramienta informática para que pueda incentivar y facilitar un relevamiento social por parte de todos los afectados por el impacto de la corrupción en la educación.

En el marco de esta primera etapa realizaremos 15 auditorías a razón de 5 por departamento. Para ello, decidimos realizar una selección de diferentes escuelas, según información tomada del archivo digital de notas de prensa.

| Departamento | Escuela | Motivos |
|--------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Asunción | Nstra. Sra de la Asunción | Deterioro de las aulas, mala administración de recursos aportados por padres. |
| Asunción | San Cayetano | Alumnos carenciados son privados del almuerzo que debería proporcionarseles. |
| Asunción | "Don Andrés Ferreira" | Calamitoso estado de la escuela. |
| Asunción | Juan Ramón Dahlquist | Deplorables condiciones de materiales, libros, sillas, paredes. |
| Asunción | Roberto L. Petit | Condiciones edilicias riesgosas. |
| Asunción | Sotero Colmán | Escuela muy carenciada que sobrevive gracias a donaciones. |
| Caaguazú | Nº 5069 Sin Nombre | Precariedad edilicia, maestros sin rubros. |
| Caaguazú | 3 de Febrero | Indígenas abandonados, maestra que atiende seis grados. |
| Caaguazú | Falta Identificar | Pésimas condiciones edilicias, alumnos dan clases de pie. |
| Caaguazú | Ramón Idalecio Cardozo | Precarias condiciones ambientales y edilicias. |
| Misiones | Falta Identificar | Abandono de las construcciones y materiales. |
| Misiones | Escuela Nº 6368 "Mario Luis Llano Viera" | Fraude en concurso público por supervisores |
| Misiones | San Isidro | Falta de rubros, condiciones edilicias paupérrimas |
| Misiones | | Sanción considerada injusta contra docentes |
| Misiones | Escuela básica de Yata'í | Fraude en concurso público por supervisores |
| Misiones | Esc. Mpal. San Francisco de Asís | Fraude en concurso público por supervisores |

El estudio de los documentos reseñados nos ha permitido elaborar dos matrices de trabajo:

a. Matriz de indicadores sobre corrupción:

Utilizada para la elaboración de los principales indicadores sobre hechos de corrupción. La matriz funciona según el principio de inusualidad que consiste en identificar "irregularidad y/o comportamientos injustificados" en procesos licitatorios, de adjudicación y entrega de bienes y servicios. Esta matriz posee la utilidad de facilitar la construcción de las principales matrices de corrupción dentro del sector, al tiempo que facilita la creación de guías prácticas para crear mecanismos preventivos y fortalecer los ya existentes.

b. Matriz de indicadores sobre costo social en educación:

La matriz sobre costo social es útil para realizar mediciones sobre el daño social producido por la corrupción. El daño social es la traducción del costo social en términos de derechos humanos básicos. Esta correlación es muy importante porque permite elaborar relaciones entre el costo producido por la corrupción y el impacto directo sobre las dimensiones de la ciudadanía.

DETALLE COMPLETO DE LA INFORMACIÓN INSTITUCIONAL RECOLECTADA

PRIMER UNIVERSO DE INFORMACIÓN

1. Informes de Situación de la Educación como Derecho Humano.

i. Presentación de la Educación como política de Estado. Fecha: Diciembre 2008.

Autor: Foro por la Educación. ROIG, Hugo.

Total de páginas: 20

Formato: Presentación en Diapositivas- Ms Power Point.

ii. Informe de Derechos Humanos. CODEHUPY 2007. Fecha: Diciembre de 2007.

Autor: Ramón Corvalán. CODEHUPY.

Formato: Documento en Acrobat PDF

iii. Informe de Derechos Humanos. CODEHUPY 2006.

Fecha: Diciembre de 2006

Autor: Ramón Corvalán. CODEHUPY.

Formato: Documento en Acrobat PDF

iv. Informe de Derechos Humanos. CODEHUPY 2005.

Fecha: Diciembre de 2006

Autor: Ramón Corvalán. CODEHUPY.

Formato: Documento en Acrobat PDF

v. Informe de la Dirección Nacional de Encuestas, Estadísticas y CENSOS. DGEEC.
Fecha: Informe anual 2005.
Autor: DGEEC Paraguay.
Formato: Documento en Acrobat PDF

2. Informes de Situación de la Educación como Indicador de Desarrollo Social.

i. Título: CONTRATO DE PRESTAMO Nº 1254/OC-PR, entre la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo. "Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica"

Fecha: 3 de Agosto de 2000
Autor: BID y el Gobierno Paraguayo.
Total de páginas: 71.
Formato: Documento en Acrobat PDF.

ii. Título: Convenio de Préstamo entre la República del Paraguay y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. "Proyecto de Reforma de la Educación con Énfasis en la Educación Media".

Fecha: 10 de Setiembre de 2003.
Autor: BIRF y el Gobierno Paraguayo.
Total de páginas: 39.
Formato: Documento en Acrobat PDF.

iii. Título: Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Paraguay 2003.

Autor: PNUD.
Total de páginas: 185.
Formato: Documento en Acrobat PDF.

3. Informes de Situación de Casos de corrupción en el sistema educativo.

i. Institución: Contraloría General de la República
Total de informes identificados: 12
Total de casos con respecto a los cuales se obtuvo documentación: 11
Fecha de relevamiento de la información: diciembre de 2007 y enero de 2008
Total de páginas: 873
Formato: Ficha - procesador de textos MS WORD.

Lista de informes analizados:

1. Resolución Nº 732/05 "Programa de consolidación y mejoramiento de la educación inicial y escolar básica. Auditoría de gestión a los efectos de verificar la programación, adquisición, recepción y distribución de cuadernos y kits escolares correspondientes al ejercicio fiscal 2005" (222 páginas)
2. Resolución CGR Nº 475/06 "Por la que se dispone la realización de examen especial al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a la Secretaría del Ambiente (SEAM), y a la Secretaría Técnica de Planificación (STP) a los efectos de verificar la gestión en el manejo, la protección y la conservación del patrimonio cultural y entorno natural del parque "Cerro Corá", área silvestre protegida, "Cerro Sarambi" y el "Cerro Guazú" (Jasuka Venda) del Departamento de Amambay" (37 páginas)

3. Resolución CGR Nº 884/06 "Por la que se dispone la realización de un Examen Especial a los Ingresos Propios generados por el Ministerio de Educación y Cultura (Dep. Central - Fernando de la Mora) (35 páginas)

4. Resolución CGR Nº 405/07 "Por la que se dispone la realización de un Examen Especial al régimen de Docentes Ad honorem y/o voluntarios del Ministerio de Educación y Cultura que figuran en las planillas correspondientes a los ejercicios fiscales 2003, 2004, 2005, 2006 y hasta el mes de marzo de 2007" (45 páginas)

5. Resolución CGR Nº 645/04 "Por la que se dispone la realización de una inspección técnica a las obras de licitación pública internacional (LPI) Nº 02/2003 ejecutadas por el MEC, en el Departamento Central, en el marco del convenio de préstamo MEC - BID Nº1254/OC-RP" (37 páginas)

6. Resolución CGR Nº 1039/06 "Por la cual se dispone la realización una inspección técnica a las obras contratadas por el MEC mediante la LP Nº10/2005: "Obra civiles para los trabajos de construcción de aulas y SS.HH. en 138 instituciones educativas" a ser seleccionadas por muestreo" (57 páginas)

7. Resolución CGR Nº 1296/06 "Por la cual se dispone la realización de un examen especial de gestión al MEC y a la Secretaría del Ambiente (SEAM) a fin de verificar la gestión en el manejo, la protección, conservación del patrimonio paleontológico del Paraguay" (17 páginas)

8. Resolución CGR Nº 1495/06 "Por la cual se dispone la realización de un examen especial al Archivo Nacional y Biblioteca Nacional dependientes del Vice Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a efectos de evaluar la gestión de los mismos e el manejo, conservación y preservación de los bienes culturales objeto de su custodia" (62 páginas)

9. Resolución CGR Nº 543/05 "Por la que se dispone la realización de un Examen Especial a los bienes patrimoniales del Ministerio de Educación y Cultura, correspondiente al ejercicio 2005" (85 páginas)

10. Resolución CGR Nº 603/2006 "Por la que se dispone la realización de una Auditoría de gestión a los efectos de verificar la implementación de Proyecto 5 "Suplemento Nutricional" del ejercicio 2005" (44 páginas) y Reporte de Hechos Punibles realizado por la Unidad de Apoyo (106 páginas)

Documento analizado que no hace referencia al Ministerio de Educación y Cultura:

1. Resolución CGR Nº 736/04 "Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial al Departamento de Patrimonio del Fondo Nacional de la Cultura y las Artes" (22 páginas)

Documento identificado y no obtenido:

1. Resolución CGR Nº 1020/04 "Por la cual se dispone una auditoría de gestión en la Dirección General de Gestión Escolar Administrativa y en la Dirección de administración de sueldos y beneficios dependiente del MEC, correspondiente a los ejercicios fiscales 2003, y el primer semestre del 2004".

ii. Institución: Fiscalía General del Estado

Total de casos identificados: 10

Total de casos con respecto a los cuales se obtuvo documentación: 9

Fecha de relevamiento de la información: diciembre de 2007.

Total de páginas: 83 páginas (sin contar con las páginas correspondientes a los informes de la CGR) y 540 páginas (sumando los informes de la CGR)

Formato: Ficha - procesador de textos MS WORD.

Lista de casos analizados:

Causa Nº 16.575/2003 caratulada "Adrián Castillo s/ Lesión de confianza"

Documentos analizados: Requerimiento de imputación y Requerimiento en el que se solicita la suspensión condicional del procedimiento (12 páginas)

1. Causa Nº 16.095/2003 caratulada "Adrián Castillo s/ Producción de documentos no auténticos y estafa"
Documentos analizados: Denuncia presentada (5 páginas)

2. Causa Nº 13.334/2007 caratulada "Arístides González y otros s/ Apropiación y otros" (Caso del vaso de leche)
Documentos analizados: Requerimientos solicitando la aplicación del procedimiento abreviado (16 páginas); las respectivas resoluciones (24 páginas) e Informe de la Contraloría General de la República (150 páginas)

3. Causa Nº 5.797/07 caratulada "Personas innominadas s/ Lesión de confianza" (Kits escolares)
Documentos analizados: Informe de la Contraloría General de la República (222 páginas)

4. Causa Nº 2.665/07 caratulada "Luís Aníbal Gómez s/ Producción de documentos no auténticos"
Documentos analizados: Denuncia formulada, Requerimientos de imputación y acusación (13 páginas)

5. Causa Nº 9646/03 caratulada "Luís Pereira Maffiodo s/ Apropiación y Lesión de confianza"
Documentos analizados: Requerimiento de desestimación y la correspondiente resolución judicial (6 páginas)

6. Causa Nº 2745/05 caratulada "Personas innominadas s/ Hecho punible a determinar"
Documentos analizados: Requerimiento de desestimación (3 páginas)

7. Causa Nº 7326/06 caratulada "Personas innominadas s/ Hecho punible a determinar"

Documentos analizados: Informe de la Contraloría General de la República (85 páginas)

8. Causa Nº 5495/07 caratulada "Personas innominadas s/ Tráfico de influencias"
Documentos analizados: Denuncia formulada (4 páginas)

Caso identificado y no se obtuvo información:

1. Causa Nº 6910/07 caratulada "Personas innominadas s/ Lesión de confianza y enriquecimiento ilegítimo"
La información no fue obtenida debido a que la carpeta fiscal había sido entregada al Perito Contable.

iii. Institución: Dirección General de Contrataciones Públicas.

Total de casos identificados: 11

Total de casos con respecto a los cuales se obtuvo documentación: 11

Fecha de relevamiento de la información: diciembre de 2007

Total de páginas: 92

Formato: Ficha - procesador de textos MS WORD.

Lista de los casos analizados:

Caso 1. Contratación vía directa por excepción convocada por el Ministerio de Educación y Cultura para la adquisición de kits escolares.

Documentos analizados:

- Resolución MH/SSEAF/UCNT Nº 33/2005 que ordena el inicio de la investigación de oficio referente a las denuncias aparecidas en medios periodísticos por supuestas irregularidades en el procedimiento de contratación directa por excepción para la adquisición de kits escolares convocados por el MEC.

- Resolución MH/SSEAF/UCNT Nº 185/2005 que ordena el cierre de una investigación de oficio referente a las denuncias aparecidas en medios periodísticos por supuestas irregularidades en el procedimiento de contratación directa por excepción para la adquisición de kits escolares convocado por el MEC, por haber transcurrido el plazo legal sin que la Dirección pueda contra con la documentación necesaria para expedirse sobre la cuestión investigada (3 páginas)

Caso 2. Licitación Pública Nacional Nº 01 convocada por el Ministerio de Educación y Cultura para la adquisición de Kits escolares.

Documentos analizados:

- Resolución MH/SSEAF/UCNT Nº 665/2007 que ordena la inhabilitación de la firma Boyerito S.A. por irregularidades detectadas en el marco de la licitación convocada por el MEC para la adquisición de Kits escolares (14 páginas).
- Resolución MH/SSEAF/UCNT Nº 696/2007 que ordena la apertura de la sustanciación del proceso de reconsideración solicitada por la firma Boyerito S.A. (2 páginas).
- Resolución MH/SSEAF/UCNT Nº 753/2007 que hace lugar a la reconsideración solicitada por la firma Boyerito

S.A. por irregularidades detectadas en el marco de la licitación convocada por el MEC para la adquisición de Kits escolares (7 páginas)

Caso 3. Contratación vía directa para la adquisición de equipos de aires acondicionados para el Colegio Experimental Paraguay – Brasil.

Documentos analizados:

- Resolución MH/SSEAF/UCNT N° 202/2005 que hace lugar a una denuncia sobre supuestas irregularidades ocurridas en la contratación directa para la adquisición de equipos de aires acondicionados convocada por la UNA – Colegio Experimental Paraguay – Brasil, y en consecuencia anula la resolución de adjudicación a la firma Clima Ideal (7 páginas)

Caso 4. Licitación Pública N° 5/2005 convocada por la Facultad de Ciencias Médicas de la UNA para la adquisición de equipos y accesorios de informática.

Documentos analizados:

- Resolución MH/SSEAF/UCNT N° 253/2005 que ordena la apertura del procedimiento para la sustanciación de la protesta realizada por la firma Inventiva, en contra de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNA, sobre supuestas irregularidades en el proceso licitatorio de adquisición de equipos y accesorios de informática para la facultad (2 páginas).
- Resolución MH/SSEAF/UCNT N° 290/2005 que no hace lugar a la protesta de la firma Inventiva, en contra de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNA, sobre supuestas irregularidades en el proceso licitatorio de adquisición de equipos y accesorios de informática para la facultad (6 páginas)

Caso 5. Licitación Pública Nacional N° 01/2005 convocada por la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UNA. Documento analizado:

- Resolución MH/SSEAF/UCNT N° 390/2005 que ordena la apertura del procedimiento de sustanciación de la protesta realizada por la firma MULTICOM S.R.L. en contra de supuestas irregularidades producidas en la licitación pública N° 01/2005 convocada por la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (2 páginas)

Caso 5. Contratación Directa N° 01/2004 convocada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Este para la provisión de alimentos.

Documentos analizados:

- Resolución MH/SSEAF/UCNT N° 227/2005 que inhabilita a la firma Tito´s Pan por el periodo de diez meses por irregularidades cometidas en la contratación directa N° 01/04 de Provisión de Alimentos, convocada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Este (12 páginas).
- Resolución MH/SSEAF/UCNT N° 238/2005 que ordena la apertura del procedimiento de sustanciación de la reconsideración de la resolución 227/2005 solicitada por la firma Tito´s Pan en el marco del sumario (1 página).
- Resolución MH/SSEAF/UCNT N° 255/2005 que no hace lugar a la reconsideración solicitada por la firma Tito´s Pan y confirma la resolución N° 227 (3 páginas)

Caso 6. Licitación Pública Nacional N° 07/2005 convocada por el Ministerio de Educación y Cultura para la adquisición de papeles y útiles de escritorio.

Documentos analizados:

- Resolución MH/SSEAF/UCNT N° 222/2005 que ordena la apertura del procedimiento para la sustanciación de la protesta promovida por la Sra. Elvira Filártiga, propietaria de la firma Estilo Artes Gráficas en contra del MEC, impugnado irregularidades en el Proceso de la Licitación Pública N° 07/2005 convocada para la provisión de papeles y útiles de escritorio (1 página).
- Resolución MH/SSEAF/UCNT N° 282/2005 que rechaza la protesta promovida por la Sra. Elvira Filártiga, propietaria de la firma Estilo Artes Gráficas en contra del MEC, impugnado irregularidades en el Proceso de la Licitación Pública N° 07/2005 convocada para la provisión de papeles y útiles de escritorio (6 páginas).

Caso 7. Licitación Pública Nacional N° 04/2006 convocada por el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción para la adquisición de equipos informáticos.

Documento analizado:

- Resolución MH/SSEAF/UCNT N° 344/2006 que ordena la apertura del procedimiento para la sustanciación de la protesta promovida por la firma Tecnoplan S.A. en contra de supuestas irregularidades ocurridas en la licitación de adquisición de equipos informáticos convocada por el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción (2 páginas)

Caso 8. Licitación Pública Nacional N° 09/2007 convocada por la Facultad de Ciencias Médicas de la UNA para la adquisición de equipos médicos.

Documento analizado:

- Resolución MH/SSEAF/UCNT N° 757/2007 que ordena la apertura del proceso de sustanciación de la protesta promovida por la firma Falcón Com & Ind S.R.L. sobre supuestas irregularidades en el proceso de adjudicación del ítem 182 “Mesa ortopédica de cirugía” recaída en la licitación de adquisición de equipos médicos convocada por la Facultad de Ciencias Médicas de la UNA (2 páginas)

Caso 9. Licitación Pública Nacional N° 10/2007 convocada por el Ministerio de Educación y Cultura para la construcción de aulas y SS.HH. en diversas instituciones educativas.

Documento analizado:

- Resolución MH/SSEAF/UCNT N° 762/2007 que ordena la apertura del proceso de sustanciación de la protesta promovida por el Arquitecto Miguel Ángel López en contra del MEC en relación a la licitación pública convocada para la construcción de aulas y SS.HH en diversas instituciones educativas (2 páginas)

Caso 10. Verificación de la ejecución contractual respecto al contrato N° 78/2007 para la adquisición y recarga de equipos extintores de incendios.

Documento analizado:

Informe del Departamento de Verificación de Ejecución Contractual sobre adquisición y recarga de equipos extintores de incendios (20 páginas).

2. Si la respuesta a la pregunta 1 es un "Sí", ¿Podría indicarnos en qué consistieron dichos avances? Marque con una X el casillero, puede marcar más de una respuesta.

- 1 Construcción de escuelas.
- 2 Compra de muebles.
- 3 Provisión de útiles escolares.
- 4 Mejores libros para alumnos.
- 5 Mejoras salariales para docentes.
- 0 No sabe/No contesta.
- 99 Otro, especificar.

3. Si la respuesta a la pregunta 1 es un "No", ¿Cuáles cree Ud. que son las principales razones de la falta de avances? Marque con una X el casillero, puede marcar más de una respuesta.

- 1 La negligencia de los políticos.
- 2 La falta de presupuesto.
- 3 La corrupción.
- 0 No sabe/No contesta.
- 99 Otro, especificar.

4. ¿Cuales son a su criterio los principales problemas en materia educativa? Marque con una X el casillero, puede marcar más de una respuesta.

- 1 Presupuesto insuficiente.
- 2 Cantidad insuficiente de maestros.
- 3 Escuelas insuficientes.
- 4 Materiales de enseñanza insuficientes.
- 5 Falta de capacitación docente.
- 6 Falta de planificación del MEC.
- 7 La corrupción.
- 0 No sabe/No contesta.
- 99 Otro, especificar.

Preguntas relacionadas con las escuelas a donde envía a sus hijos

5. ¿Hubo demoras en el inicio del ciclo escolar 2008 en la escuela donde asisten sus hijos? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Si
- 2 No
- 0 No sabe/No contesta

6. Si la respuesta a la pregunta 5 es "Si", ¿Podría señalar a su parecer cuál es la razón principal? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Conflictos con docentes.
- 2 Obras edilicias inconclusas.
- 3 Falta de presupuesto.
- 0 No sabe/No contesta.
- 99 Otro, especificar.

7. ¿Existen dificultades geográficas en el trayecto de su casa al colegio que impidan a los chicos asistir a clases? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Si
- 2 No
- 0 No sabe/No contesta

8. Si la respuesta a la pregunta 7 es "Si", ¿Podría señalarnos cuáles son las dificultades? Marque con una X el casillero, puede marcar más de una respuesta.

- 1 La escuela queda muy lejos.
- 2 No hay caminos adecuados.
- 3 No hay transporte público en la zona.
- 0 No sabe/No contesta.
- 99 Otro, especificar.

9. ¿Enfrenta Ud. Dificultades económicas para solventar la educación de sus hijos? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Si
- 2 No
- 0 No sabe/No contesta

10. Si la respuesta a la pregunta 9 es "Si", ¿Podría señalar las principales dificultades? Marque con una X el casillero, puede marcar más de una respuesta.

- 1 Dificultades para pagar el costo de la matrícula.
- 2 Dificultades para comprar los útiles escolares.
- 3 Impedimentos para solventar la nutrición diaria.
- 0 No sabe/No contesta.
- 99 Otro, especificar.

11. Si la respuesta a la pregunta 10 es "Dificultades para pagar el costo de la matrícula", ¿Podría señalar quién exige el cobro obligatorio de dicha matrícula? Marque con una X el casillero, puede marcar más de una respuesta.

- 1 Asociaciones de Cooperadoras de Padres.
- 2 La directora de la escuela.
- 99 Otro, especificar.

12. Si la respuesta a la pregunta 10 es "Dificultades para pagar el costo de la matrícula", ¿Podría señalar cuánto dinero exigían que usted pague?

13. ¿Puede enviar regularmente a sus hijos a la escuela? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Si
- 2 No
- 0 No sabe/No contesta

14. Si la respuesta a la pregunta 13 es "No", ¿Qué consecuencias acarrea el hecho de no poder enviar a sus chicos al colegio?

15. Si la respuesta a la pregunta 13 es "No", ¿En qué ocupan su tiempo los chicos que no pueden asistir a clases diariamente?

16. ¿En qué estado se encuentran las aulas donde toman clases sus hijos? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Buen estado.
- 2 Estado regular.
- 3 Mal estado.
- 0 No sabe/No contesta.
- 99 Otro, especificar.

17. ¿Y en qué estado se encuentran las instalaciones sanitarias del colegio? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Buen estado.
- 2 Estado regular.
- 3 Mal estado.
- 0 No sabe/No contesta.
- 99 Otro, especificar.

18. ¿Recibieron sus hijos el kit escolar al inicio de las clases? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Si
- 2 No
- 0 No sabe/No contesta

19. Si la respuesta a la pregunta 18 fue "No", ¿podría indicarnos por qué razón no recibieron el kit escolar?

• Si la respuesta a la pregunta 18 fue "Sí", responda las siguientes 3 preguntas.

20. ¿Quién suministró el kit escolar a los chicos? Marque con una X el casillero, puede marcar más de una respuesta.

- 1 El Ministerio de Educación.
- 2 La Gobernación.
- 3 La Intendencia.
- 4 Un ente privado como acto solidario.
- 5 Las cooperadoras de padres.
- 6 Itaipú.
- 7 Yacyreta.
- 0 No sabe/No contesta.
- 99 Otro, especificar.

21. La cantidad suministrada, ¿es suficiente o insuficiente? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Suficiente.
- 2 Insuficiente.
- 0 No sabe/No contesta.

22. ¿Cuál es la calidad de los kits suministrados? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Buena calidad.
- 2 Calidad Regular.
- 3 Mala calidad.
- 0 No sabe/No contesta.
- 99 Otro, especificar.

23. ¿Se siente usted satisfecho con la educación que reciben sus hijos en la escuela? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Si
- 2 No
- 0 No sabe/No contesta

24. ¿Cómo cree usted que es la calidad de los libros de enseñanza? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Buena
- 2 Regular.
- 3 Mala
- 0 No sabe/No contesta.
- 99 Otro, especificar.

25. ¿Los libros de enseñanza se ajustan al programa de estudio? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Si
- 2 No
- 0 No sabe/No contesta

26. ¿Hay libros de enseñanza suficientes para todos los alumnos? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Si
- 2 No
- 0 No sabe/No contesta

27. ¿Usted podría decirnos cuántos libros hay por curso? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Todos los alumnos tienen libros.
- 2 No todos los alumnos tienen libros.
- 0 No sabe/ No contesta.

28. ¿Reciben sus hijos el complemento nutricional diariamente en la escuela? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- 1 Si
- 2 No
- 0 No sabe/No contesta

29. Si la respuesta a la pregunta 28 fue "Sí", ¿Quién provee esos alimentos? Marque con una X el casillero, puede marcar más de una respuesta.

- 1 El Ministerio de Educación.
- 2 La Gobernación.
- 3 La Intendencia.
- 4 Un ente privado como acto solidario.
- 5 Las cooperadoras de padres.
- 6 Itaipú.
- 7 Yacyreta.
- 0 No sabe/No contesta.
- 99 Otro, especificar.

30. Si la respuesta a la pregunta 28 fue un "Sí", Especifique si la distribución es: (Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta)

- 1 Gratuita
- 2 Pagó una suma de dinero a cambio
- 0 No sabe/No contesta
- 99 Otro, especificar.

31. Si la respuesta a la pregunta 28 fue un Sí, ¿en qué consiste la alimentación proveída?

32. Si la respuesta a la pregunta 28 fue un Sí, ¿cuál es la calidad del complemento nutricional que toman sus hijos? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- Buena.
- Regular.
- Mala.
- No sabe/No responde.
- Otro, especificar.

Justificar la respuesta de la pregunta anterior:

33. ¿Existen conflictos laborales de los docentes en la escuela a donde Ud. envía a sus hijos? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- Si
- No
- No sabe/No contesta

34. Si la respuesta a la respuesta anterior fue un Sí, ¿podría indicarnos en qué consisten? Marque con una X el casillero, puede marcar más de una respuesta.

- Reclamos por sueldos.
- Reclamos de mayor personal.
- Reclamos por planilleros.
- No sabe/No responde.
- Otro, especificar.

Preguntas relacionadas con corrupción en las escuelas

35. ¿Usted considera que la corrupción deteriora la educación de sus niños? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- Si
- No
- No sabe/No contesta

36. Si la respuesta a la pregunta anterior fue "Si", ¿Cree Usted que existen maneras de resolver el problema de la corrupción en el sector educativo? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- Si
- No
- No sabe/No contesta

37. Si la respuesta a la pregunta anterior fue "Si", ¿Cuáles serían esas medidas?

38. ¿En el último año ha tomado usted conocimiento de casos de corrupción que afecten a la escuela de sus hijos? Marque con una X el casillero, marque una sola respuesta.

- Si
- No
- No sabe/No contesta

39. Si la respuesta a la pregunta anterior fue "Si", ¿Podría decirnos en qué han consistido esos casos?

40. ¿Cuáles son, a su criterio, las principales fuentes de corrupción en el sistema educativo?

Fin de la encuesta
¡Gracias por su cooperación!

Auditorías Sociales a escuelas de Caaguazú



Escuela Nº 2643 "Iluminada Catalina de Ríos", sin iluminación.

Experiencia de la metodología

En el marco de las actividades realizadas dentro del Programa "Costo Social de la Corrupción", hemos desarrollado una metodología de relevamiento de información sobre la situación real de la educación en los Departamentos de Caaguazú, Misiones y la Ciudad de Asunción.

Dicha metodología consiste en la observación estructurada directa de campo, que nos permitió identificar a las escuelas más precarias de la comunidad. Además, del soporte visual y de entrevistas directas a las víctimas de la corrupción.

Departamento de Caaguazú

Hemos recorrido 22 Escuelas públicas tomadas al azar, 19 de ellas en zona rural y 3 en zona urbana. Dichas cantidades fueron tomadas proporcionalmente a la cantidad total de escuelas públicas rurales y urbanas del Departamento. Realizamos auditorías con el fin de evaluar el estado en que se encuentran las instalaciones y si poseen las condiciones mínimas requeridas para el buen desarrollo académico de los niños, para poder detectar los problemas existentes en instituciones del Sistema Público y obtener una visión general de la situación de la educación en Caaguazú. En las escuelas visitadas hemos verificado 82 aulas en total.

Hemos constatado los siguientes problemas:

Servicios básicos:

Se ha realizado la inspección en base a indicadores de acceso a energía eléctrica, servicio de agua corriente de provisión pública, servicio de telefonía y acceso a internet.

Escuelas como la Gda. Nº 7483 "Manuel Romero Villasanti" y la Gda. Nº 2643 "Iluminada Catalina de Ríos", ubicadas en el asentamiento Bonanza y en la ciudad de Coronel Oviedo respectivamente, no cuentan con servicios de energía eléctrica. Los alumnos dan clases con la escasa luz solar que ingresa por las ventanas.



Esta imagen se repite en la mayoría de las escuelas visitadas, Esc. Básica Nº 1400 Damiano González.

Encontramos que sólo 2 instituciones posean conexión de agua corriente provista por los servicios públicos (ESSAP). Las demás escuelas acceden al agua a través de pozos y aguateras locales, lo cual implica que, tanto el acceso como la calidad dependen exclusivamente de agentes y condiciones climáticas, que no siempre son las mismas. Esto afecta de manera directa la salud de los niños que acuden a esas escuelas, teniendo en cuenta los factores higiénicos.



la Esc. Básica Nº 7481 "Favio Ramón Morales".

Atendiendo los indicadores de acceso a medios de comunicación, observamos que 20 de las 22 escuelas recorridas no cuentan con servicio telefónico y ninguna de las 22 escuelas cuenta con acceso a Internet. Estos servicios son clave si se tiene en cuenta que los medios de comunicación son vitales para lograr informar de una manera rápida y eficaz sobre las situaciones o inconvenientes que se puedan suscitarse así como la actualización constante que se requiere en materia educativa tanto para docentes como alumnos. Uno de los indicadores principales en materia educativa, actualmente, es el de tecnología y acceso a herramientas informáticas.



Esc. Básica Nº 1400 "Damiano González"



Esc. Básica Nº 467 "Manuel Ortiz Guerrero"



Esc. Básica Nº 7481 "Favio Ramón Morales", estructura de madera y techo de zinc. Muy precario estado.



Esc. Básica Nº 7300 "Nuevo Horizonte", situación de precariedad extrema.

Servicios Sanitarios:

Teniendo en cuenta los indicadores de servicios sanitarios, encontramos que 7 escuelas se manejan con letrinas en estado muy precario y que pueden afectar de sobremanera la salud y el bienestar de la población educativa de cada una de esas escuelas, siendo un potencial foco de enfermedades. Además, las letrinas son para uso de todos los alumnos y docentes, sin diferenciación de géneros.

Materiales de enseñanza:

Los datos arrojados por las auditorías en las escuelas indican que en 13 escuelas de las 18 que manifestaron haber recibido los kit escolares, los materiales distribuidos son insuficientes, es decir, no alcanzan a todos los alumnos, lo que genera una situación de desigualdad y aumenta las dificultades para el aprendizaje de los niños que son privados de este beneficio, muchas veces indispensable, teniendo en cuenta que en muchos casos los padres se ven impedidos de proporcionar a sus hijos los materiales básicos necesarios para asistir a clases.

Respecto a la calidad de los materiales distribuidos, 12 de los 18 directores resaltaron que dichos materiales entregados no se encuentran en las mejores condiciones para su utilización. Además, señalaron su preocupación por la llegada muy tardía de los kits. Pudimos documentar en fotografías, además, el pésimo estado en que se conservan muchos de los materiales proporcionados ya que muy pocas instituciones poseen los implementos necesarios para guardarlos de factores dañinos como la humedad y la lluvia.

Biblioteca:

Solo 7 de las 22 escuelas visitadas cuentan con un espacio exclusivo para la biblioteca. En 20 escuelas los directores dijeron que los materiales de consulta para las bibliotecas proveídos por el MEC son insuficientes. Averiguando sobre el estado de los libros, en 17 escuelas manifestaron que los libros no se encuentran en óptimas condiciones, y tan solo en 5 escuelas existen libros en buen estado.

Informática:

Encontramos que de las 22 escuelas auditadas solo 2 dijeron contar con una sala de informática, son la escuela Gda. Nº 467 "Manuel O. Guerrero" y el Colegio Nacional Nueva Londres ubicadas en Aguapety y Nueva Londres respectivamente. En una de ellas, "Manuel Ortiz Guerrero", existen 16 equipos informáticos, de los cuales los 16 equipos se encuentran amontonados en una de las aulas, sin utilidad alguna. Es así como las instituciones del interior van quedando sin posibilidades de pelear en un mundo cada vez más competitivo por la imposibilidad de acceder a la tecnología adecuada.

Aulas:

En cuanto a las aulas verificamos todo lo que respecta a la infraestructura edilicia, es decir las condiciones de los techos, paredes pisos, ventanas y puertas, así también lo que se refiere a muebles que posibiliten una cómoda educación. En 18 de las 22 escuelas fue hallado algún tipo de falencia (techos con goteras o en peligro de derrumbe, paredes agrietadas, pisos hundidos, ventanas rotas, puertas inseguras, conexiones eléctricas en pésimo estado). De esas 18 escuelas nos llamaron la atención 4 de ellas por la cantidad de problemas edilicios en cada una de sus aulas, que generan situaciones de peligro y ponen en riesgo la vida de maestros y alumnos. Esas escuelas son la siguientes: 1- Esc. Básica Nº 7300 "Nuevo Horizonte"; 2 - Esc. Gda. Nº 3989 "María Auxiliadora"; 3 - Gda. Nº 339 "Iro de Marzo"; 4 - Esc. Básica Nº 7481 "Favio Ramón Morales".

Auditorías Sociales a escuelas de Misiones



Escuela Básica Nº 1647 "Gabino Rojas"; los niños solo se valen de la luz natural para desarrollar sus clases ya que no cuentan con energía eléctrica.



Escuela "Prof. Víctor Villasanti", de Ayolas.

Experiencia de la metodología

En el marco de las actividades realizadas dentro del Programa "Costo Social de la Corrupción", hemos desarrollado una metodología de relevamiento de información sobre la situación real de la educación en los Departamentos de Caaguazú, Misiones y la Ciudad de Asunción.

Dicha metodología consiste en la observación estructurada directa de campo, que nos permitió identificar a las escuelas más precarias de la comunidad. Además, del soporte visual y de entrevistas directas a las víctimas de la corrupción.

Departamento de Misiones

Hemos recorrido 20 Escuelas públicas tomadas al azar, 15 de ellas en zona rural y 5 en zona urbana. Dichas cantidades fueron tomadas proporcionalmente a la cantidad total de escuelas públicas rurales y urbanas del Departamento. Realizamos auditorías con el fin de evaluar el estado en que se encuentran las instalaciones y si poseen las condiciones mínimas requeridas para el buen desarrollo académico de los niños, para poder detectar los problemas existentes en instituciones del Sistema Público y obtener una visión general de la situación de la educación en Misiones. En las escuelas visitadas hemos verificado 71 aulas en total, obteniendo los siguientes resultados:

Servicios básicos:

Se ha realizado la inspección en base a indicadores de acceso a energía eléctrica, servicio de agua corriente de provisión pública, servicio de telefonía y acceso a internet.

Verificando los indicadores de acceso a energía eléctrica, encontramos que 1 de las 20 escuelas auditadas, la Esc. Básica Nº 1647 "Gabino Rojas" perteneciente a la ciudad de Santa Rosa, no cuenta con suministro de Energía Eléctrica. Además, según los indicadores de acceso a servicio de agua corriente, 8 instituciones no poseen suministro de agua proveído por servicios públicos y se valen de pozos artesianos, cuyas precauciones y cuidados no son los suficientes para evitar la contaminación del agua de los mismos.

En los 2 Indicadores anteriores los números parecen ínfimos, pero no es la cantidad la que debería ser analizada, ni debería verse de manera positiva la pequeña cantidad de escuelas con carencias en estos indicadores. Toda la atención debería centrarse en que, en pleno siglo XXI, aún no son garantizadas las condiciones mínimas y esenciales para el normal desarrollo de los niños en las actividades escolares. Estos niños sufren



Imágenes que se repiten sobre las precarias condiciones de los baños de numerosas Instituciones Educativas.

en carne propia las carencias del sistema educativo y son las víctimas directas de las omisiones del Estado quien se comprometió a respetar y garantizar sus derechos humanos en tratados internacionales, y en la misma legislación nacional vigente. La energía eléctrica, así como el agua potable son requerimientos básicos que debería proveer una Institución Pública a los alumnos que acoge a fin de evitar daños irreversibles en la salud de los mismos.

En lo que respecta al acceso a la comunicación, podemos señalar con toda certeza que las instituciones del interior, específicamente las de las zonas rurales, se encuentran privadas de los medios modernos de comunicación. Sólo 3 de las 20 escuelas analizadas cuentan con servicio telefónico público, son las que se encuentran en el área urbana, ninguna de las 15 escuelas rurales auditadas cuentan con dicho servicio. Asimismo, es importante destacar que ninguna de las escuelas auditadas (rurales y urbanas) posee acceso a Internet.

Este indicador referente a las posibilidades de acceso a la comunicación refleja el aislamiento que sufren las escuelas del interior y mucho más las que pertenecen a las zonas rurales.

Servicios Sanitarios:

Los baños son unos de los sitios más importantes en cualquier lugar, ya que de su higiene y desinfección depende la salud de todas las personas que hacen uso de ellos. Numerosas enfermedades infecciosas pueden ser transmitidas por la falta de condiciones higiénicas.

En los servicios sanitarios analizados pudimos notar que 15 de las 20 escuelas cuentan con inodoros, pero en las 5 restantes utilizan aún sistemas obsoletos como los de letrinas, que según lo verificado no se encuentran en las condiciones higiénicas para garantizar la salud de los alumnos. Además 2 instituciones no cuentan con baños diferenciados por género.

Materiales de enseñanza:

19 de las 20 escuelas manifestaron haber recibido el kit escolar, dato positivo; de las cuáles 16 manifestaron que los materiales eran suficientes para los alumnos de esas instituciones, y 3 Instituciones consideraron insuficientes la cantidad llegada hasta ellos.

Con respecto a la calidad de los Kits Escolares, 9 de las Instituciones calificaron de Buena la calidad de los kits, 7 de regular, 4 de mala.

Resultó de estas auditorías que la mayor fuente de provisión de materiales fue el MEC, en las zonas abarcadas del Departamento de Misiones.



La falta muebles obliga a las Instituciones a recurrir a improvisadas cajas, buscando resguardar los pocos materiales didácticos con que cuentan.



Improvizada Biblioteca, esta imagen se repite en la mayoría de las escuelas visitadas.

Biblioteca:

En un mundo donde la información se ha convertido en uno de los bienes más preciados para el crecimiento económico, social y cultural de las naciones, contar con bibliotecas actualizadas y con recursos técnicos modernos resulta central. Sin embargo, el deterioro de las bibliotecas o la carencia de ellas en las instituciones de educación pública, expresa la falta de perspectiva de los gobiernos y la ausencia de una presión genuina de las comunidades respecto del valor de atesorar bienes culturales tan fundamentales como son los libros. Solo 3 de las 20 escuelas visitadas cuentan con una biblioteca, siendo en las 3 insuficientes los materiales de consulta con que cuentan. Averiguando sobre el estado de los libros las 3 Instituciones la encuentran en estado regular. Estos indicadores son bastante graves ya que la biblioteca incentiva la investigación tanto para profesores como alumnos. Si sólo 3 de las 20 escuelas cuentan con una biblioteca... ¿Cómo lograr el incentivo de la investigación y la actualización de profesores y alumnos?

Informática:

El impacto de las nuevas tecnologías alcanza también a la educación, y es especialmente en este terreno donde más deben emplearse los medios técnicos actualizados y capaces de mejorar la calidad de la enseñanza.

El Estado debe promover una reducción radical del llamado analfabetismo informático. Enseñar el empleo adecuado de las computadoras e Internet puede sentar una base más sólida para que nuestros jóvenes puedan acceder al saber más actualizado y también para después participar en mejores condiciones en el proceso de producción de innovaciones.

Ninguna de las 20 escuelas auditadas cuenta con una sala de informática. Este indicador, una vez más, refleja el atraso y las escasas posibilidades que tienen los alumnos del interior de sobresalir en un mundo cada vez más competitivo en donde el manejo de las herramientas informáticas ocupan un lugar importante dentro del desarrollo de las capacidades del ser humano.

Recreación:

Comprobada dentro de la Educación que el desarrollo del niño no debería centrarse exclusivamente en lo intelectual, sino también en el desarrollo integral que incluyan esparcimiento y la distracción, verificamos el espacio con que cuentan los mismos para realizar actividades recreativas al aire libre. Hemos comprobado que 16 de las 20 Instituciones cuentan con campos de deportes donde pueden realizar actividades físicas, 4 de ellas no lo poseen. Y de las 16, 11 de ellas son de propiedad de las escuelas, 5 de los campos de deportes no pertenecen a las escuelas.



E. Básica Nº 3065 Virgen de Caacupé, San Patricio.



E. Básica 2352 "Alejandro Falcón" de Ayolas. Las débiles paredes de madera apenas pueden sostener el pesado techo de tejas.



E. Nº 2686 San Isidro Labrador, San Patricio



E. Básica Nº 3065 Virgen de Caacupé, San Patricio

Aulas:

Las condiciones climáticas muchas veces no ayudan a desarrollar las clases con normalidad, sobre todo cuando existen problemas con la infraestructura. En lo que respecta a las aulas verificadas de cada una de las Instituciones, hemos constatado que 14 de las 20 se encuentra con algún problema en la infraestructura (Paredes resquebrajadas, Ventanas y pisos rotos, Techos con goteras o en muy mal estado, Puertas precarias). En 16 de las 71 aulas controladas los muebles se encuentran en un estado entre regular y malo. En 10 de las 71, faltan muebles como escritorios, sillas, bancos, pupitres, etc.

El calor que afecta a nuestro país especialmente en verano dificultaría mucho el desarrollo normal de las clases si no fuera por los ventiladores que poseen muchas de las aulas. Pudimos comprobar que 45 de las 71 aulas poseen ventiladores aunque en 9 de las mismas no funcionan. En las 25 aulas restantes no poseen ventiladores.

Por último, lo normal y lo esencial en un aula tanto para profesores como para los alumnos, es tener una pizarra, pero encontramos que en 5 aulas falta este elemento esencial para la enseñanza.

Las escuelas que más precariedades presentan según los criterios evaluados son las siguientes: 1 -Esc. Básica Nº 1647 "Gabino Rojas"; 2 - Esc. Básica Nº 2686 "San Isidro"; 3 - Esc. Básica Nº 2352 "Alejandro Falcón".

Algunos ejemplos de fisuras, goteras, y escuelas muy deterioradas del Departamento de Misiones

INDICADORES DE COSTO SOCIAL - AUDITORÍA A AULAS

| Escuela: | | Aula Nro: | | | | |
|--------------------------|--------------------|-----------|----|-----------|-------------|--------|
| Departamento: | | Ciudad: | | | | |
| Realizado por: | | Fecha: | | | | |
| | | | | | | |
| Aulas | | Si | No | Estados | | |
| Infraestructura edilicia | Paredes | | | Material | Madera | Otros: |
| | Pintura | | | Buena | Regular | Mala |
| | Piso | | | Material | Sin cemento | Otros: |
| | Techos | | | Material | Zinc | Otros: |
| | Puertas | | | Madera | Metal | Otros: |
| | Ventanas | | | Madera | Vidrio | Otros: |
| Mobiliarios | Sillas | | | Cantidad: | | |
| | Pupitres/mesas | | | Cantidad: | | |
| | Escritorios | | | Cantidad: | | |
| | Pizarras | | | Para tiza | Acrílica | Otros: |
| | Armarios | | | Cantidad: | | |
| | Ventiladores | | | De techo | De pie | |
| | Aire acondicionado | | | Ventana | Split | Otros: |

MATRIZ DE INDICADORES DE HECHOS DE CORRUPCIÓN

Son guías de identificación de hechos inusuales o anormales dentro del proceso comprendido entre el inicio del trámite licitatorio y la adjudicación final de proyectos realizados entre el sector privado y el Estado.

Si bien en términos legales estos indicadores no dan por cierta ni probada la existencia de un hecho de corrupción, constituyen elementos con identidad suficiente para entender que existen anomalías en el proceso de contrataciones de manera que la identificación de cualquiera de ellos en un caso real debe funcionar como alerta de corrupción por parte de los funcionarios intervinientes.

1. Irregularidades en el proceso de contratación pública para adquisición de bienes y/o servicios

Los indicadores identificados en este capítulo corresponden a inusualidades o anomalías detectadas en el proceso de contrataciones públicas.

El contrato público o contrato administrativo es un acuerdo de voluntad entre una entidad pública y otra u otras personas (contratista), en virtud del cual, a título oneroso, el contratista se obliga a proveer bienes, prestar servicios o realizar obras y, en cuya consecuencia, se generan otros derechos y obligaciones para las partes.

En nuestro país, la ley 2.051/03 establece que los contratos públicos deberán realizarse a través de los siguientes procedimientos:

- Licitación pública: Para las contrataciones que superen el monto equivalente a diez mil jornales mínimos (Gs. 447.260.000)
- Licitación por Concurso de Ofertas: Para contrataciones cuyo monto se encuentre entre los dos mil y diez mil jornales mínimos (Gs. 89.452.000 y Gs. 447.260.000)
- Contratación directa: Para:
 - Contrataciones cuyo monto no superen los dos mil jornales mínimos (Gs. 89.452.000)
 - Casos de excepción a la licitación (establecidos en el artículo 33 de la Ley 2.051/03)
 - Contratación con fondo fijo: Para contrataciones cuyo monto no supere los 20 jornales mínimos (Gs. 894.520) y para determinados objetos del gasto público. Es una vía de contratación inmediata financiada con el rubro denominado "Caja Chica"

Nota: Un jornal mínimo diario equivale a la suma de Gs. 44.726, según Decreto del Poder Ejecutivo N° 11.137/2007.

Los procedimientos establecidos para la contratación pública tienen por finalidad:

- Permitir el control ciudadano sobre el proceso de contratación, y
- Buscar la mejor opción para cubrir la necesidad de la administración pública en materia de adquisición de bienes y servicios

1.1 Motivos insuficientes para contratar por vía de excepción

En la legislación paraguaya, la licitación pública es el procedimiento de selección del contratista que realiza la Administración Pública para las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, servicios en general, consultorías y obras públicas, en base a condiciones fijadas en el pliego de bases y condiciones, cuando la actividad del objeto del contrato supere los diez mil jornales mínimos.

El procedimiento licitatorio tiene por finalidad transparentar el proceso de contratación con fondos públicos y buscar los negocios más ventajosos a los intereses públicos, a través de la promoción de una competencia sana entre personas que podrían proveer lo que el Estado requiere. Por ello, la licitación pública es la regla general para la realización de los contratos más importantes con el Estado.

Excepciones como el monto inferior a cierta suma (Dos mil jornales mínimos: Gs. 89.452.000, en la actualidad) o la existencia de cuestiones de urgencia, o situaciones específicamente establecidas por ley autorizan por excepción, a contratar por vía de excepción

La contratación directa posee altos riesgos implícitos de corrupción porque no exige la misma cantidad de pasos formales que los procesos de licitación pública y no es lo suficientemente transparente.

La ley de contrataciones solo autoriza la contratación directa por vía de excepción en los siguientes casos:

- a) EXCLUSIVIDAD DE DERECHOS.
- b) DESASTRES NATURALES.
- c) SEGURIDAD NACIONAL.
- d) FUERZA MAYOR.
- e) RESCISIÓN IMPUTABLE AL PROVEEDOR.
- f) LICITACIONES DESIERTAS.
- g) RAZONES TÉCNICAS O URGENCIA.
- h) RECEPCIÓN EN PAGO.

Frente a casos de contratación por vía directa se deben extremar todos los recaudos necesarios:

- Sí se argumentan cuestiones de urgencia, éstas deben estar debidamente justificadas implicando que la explicación deberá contener un relato acabado del hecho alegado como causal de excepción. A los fines de la debida justificación no será suficiente la sola invocación de la causal establecida por la ley.
- También deberá estar debidamente acreditadas con documentación de respaldo de fecha anterior al inicio del trámite de solicitud de contratación por vía directa.
- Deberá contarse con la autorización expresa del responsable administrativo superior. La autorización deberá estar correctamente emitida.

También deberá ponerse especial atención en los casos de utilización del método de contratación directa por vía de excepción, cuando sea realizado en forma reiterada o frecuente por los mismos administrados del Estado.

1.2 Descripción insuficiente de especificaciones técnicas en los pliegos de bases y condiciones

Los pliegos de bases y condiciones son los documentos elaborados por los administradores públicos, en los que se consignan las reglas que regirán el proceso de contratación por la vía de la Licitación y que se constituyen en la base para la elaboración del contrato. En los mismos se debe especificar el suministro, obra o servicio que se licita.

En la ley de Contrataciones Públicas (artículo 20 modificado por la Ley 3.439/07) se regula el contenido de los Pliegos de Bases y Condiciones a ser utilizados en los procesos de contrataciones públicas.

Deberá prestarse atención a la descripción de especificaciones técnicas de bases de pliegos y condiciones y especialmente a verificar si cumple con las exigencias fijadas en el artículo 20 de la ley de contrataciones públicas.

Especialmente, en aquellas exigencias relacionadas con:

- la acreditación fehaciente del organismo convocante, del proveedor o contratista,
- los criterios de evaluación de ofertas, plazo y condiciones de entrega,
- la descripción completa de la provisión de bienes y servicios a ser contratados,
- exigencia de mantenimiento, asistencia técnica y capacitación;
- refacciones necesarias,
- aplicación de normas técnicas, referidas preferentemente a parámetros internacionales; dibujos; planos; cantidades; muestras, y pruebas que se realizarán, así como método para ejecutarlas.
- Criterios claros y detallados para la evaluación de ofertas en base a metodología y parámetros establecidos en las

bases de licitación, la ley y otras disposiciones normativas.

- Sistemas empleados para la identificación de los bienes o servicios a ser contratados.

Correctamente elaborados, los Pliegos de Bases y Condiciones sirven para hacer que las ofertas resulten comparables. Su finalidad es generar las condiciones necesarias para que el convocante pueda elegir la mejor oferta, garantizando la transparencia de la contratación. En ellos, el convocante debe describir los bienes, locaciones, servicios y obras públicas que requiere contratar, con las especificaciones cuantitativas y cualitativas del servicio u obra requerido. La descripción tiene que ser realizada en forma objetiva de acuerdo al bien o servicio que se precisa según el objeto contractual.

La falta de claridad de las condiciones, abre las puertas a las decisiones arbitrarias y dificulta la supervisión.

En estos casos, cualquier empresa, por más que no pueda satisfacer la necesidad real que motivó la convocatoria o que no resultara una buena oferta en el mercado, podría convertirse en adjudicataria, dependiendo del sólo arbitrio de las autoridades de la entidad convocante.

1.3 Pliegos diseñados para beneficiar a empresas previamente determinadas

Las bases y condiciones consignadas en los pliegos, deben ser suficientemente precisas como para que las ofertas puedan ser comparables, pero al mismo tiempo debe evitarse describir las condiciones de un modo tal que sólo puedan ser cumplidas por un oferente determinado.

Cuando las bases y condiciones son elaboradas de forma tal, que solo un grupo limitado de empresas o consorcios podrían presentarse, se distorsiona deliberadamente el principio de libre concurrencia en materia licitatoria.

Lo anterior implica además, que los administradores de los fondos del Estado, han tomado una decisión relacionada con la disposición de fondos estatales, sin realizar el procedimiento establecido en la ley para el efecto y que, el proceso licitatorio posterior a la decisión real, se realiza al sólo efecto de dar apariencia de legalidad a la decisión.

De esta manera, se atenta contra la transparencia requerida como requisito para las contrataciones públicas y la falta de transparencia en actos que implican disposición de fondos públicos es siempre una alerta de corrupción de parte de los funcionarios intervinientes.

1.4 Contratos que no garantizan suficientemente los intereses del Estado

Las cláusulas penales son aquellas disposiciones establecidas en el contrato, en virtud de las cuales el Contratante (Estado, en el caso que nos ocupa) tiene la potestad de aplicar sanciones (Ejemplo: Multa) a los Contratistas que no cumplen correctamente con las obligaciones que asumieron al firmar el contrato.

Ejemplo: la aplicación de una multa que se aplica a un proveedor que se atrasa en la entrega de los bienes.

En la Ley de Contrataciones Públicas (inciso i del artículo 37 de dicha Ley) se estipula que desde el pliego de requisitos se deben manifestar las penalidades convencionales por atraso de entrega de bienes, prestación de servicios, o ejecución de obras.

Estas mismas condiciones deben ser trasladadas al contrato que se firma con el adjudicatario, siendo obligatoria la existencia de estas cláusulas que disponen penalidades.

La falta de consignación de cláusulas penales en los contratos firmados con las empresas adjudicadas, a pesar de lo establecido en la ley, debilita la capacidad del Estado de proteger el interés general que debe ser tutelado por la administración.

Produciéndose el incumplimiento, el Estado pierde el tiempo empleado en el proceso de elección y el dinero mal invertido en las actividades realizadas por la adjudicataria que se encuentra en incumplimiento, generando perjuicios al Estado.

También se consideraran lesivos a los intereses del Estado aquellas cláusulas contractuales que no precisen adecuadamente aspectos fundamentales del cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes tales como: imprecisión o falta de determinación de plazos de cumplimiento, lugares de cumplimiento, cantidad y calidad de suministros, etc.

1.5 Imprecisión de los sujetos involucrados en la ejecución de los contratos

Sí en los contratos y en las condiciones previas no se determinen con precisión a los funcionarios, instituciones y órganos que estarán involucrados en su cumplimiento, se estarán sentando las bases para dificultar el control de la ejecución y, consecuentemente, facilitar la realización de actos de corrupción.

La determinación precisa de quienes estarán involucrados en la ejecución del contrato resulta particularmente importante, en aquellos casos en los que se acuerda la participación de ciudadanos nucleados en organizaciones en la cadena de cumplimiento de los fines de los desembolsos. Ejemplo: para la provisión de útiles escolares y/o alimentos a los alumnos de las Escuelas de escasos recursos, a través de las Organizaciones de Padres.

En estos casos, la falta de designación precisa de los sujetos involucrados en la ejecución de los contratos, puede tornar imposible el control de su ejecución. A los fines de su ejecución, las partes deberán especificar, con el mayor detalle y precisión posible, a los funcionarios, instituciones y órganos que estén involucrados en el cumplimiento de los deberes y obligaciones asumidas contractualmente.

También deberán especificar con precisión y detalle el alcance de las obligaciones asumidas (formas de pago, plazos de cumplimiento, domicilio de entrega en casos de suministros, responsables de recepción, etc.)

De esta manera, se sientan las bases para poder controlar el cumplimiento efectivo de los términos del contrato y se garantizará que las responsabilidades asumidas queden precisamente especificadas.

1.6 Funciones y responsabilidades contractuales no especificadas.

Como en el caso anterior, si los responsables del cumplimiento de las obligaciones no se encuentran expresamente determinados, resulta imposible exigir el cumplimiento de obligaciones establecidas en los contratos o verificar el cumplimiento a través de los procesos de control o fiscalización.

Existen casos en los que se acuerda la participación de ciudadanos nucleados en organizaciones en la cadena de cumplimiento de los contratos públicos, tal como se explicó precedentemente.

En estos casos, resulta de suma importancia, a más de individualizar a las entidades, órganos y personas que intervendrán en la ejecución, establecer las funciones y responsabilidades correspondientes a cada uno de ellos. También deberán quedar claramente identificados los beneficiarios finales. Deberá también exigirse al contratista la documentación necesaria para acreditar el cumplimiento del servicio o proyecto contratado, como un requisito previo al pago.

De esa manera, se facilitará el control de la ejecución del contrato.

1.7 Empresas de propiedad de funcionarios públicos, familiares o allegados

La decisión de adquirir un bien o servicio, realizar una obra, etc. debe basarse en necesidades reales y la adjudicación de los contratos debe realizarse a aquellas personas o empresas que realicen la mejor oferta.

La Ley de Contrataciones Públicas, en su artículo 40 prohíbe presentar propuestas para contratar, entre otros, a los funcionarios o empleados públicos que intervengan en cualquier etapa del procedimiento de contratación, y que tengan interés personal, familiar o de negocios con el proveedor o contratista, incluyendo aquellas personas con las que pueda resultar algún beneficio para ellos, su cónyuge o sus parientes consanguíneos o afines hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios, accionistas o sociedades de las que el funcionario o empleado público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte en los últimos seis meses.

La contratación de empresas que pertenecen a personas que se encuentran inhabilitadas, es una clara violación a lo dispuesto en la Ley de Contrataciones. Sin embargo, existen ocasiones en que las personas inhabilitadas se valen de otras (Testaferros) que figuran como los formales propietarios de las empresas y que sirven para encubrir a los verdaderos dueños de las mismas.

En los casos de operaciones a través de Testaferros, resultará más difícil detectar a los verdaderos dueños de las empresas.

En los casos en que las empresas adjudicadas pertenezcan realmente a funcionarios públicos, familiares o allegados, existirá un claro indicio de que la decisión no se basó en la información proporcionada en el proceso, sino en un acuerdo previo a la adjudicación, poniéndose en duda la necesidad real de la realización de la obra, adquisición del bien o prestación de los servicios o, en su caso, generando la duda de haberse adjudicado en realidad, a la mejor oferta.

La realización de este tipo de acuerdos es un claro indicio de la existencia de tráfico de influencias (que es un hecho punible previsto en el artículo 7º de la Ley 2.523/04¹).

Además, es un claro indicio de la realización de otros actos de corrupción (Enriquecimiento ilícito, cohecho, soborno, lesión de confianza, etc.).

1.8 Adjudicación frecuente a las mismas empresas

Los procesos establecidos para las contrataciones en la administración pública, tienen por finalidad transparentar los actos de disposición del patrimonio público para reducir los riesgos de corrupción y buscar la provisión de la mejor calidad en los bienes, servicios y obras. Por dicho motivo, las convocatorias deben realizarse en forma pública.

En los casos de convocatorias para la adquisición de bienes, servicios u obras que pudieran ser proveídos por varias empresas que operan en el mercado, constituiría una llamada de atención el hecho de que resultaran siempre las mismas empresas o consocios los adjudicatarios de las licitaciones públicas, o empresas o consorcios pertenecientes a los mismos dueños. Sobre todo, en los casos en que existan numerosas empresas que podrían proveer los servicios o bienes requeridos, a precios similares y con la misma calidad.

Se debería prestar especial atención, en los incisos h) e i) del artículo 40 de la Ley de Contrataciones Públicas, que establecen las prohibiciones para contratar con empresas vinculadas entre sí, en diversos supuestos.

Podría indicar que estas mismas empresas que siempre son adjudicatarias se encuentran relacionadas con funcionarios públicos, políticos o personas vinculadas a éstos.

Esta situación puede estar indicando un fenómeno de cartelización del mercado, a través de acuerdos indebidos entre empresarios, para evitar la pugna mutua y regular así la producción, venta y fijación de precios en los rubros correspondientes a la convocatoria.

1.9 Empresas que tienen por cliente exclusivo al Estado

Existen casos en que empresas tienen como único cliente a una o diferentes áreas del Estado. Estos casos podrían indicar que las empresas han sido constituidas al solo efecto de realizar negocios con el Estado o, que son utilizadas para dar apariencia de justificación para la sustracción de fondos del erario público. También podrían indicar que las empresas reciben información privilegiada gracias a tráfico de influencias con el sector público.

Deberán realizarse controles exhaustivos a los fines de verificar la existencia de alguno/s de estos supuestos.

1.10 Presentación y adjudicación a empresas que tienen poco tiempo de constituidas en procesos de contratación de mayor cuantía

La experiencia en el ramo del objeto de la convocatoria para la contratación, es un factor sumamente útil a ser considerado al momento de valorar la posibilidad de que el objeto requerido que motivó el llamado, pueda ser cumplido a satisfacción por parte de los oferentes.

Por dicho motivo, la adjudicación de contratos públicos a empresas que cuentan con poco tiempo de constitución (creación), especialmente cuando su participación se realiza en procesos de mayor cuantía, son claras señales de alerta que ameritan centrar la atención en el negocio en cuestión, como un indicio de corrupción. Este supuesto podría indicar el direccionamiento de ofertas a favor de determinadas empresas.

Dicha circunstancia podría indicar que estas empresas fueron creadas, al sólo efecto de encubrir a los verdaderos dueños o sólo para dar la apariencia de la existencia de una contraprestación al desembolso de los fondos.

1. Ley 2.523/04 QUE PREVIENE, TIPIFICA Y SANCIONA EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS: Artículo 7º. - Tráfico de influencias. 1) El que reciba o se haga prometer para sí o para un tercero, dinero o cualquier otro beneficio como estímulo o recompensa para mediar ante un funcionario público, en un asunto que se encuentre conociendo o haya de conocer invocando poseer relaciones de importancia o influencia reales o simuladas, será castigado con pena privativa de libertad hasta tres años o multa. 2) Igual pena se aplicará a quien entregue o prometa dinero o cualquier otro beneficio, para obtener el favor de un funcionario público. 3) Si la conducta señalada en los incisos 1) y 2) de este artículo estuviera destinada a hacer valer una influencia ante un magistrado del Poder Judicial o ante fiscales del Ministerio Público, a fin de obtener la emisión, dictado, demora u omisión de un dictamen, resolución o fallo en asuntos sometidos a su consideración, el límite legal máximo de la sanción se elevará hasta cinco años de pena privativa de libertad.

1.11 Presentación y adjudicación de contratos públicos a empresas que tienen por objeto principal actividades o rubros distintos del objeto de la convocatoria

Tal como se señaló más arriba, la experiencia en el ramo del objeto de la convocatoria para la contratación, es un factor sumamente útil a ser considerado al momento de valorar la posibilidad de que el objeto requerido que motivó el llamado, pueda ser cumplido a satisfacción por parte de los oferentes.

Los casos de empresas adjudicadas con contratos públicos, para la provisión de bienes o servicios distintos de aquellos que constituyen el objeto habitual de su actividad comercial o profesional, son claras señales de alerta que ameritan centrar la atención en el negocio en cuestión, como un indicio de corrupción.

Este supuesto podría indicar el direccionamiento de ofertas a favor de determinadas empresas.

Podría indicar que estas empresas participan sólo por la existencia de acuerdos previos con funcionarios públicos, políticos o personas vinculadas a estos.

1.12 Existencia de sobrepuestos o precios muy bajos

Uno de los criterios para determinar la mejor oferta, es el precio de la oferta de los bienes, servicios u obras presentados por las personas o empresas que pretenden adjudicarse el contrato. Obviamente, siempre y cuando la oferta cumpliera con los requisitos de calidad mínima exigida por el convocante. La regla general es que el convocante debe contratar a la empresa que le ofrezca la mejor oferta en cuanto a precios, siempre y cuando la calidad ofrecida sea la requerida.

Al realizarse adjudicaciones por productos de cierta calidad a un precio determinado, que en el mercado, en ese tiempo, se encontraban cotizados en un precio inferior al adquirido, surge que efectivamente no se optó por el mejor oferente y no se cumplió con el propósito de la convocatoria.

En estos casos es posible la existencia de acuerdos entre las empresas adjudicatarias y los funcionarios que tenían a cargo la decisión de la adjudicación.

La adjudicación de contratos a empresas que han ofrecido la provisión de servicios, bienes u obras, a precios superiores a los que se ofrecen para productos de calidad similar en el mercado, es una alerta clara de corrupción de parte de los funcionarios intervinientes.

También deberá prestarse especial atención a los supuestos en que los precios establecidos en el contrato no sean excesivamente bajos e irrisorios. Esto podría evidenciar la falta de seriedad de las ofertas y constituir indicios de una falta de capacidad de cumplimiento real del contrato.

2. Irregularidades en la ejecución del contrato.

Los indicadores identificados en este capítulo corresponden a inusualidades o anomalías detectadas en el proceso de ejecución de los contratos públicos.

2.1 Aceptación de productos de calidad inferior a la ofertada

En los contratos públicos, la selección de los productos debe responder a las especificaciones técnicas de la convocatoria, y estas, a su vez, a las necesidades que se pretenden cubrir.

La aceptación de productos de calidad inferior a la ofertada conforme a las especificaciones técnicas, sin la aplicación de penalidades, en el marco de la ejecución de los contratos, constituye un indicio de corrupción.

Esto, debido a que, el dar por cumplido el contrato, sin que se haya cumplido con lo acordado y sin la aplicación de las penalidades correspondientes, implica el favorecimiento indebido de la empresa que incurrió en incumplimiento en perjuicio directo de los intereses del Estado.

2.2 Incumplimientos contractuales

Los incumplimientos de las obligaciones pactadas entre el Estado y el Proveedor, también podrían configurar indicios de corrupción.

Deberá prestarse especial atención frente a supuestos de demora en la entrega de bienes, entregas deficientes, entregas que no respondan a las especificaciones originalmente pactadas y otros supuestos similares.

En cualquiera de estos casos, el funcionario responsable deberá centrar su atención en el proceso de adjudicación del contrato al contratista correspondiente, con el fin de verificar los procedimientos realizados, así como las razones expresadas para realizar la adjudicación.

2.3 Certificación de obras que no se corresponden con las especificaciones técnicas del contrato

Para considerar cumplido en todo o en parte un contrato de obra, la misma debe ser inspeccionada previamente por un profesional entendido en la materia de la construcción con el fin de verificar y, en su caso, certificar, que la misma ha sido realizada conforme a las especificaciones técnicas.

La certificación es una medida previa y necesaria para la recepción total o parcial de la obra contratada (según la entrega sea total o parcial).

La aceptación de obras de calidad inferior a la ofertada conforme a las especificaciones técnicas, sin la aplicación de penalidades, en el marco de la ejecución de los contratos, constituye un indicio de corrupción.

Esto, debido a que, el dar por cumplido el contrato, sin que se haya cumplido con lo acordado y sin la aplicación de las

penalidades correspondientes, implica el favorecimiento indebido de la empresa que incurrió en incumplimiento en perjuicio directo de los intereses del Estado.

3. Irregularidades en los pagos a las empresas contratistas:

Los indicadores identificados en este capítulo corresponden a inusualidades o anomalías detectadas en los procesos de pago de los contratos públicos.

3.1 Celeridad inusual

En el marco de la ejecución de los contratos celebrados por la administración pública, existen procedimientos internos que deben cumplirse con el fin de efectuar las erogaciones para la realización de los pagos a proveedores del Estado.

Los casos en que los procesos de emisión de pagos se realizan con una celeridad inusual, es decir, una celeridad que no se da en el resto de los procesos de pagos realizados en circunstancias similares, constituyen llamadas de atención que ameritan centrar la atención en dichos procesos.

La celeridad en el pago a un proveedor, cuando que la celeridad no constituye la regla, podría indicar un trato privilegiado al contratista en particular. A su vez, el trato privilegiado a un contratista, es una alerta de corrupción por parte de los funcionarios públicos.

3.2 Emisión de cheques al portador

Por razones de control, los cheques que son emitidos por los administradores de los fondos públicos, deben ser librados en forma nominal. Es decir, consignando expresamente el nombre y apellido o razón social de la persona a cuya orden se libran.

El libramiento de cheques en forma nominada, permite verificar si quien recibió el cheque es el proveedor del Estado o su representante.

En los casos de emisiones de cheques al portador, resulta muy difícil identificar al verdadero beneficiario y la utilización real del monto consignado en el cheque.

Los cheques al portador pueden ser cobrados por la persona que lo porta. Esto, dificulta controlar que los cheques emitidos hayan sido efectivamente entregados a los proveedores o a sus representantes.

Toda acción tendiente a dificultar los controles en el marco de procesos previos o concomitantes a los desembolsos de fondos del Estado, son alertas de la realización de actos de corrupción.

3.3 Endosos falsificados

Como ya se refirió anteriormente, por regla general, los cheques emitidos por la administración pública deben li-

brarse en forma nominal. Por dicho motivo, los mismos solo podrán ser cobrados por las personas a cuya orden fueron emitidos o bien, por aquellos a quienes los derechos inherentes a los cheques hubieran sido transmitidos por endoso.

El endoso es el acto jurídico de disposición de los derechos del cheque. Se realiza firmando al dorso del cheque. Cuando se trata de cheques nominados, solo tiene el derecho de endosarlo, la persona a cuyo orden se ha librado el cheque.

La utilización de un cheque con una firma falsa, es un hecho punible denominado "Producción de documento no auténtico" que conlleva una pena de hasta cinco años de privación de libertad o con multa. En los casos especialmente graves, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta diez años (artículo 246 del Código Penal)

La falsificación de una firma al dorso de un cheque nominado (endoso falso), a más de tratarse de un hecho punible, es un indicio de que los fondos podrían haber sido destinados a un fin distinto de aquel que, formalmente, justificó la erogación. Es una clara alerta de acto de corrupción.

3.4 Cobro de cheques correspondientes a pagos de proveedores, por parte de funcionarios públicos

Los cheques emitidos para pagos a proveedores, deben ser entregados a los mismos o a sus representantes. Para el efecto, deben ser librados en forma nominal.

Los casos en que los cheques destinados a pagos de proveedores son cobrados por funcionarios públicos, son alertas de corrupción.

4. Problemas con rendición de cuentas a oficinas de control

Los indicadores identificados en este capítulo corresponden a inusualidades o anomalías detectadas en el proceso de rendición de cuentas a oficinas de control.

4.1 Inexistencia o falta de aplicación de reglas de procedimientos

El control de los actos de administración pública implica verificar si los actos realizados en el marco de la referida administración, se han adecuados a lo dispuesto en las normas jurídicas que regulan los procedimientos establecidos para el efecto.

Los controles de los actos de administración tienen por finalidad prevenir y detectar los incumplimientos de las reglas a que deben ajustarse dichos actos. Por lo tanto, son medios tendientes a prevenir y detectar actos de corrupción.

Existen órganos internos de control (Ejemplos: Auditorías Internas de las instituciones, Auditoría del Poder Ejecutivo) y órganos externos de control (Ejemplos: Contraloría General de la República, Dirección Nacional de Contrataciones Públicas).

La inexistencia de reglas claras de atribución de funciones y de regulación de los procedimientos internos, en el marco de la preparación, perfeccionamiento y ejecución de los contratos, dificulta e incluso, impide la determinación de las personas responsables de las faltas o los incumplimientos, sobre todo, en los casos de omisión. Esto significa que se dificulta e imposibilita realizar un control efectivo del cumplimiento de las obligaciones de cada una de las partes.

Toda acción tendiente a dificultar los controles en el marco de procesos previos o concomitantes a los desembolsos de fondos del Estado, son alertas o indicadores de la realización de actos de corrupción.

4.2 Falta de provisión de documentación o provisión insuficiente a los órganos de fiscalización de los actos de administración pública

Como se refirió precedentemente, los controles son medios tendientes a prevenir y detectar actos de corrupción.

Para realizar los controles o fiscalizaciones, se requiere de información que, en gran medida, debe ser proporcionada por los responsables de las entidades sometidas al control o fiscalización.

Por dicho motivo, la falta de provisión de documentos o la provisión de documentos insuficientes a las autoridades de fiscalización, son limitaciones a la realización de un control acabado.

Los obstáculos a la labor de fiscalización implica la falta de información confiable de la gestión realizada con los fondos del Estado.

La falta de transparencia de los actos de administración de fondos públicos, es una alerta clara de corrupción.

4.3 Provisión a los órganos de fiscalización, de informes mal confeccionados

Como se explicara más arriba, la labor de control o fiscalización requiere de la provisión de información y de evidencias que, en su mayoría, deben ser proporcionada por los responsables de las entidades sometidas al control o fiscalización.

Si los datos o información requerida para realizar la actividad de control o fiscaliza-

ción no resulta clara, porque los informes han sido mal confeccionados, no podrá realizarse una fiscalización correcta.

De esta manera, resultará imposible verificar si los actos de la administración pública se han ajustado a lo dispuesto en la ley.

La falta de transparencia de los actos de administración de fondos públicos, es una alerta clara de corrupción.

4.4 Otras limitaciones impuestas por las autoridades de las instituciones auditadas, a los órganos de fiscalización

La auditoría es un procedimiento de verificación de los actos realizados en el órgano o institución que es sometido a fiscalización.

Para realizar la verificación, el órgano auditor debe aplicar diversos procedimientos de auditoría, que son aquellos realizados por el órgano auditor con la finalidad de obtener la información necesaria para cumplir con su finalidad de fiscalización. Ejemplos: Pedidos de informes y documentos; Entrevistas; Pruebas técnicas, etc.

La obtención de la información necesaria para elaborar el informe de auditoría, depende, en gran medida, de la colaboración de los responsables de las entidades sometidas al control o fiscalización quienes son los que deben facilitar la tarea a los auditores.

Si las autoridades de los órganos o instituciones que son fiscalizadas no colaboran con el órgano auditor u obstaculizan los procedimientos de auditoría, los auditores no podrán cumplir acabadamente con su tarea de fiscalización, por falta de información necesaria para presentar una opinión fundada, en todo o parte de las áreas sometidas a fiscalización.

Ejemplos: Impedir la realización de entrevistas de auditorías a funcionarios de la institución.

Los obstáculos a la labor de fiscalización generan escasa información o información no confiable de la gestión realizada con los fondos del Estado.

La falta de transparencia de los actos de administración de fondos públicos, es una alerta clara de corrupción.

4.5 Ausencia de documentos que justifiquen la remisión y entrega de bienes adquiridos

Luego de adquiridos bienes, estos deben ser remitidos a sus lugares de destino y, en algunos casos, entregados a ciudadanos u organizaciones, beneficiarios.

En los casos de contratos de provisión de bienes, resulta fundamental que los responsables de la entidad que realizó la compra, cuenten con la documentación que acredite el destino que se le dio a cada bien adquirido, con el fin de posibilitar la verificación de su recepción real y correcta utilización.

En caso de falta de identificación del receptor o del beneficiario, se dificulta el seguimiento del destino de los bienes. Si no se tiene correctamente identificada a la persona que recibe los bienes o servicios contratados no se puede acceder a una fuente importante de información para verificar el cumplimiento de éstos. Esto dificulta e incluso, imposibilita, verificar si, efectivamente, los bienes han sido recibidos y, en su caso, fueron utilizados en la forma debida.

Los obstáculos a la labor de fiscalización generan escasa información o información no confiable de la gestión realizada con los fondos del Estado.

La falta de transparencia de los actos de administración de fondos públicos, es una alerta clara de corrupción.

4.6 Falsedades y falsificaciones en documentos de recepción de bienes y servicios en general

La prueba del cumplimiento de los contratos que, a su vez, justifican los desembolsos de fondos del Estado a favor de las empresas contratistas es fundamental para la verificación de la condición requerida para la justificación de las erogaciones realizadas.

Los documentos son los principales medios a través de los cuales se puede realizar dicha verificación.

Si los documentos probatorios de la realización o entrega de los servicios o bienes, respectivamente, contienen información falsa (falsedad) o adulteraciones en su contenido, o firmas falsas (falsificaciones), dicha documentación pierde la credibilidad.

Ejemplo: La falsificación de la firma de ciudadanos que supuestamente recibieron víveres supuestamente proporcionados por una entidad estatal.

Las referidas (falsedades y falsificaciones en documentos respaldatorios de erogaciones) son claras señales de alerta que ameritan centrar la atención en el negocio en cuestión, como un indicio de corrupción.

4.7 Documentos con firmas de supuestos receptores de bienes, no identificados

Como se explicara precedentemente, la prueba del cumplimiento de los contratos que, a su vez, justifican los desembolsos de fondos del Estado a favor de las empresas contratistas es fundamental para la verificación de la condición requerida para la justificación de las erogaciones realizadas.

Los documentos son los principales medios a través de los cuales se puede realizar dicha verificación.

En caso de falta de identificación del receptor o del beneficiario, se dificulta verificar que los bienes han sido efectivamente entregados.

Si no se tiene correctamente identificada a la persona que recibe los bienes o servicios contratados no se puede acceder a una fuente importante de información para verificar el cumplimiento del contrato.

El hecho de no contar con la documentación respaldatoria suficiente, que posibilite la comprobación del cumplimiento de una obligación constituye un indicio de la intención de funcionarios de respaldar operaciones que nunca se ejecutaron, o que se ejecutaron de forma incompleta o que no cumplieron con las especificaciones en cuanto a cantidad y calidad que fueron acordadas.

Observaciones generales: Suelen detectarse con relativa facilidad incumplimientos varios de orden administrativo, que en realidad, estarían encubriendo la detección de hechos más graves de corrupción y de menoscabo al patrimonio público. La defensa de los funcionarios involucrados suele ser aceptar las faltas administrativas, a sabiendas de la levedad de las sanciones y con el fin de evitar ser sometidos a una causa penal.

INFORME DE CONTRATACIONES DEPARTAMENTALES DEL COMPLEMENTO NUTRICIONAL 2009

FICHA TÉCNICA

Nombre:

Monitoreo a los Procesos de Contrataciones Púbricas del Programa Complemento Nutricional.

Periodo de Investigación:

Año 2009

Fuentes:

Pliegos de Bases y Condiciones
Contratos Firmados

Metodología:

Se analizaron todos los PBC y contratos de las 17 Gobernaciones y de Asunción. Además se recurrió a distintas informaciones publicadas en la Prensa, en los Talleres realizados con el Programa, y consultas a las distintas Gobernaciones Departamentales.

Se llevó a cabo un completo relevamiento de las contrataciones realizadas desde el momento del llamado hasta su adjudicación durante el año 2009 a fin de analizarlas y compararlas.

El objetivo del relevamiento es medir el impacto real del Proyecto Complemento Nutricional sin entrar a considerar las posibilidades que cada Gobernación posee según su presupuesto.

Fuentes consultadas:

Portal Web de Contrataciones www.contrataciones.gov.py; Informaciones proporcionadas por las Gobernaciones a través de la vía telefónica, correo convencional y electrónico.

¿SABÍAS QUE el monto previsto en el 2009 en las 18 localidades (17 Departamentos y Asunción) para la compra de Merienda Escolar es de aproximadamente Gs. 67.635.263.820 un poco más de 14,2 millones de dólares?

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La mayoría de los Departamentos no opusieron trabas al acceso a la información que debe ser de conocimiento público.

PLIEGOS DE BASES Y CONDICIONES

¿SABÍAS QUE un elemento esencial para lograr transparencia en las contrataciones es determinar en las mismas especificaciones precisas de Beneficiarios y cantidades destinadas a los mismos, así como los lugares y días de entrega?

Un elemento esencial que coadyuvaría a un efectivo y eficaz control de la ejecución de los contratos es la claridad en los Pliegos de Bases y Condiciones, las especificaciones precisas de los Beneficiarios, Plan de Entregas y Lugar específico en el que se van a recepcionar los Complementos Nutricionales.

En teoría todos los Pliegos de Bases y Condiciones de los llamados para el Complemento Nutricional tienen una sección que se refiere a Plan de entregas y Beneficiarios. Pero en algunos casos, como sucede en los Departamentos de Boquerón, Canindeyú, Misiones y San Pedro, los planes de entrega no son muy precisos, ya que establecen tiempos muy generales. Ej.: "Las siguientes entregas se realizarán mensualmente" o "Se entregarán a partir de tantos días de la recepción de la orden de compras". Ambos periodos de tiempo son muy ambiguos y queda finalmente a discreción el plazo de inicio de entregas, haciéndole depender finalmente del día en que se entregue la orden de compra; pudiéndose determinar las fechas con mayor precisión en el mismo pliego. Sucede también, con el Plan de Entregas, que en algunos de los Pliegos citados se menciona que los complementos se entregarán a partir de determinada fecha, pero no se establece el procedimiento o la forma en que se procederá posterior a la primera entrega.

Con respecto a la Lista de Beneficiarios, en algunos Pliegos, en la sección dedicada a la Plan de Entrega se incluía una completa lista de las escuelas beneficiarias, y en otros sólo se menciona la cantidad de beneficiarios por zona, sin individualizarse las instituciones, que en el caso de establecerse con anticipación fortalecería el control y la transparencia. Esto se vio en los Pliegos de Boquerón, Caazapá, Caaguazú y Central.

Otro punto llamativo en los pliegos de bases y condiciones es que en algunos casos no se encuentran especificados los lugares en que deben entregarse los productos o se deja postergada la determinación del lugar. No se advierte motivo alguno que impida la especificación desde el principio en el Pliego, asegurándose de esa manera que

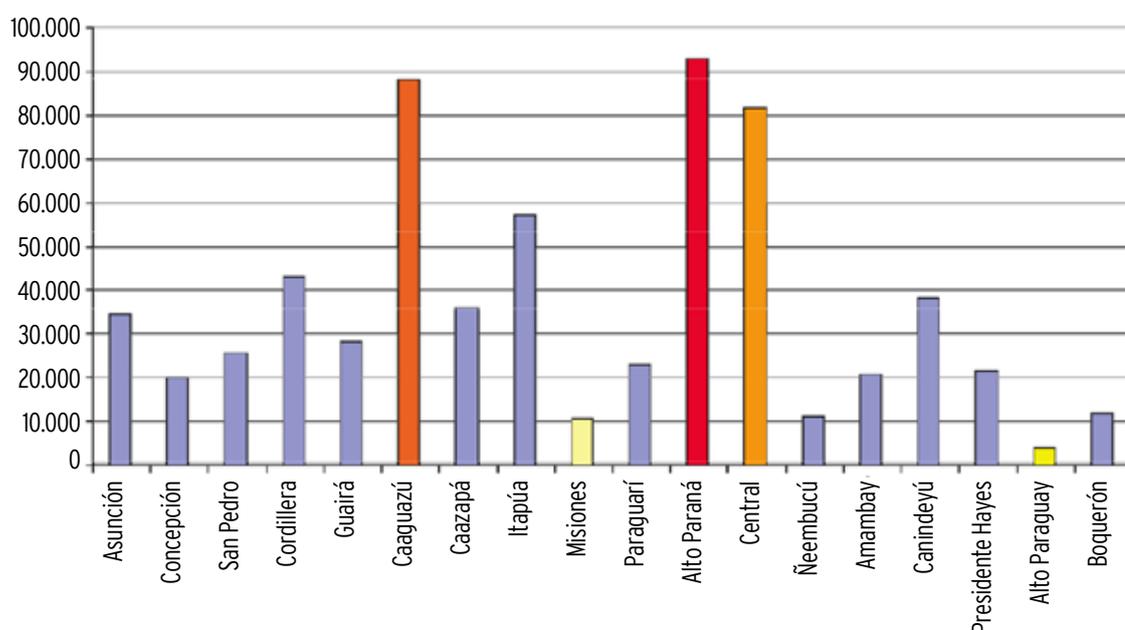
las Empresas que deseen ser adjudicadas acepten los términos estipulados desde un inicio y se obliguen a cumplir con los mismos.

CANTIDAD DE BENEFICIARIOS

¿SABÍAS QUE la cantidad de Beneficiarios en el Programa Complemento Nutricional 2009, en el caso de ejecutarse con total regularidad, debería llegar a 649.791 alumnos?

El total de alumnos a los que se debería llegar en caso de ejecutarse totalmente el presupuesto y de no reportarse ninguna anomalía en el proceso alcanzaría los 649.791. Esto es para el Programa de Complemento Nutricional llevado a cabo por cada una de las Gobernaciones de los Departamentos y, por el MEC en Asunción.

Cantidad de alumnos beneficiarios por Departamento



En el gráfico se puede observar que los Departamentos de Alto Paraná, Caaguazú y Central son los que cuentan con mayor cantidad de beneficiarios, acercándose a los 100.000 beneficiarios cada uno de estos Departamentos.

Es importante llegar a la mayor cantidad de beneficiarios posibles, siempre y cuando se pueda incidir positivamente en la educación de los niños con escasos recursos, ya que el objetivo de las políticas públicas de equidad es la de reducir las desventajas de las clases sociales marginadas independientemente de la cantidad de personas a las que se llegue.

ALCANCE REAL DE LA CANTIDAD DE LECHE EN DÍAS

¿SABÍAS QUE el consumo anual de leche que la O.M.S. recomienda es de 150 litros a 180 litros por persona, y sin embargo Paraguay destina a los niños 20,7 LITROS DE LECHE en la Merienda Escolar?

El Programa Complemento Nutricional alcanza a beneficiar a los alumnos en un promedio aproximado de 103,5 días si se tiene en cuenta que por día se distribuye a los niños 200c.c. de leche fluida.

Este promedio solo se alcanza gracias a aquellas Gobernaciones Departamentales que prevén en

sus presupuestos mucha cantidad de litros de leche a los beneficiarios, como ejemplo: la Gobernación de Alto Paraguay provee un total de 287.000 litros de leche a sus 4.039 alumnos beneficiarios; esto implica -en términos reales- que si se les diera a los niños 200 c.c. por día, duplicaría el periodo por el cuál fue establecido el contrato, es decir alcanzaría para más de 150 días. Alcanza realmente para 355 días, los niños pueden tomar la merienda al menos 2 veces por día.

En cambio, otras Gobernaciones solamente previeron en sus presupuestos cantidades que en relación a sus beneficiarios solamente alcanzarían para 23 días, como se da en

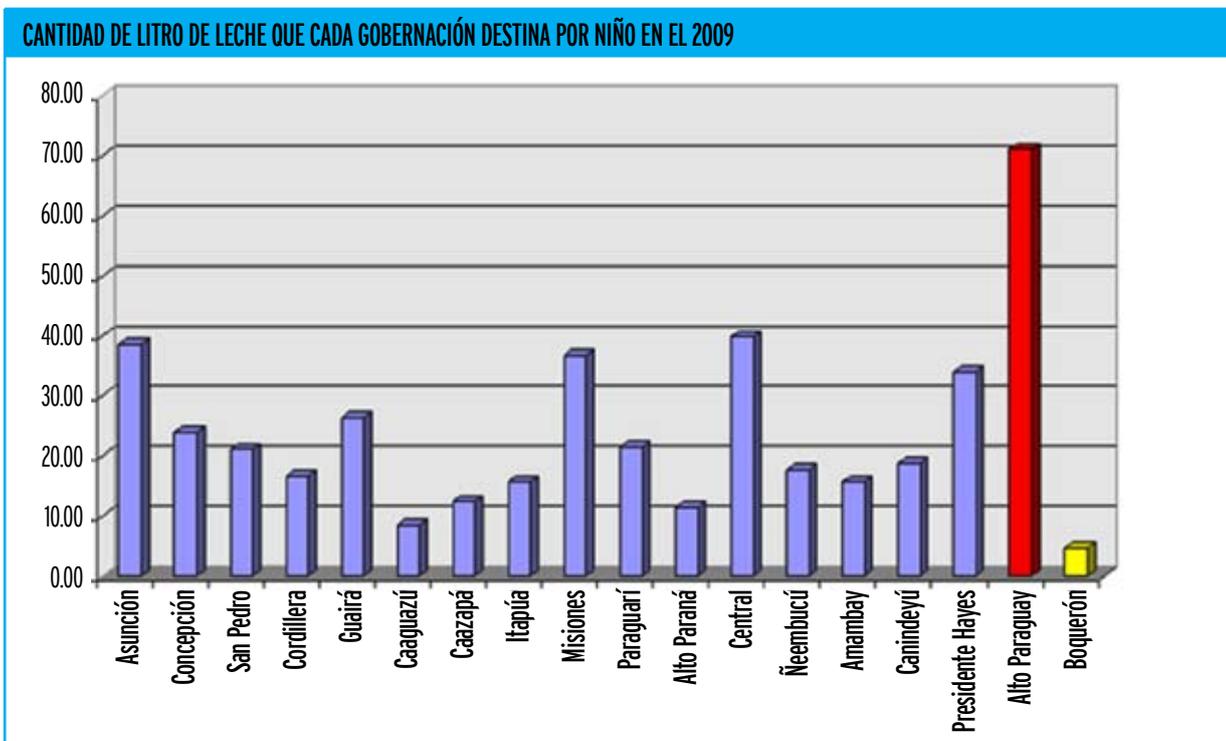
el caso de Boquerón, con un total de 11.937 alumnos beneficiarios solamente contrató 55.281 litros de leche.

Otras Gobernaciones que no alcanzan a cubrir totalmente la necesidad nutricional en el sistema educativo son las de Caaguazú, Alto Paraná y Caazapá. El caso de Caaguazú con un total de 88.237 alumnos a los que se pretende beneficiar, solo se llegó a contratar 746.666 litros de leche; lo que hace un promedio de raciones de 200c.c. de leche para un total de 42 días por niño.

La situación de Alto Paraná y Caazapá se dan de manera similar ya que la provisión de leche alcanzaría para unos 57 y 61 días respectivamente para cada niño.

CANTIDAD DE LECHE QUE LA GOBERNACIÓN DESTINA POR NIÑO EN EL 2009

¿SABÍAS QUE para adquirir leche fluida se destinaron 52.799.696.419 Gs.? Esto es un poco más de 10 millones de dólares seiscientos mil dólares por un total de 13.484.662 lts de leche adquiridos en el 2009.



El promedio de litros de leche que se destina a cada niño en general es de 20,69 litros por cada niño matriculado en el 2009, sin tener en cuenta algunos Departamentos en los que aún no fue adjudicado el Programa de Complemento Nutricional.

Teniendo en cuenta la cantidad de litros contratados por cada Gobernación y la cantidad de beneficiarios de cada Departamento obtuvimos el promedio de litros de leche que cada Gobernación destina a los niños de su Departamento.

El consumo de leche anual que la O.M.S. recomienda per cápita es de 150 y 180 litros.

El promedio de consumo de leche del país es de 80 lts. per cápita.

En la gráfica se puede observar que el departamento de Alto Paraguay se acerca bastante al promedio de consumo de leche a nivel nacional.

Con respecto al promedio de consumo de leche que recomienda la O.M.S. no queda nada que decir ya que la realidad nacional está bastante alejada de lo que este ente internacional recomienda.

¿SABÍAS QUE la Ley 1443/99 con su modificatoria 1793/01 establece que cada Merienda Escolar debe contener preferentemente leche natural o enriquecida; y un alimento sólido rico en proteínas con refuerzo de vitaminas "A" y "D", hierro y yodo; O un alimento para complementar suficientemente las necesidades diarias, energéticas, proteicas y de otros nutrientes del escolar?

Contratación de leche por tipo: En este gráfico se observa que el 94% de las gobernaciones han contratado leche fluida y un 6 % ha solicitado parte de leche fluida y otra parte de leche en polvo.



Cumplimiento de la Ley 1.443/99 “Que crea el Sistema de Complemento Nutricional y Control Sanitario en las Escuelas” y su modificatoria 1793/01:

En la Ley 1793/01 se establece: “El Sistema de Complemento Nutricional en las Escuelas deberá incluir los siguientes programas:

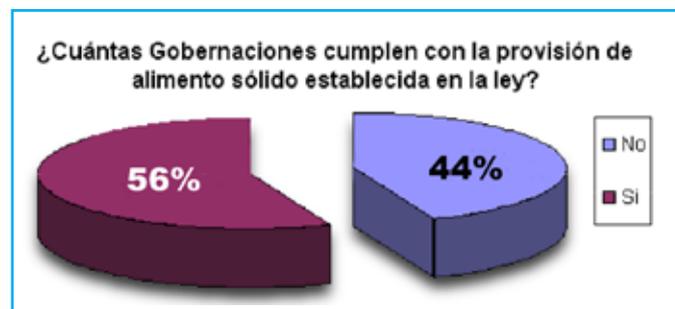
1. Provisión preferentemente de leche natural o enriquecida;
2. Un alimento sólido rico en proteínas con refuerzo de vitaminas “A” y “D”, hierro y yodo; o un alimento para complementar suficientemente las necesidades diarias, energéticas, proteicas y de otros nutrientes del escolar.

En ambos programas la ración diaria debe aproximarse a 600 (seiscientas) calorías que cubran las necesidades energéticas de los alumnos para asimilar las horas de clase”.

Art. 4o.- Las Gobernaciones Departamentales se harán cargo de la organización, planificación y fiscalización de los programas del Complemento Nutricional y para ello coordinarán sus tareas con las Municipalidades, con el Ministerio de Educación y Cultura y con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

En la Ciudad de Asunción estas tareas estarán a cargo de la Municipalidad de Asunción.”

Eso es lo que dice la Ley. Sin embargo, la realidad es otra.



¿SABÍAS QUE el 38 % (7) de las Gobernaciones analizadas no contrataron alimentos sólidos para los niños de las escuelas de sus Departamentos en este año 2009, omitiendo lo que impone la Ley 1443/99 y su modif. 1793/01? Esto implica un total cercano a los 235.783 alumnos que no recibirán las calorías necesarias para desarrollar sus actividades escolares.

Sólo 10 Gobernaciones y Capital cumplen con proveer alimentos sólidos a los alumnos beneficiarios del Complemento Nutri-

cional. (Boquerón, Alto Paraguay, Presidente Hayes, Amambay, Ñeembucú, Alto Paraná, Central Caazapá, Caaguazú, Misiones y Asunción) Las siete (7) Gobernaciones restantes directamente no tienen previsto en su presupuesto la contratación de alimento sólido (Concepción, San Pedro, Guairá, Itapúa, Canindeyú, Paraguari, Cordillera).

¿SABÍAS QUE los tipos de alimentos sólidos adquiridos son:

- Alimento Sólido Panificado (ASUNCIÓN, CENTRAL)
- Almuerzo deshidratado preelaborado (ÑEEMBUCÚ, CAAGUAZÚ, ALTO PARANÁ)
- Alimentos deshidratados, almuerzo (Arroz, fideo, poroto, aceite, sal, cebolla, ajo, coquito) e insumos para jugo de soja (AMAMBAY)
- Palitos de sésamo (PRESIDENTE HAYES, CAAZAPÁ)
- Galleta Seca y Galleta Dulce (ALTO PARAGUAY)
- Galleta Con Grasa, Maní con Cáscara (BOQUERÓN?)

La ley en su artículo 4 establece que las Gobernaciones Departamentales se harán cargo del programa Complemento Nutricional tal como se está ejecutando en todas las Gobernaciones del País. Con respecto a Asunción menciona la Ley, que estará a cargo la Municipalidad de Asunción, sin embargo en la práctica es el Ministerio de Educación y Cultura la Institución Pública que actualmente se encarga del Programa Complemento Nutricional en la Capital del país.

¿SABÍAS QUE el 22 % (4) de las Gobernaciones analizadas, hasta fines de Mayo no ejecutaban el contrato de Complemento Nutricional? Esto implica que cerca de 160.000 niños no recibían su merienda hasta mitad del año lectivo.

Tiempos en las Contrataciones.

Un factor esencial y de gran valor para lograr una incidencia positiva real en la educación de los niños y las niñas es el factor tiempo. Nunca podrá ser igual el impacto de la provisión temprana del Complemento Nutricional al impacto de la distribución a mitad o a fines del periodo lectivo. Es por ello que a continuación pasamos a hacer una comparación en los tiempos establecidos para la apertura de sobre de cada una de las licitaciones realizadas por las Gobernaciones Departamentales.

• Apertura de Sobres.

Este factor permite visualizar el grado de preocupación de las Gobernaciones al momento de prever la implementación del programa dirigido a los alumnos de escasos recursos en sus localidades.

Enero: En el mes de Enero, anticipándose al inicio de clases, la Gobernación de Boquerón fijó la apertura de sobres para la licitación del Complemento Nutricional el día 12.

Febrero: En este mes la única apertura de sobres que se realizó fue la de Asunción. Se debe tener en cuenta que en este mes se iniciaron las clases en todo el país.

Marzo: Son ocho (8) las Gobernaciones que fijaron la apertura de sobre para este mes (Paraguarí, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, y Alto Paraguay).

Abril: Seis (6) Gobernaciones tenían prevista la apertura de sobres en este mes (Concepción, San Pedro, Guairá, Alto Paraná y Presidente Hayes, Cordillera).

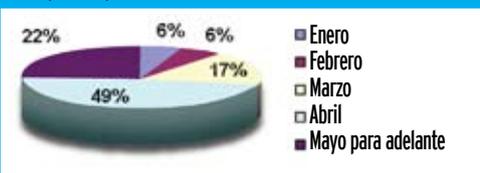
Mayo: Las Gobernaciones de Paraguarí y Cordillera hicieron la apertura de sobre a comienzos de este mes. La de Central tenía prevista la apertura de sobres para fines de este mes.

Julio: La Gobernación de Misiones tiene previsto la apertura de sobre para el 22 de este mes.

¿SABÍAS QUE la Gobernación de Central, adjudicó recién a mitad de junio el contrato y la de Misiones prevé adjudicarla a fines de julio? Firma de contratos

Muchas Gobernaciones comenzaban la cuenta regresiva para la entrega de la Merienda Escolar con la firma del contrato. Expresamente establecían en los Pliegos de Bases y Condiciones que a partir de determinada cantidad

Tiempo en que se firmaron los contratos



de días desde la firma del contrato se realizaran las primeras entregas.

Para tener una idea aproximada de cuándo empezó a llegar el complemento nutricional en cada Departamento:

Enero: El día 30 de Enero la Gobernación de Boquerón firmó contrato con la Empresa Proveedora.

Febrero: En este mes el Ministerio de Educación y Cultura firmó contrato con las empresas proveedoras de la Merienda Escolar para Asunción.

Marzo: Son tres (3) las Gobernaciones que firmaron contratos para la provisión de la Merienda Escolar (Ñeembucú, Amambay y Canindeyú).

Abril: Nueve (9) Gobernaciones firmaron contratos en este mes (Concepción, San Pedro, Guairá, Alto Paraná, Alto Paraguay, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Presidente Hayes).

Mayo: Dos (2) Gobernaciones firmaron contratos a fines de este mes (Paraguarí, Cordillera)

Junio: Una (1) Gobernación (Central) adjudicó el programa analizado.

Julio: Una (1) Gobernación (Misiones) adjudicó el programa analizado.

En el 49% de las Gobernaciones, los contratos se firmaron en abril. Un dato preocupante surge al observar que hasta fines del mes de mayo, el 22% de las contrataciones no se habían efectuado. El motivo: ¿Protesta de las empresas? ¿Negligencia de las Gobernaciones Departamentales? ¿Dificultad en las contrataciones? No lo sabemos... Lo cierto y lo concreto es que cumplida la mitad del año lectivo escolar NIÑOS Y NIÑAS DE ALGUNOS DEPARTAMENTOS DEL PAÍS, NO TIENEN AÚN LA POSIBILIDAD DE TOMAR UN VASO DE LECHE QUE LES AYUDE A LOGRAR MAYOR ATENCIÓN EN EL PROCESO DE APRENDIZAJE A PESAR DE CONTAR ESTE PROGRAMA CON RANGO CONSTITUCIONAL (ART. 75)

Ranking de las Gobernaciones según adjudicaciones finales Las contrataciones más tempranas:

Enero: El día 30 de Enero la Gobernación de Boquerón firmó contrato con la Empresa Proveedora.

Febrero: En este mes el Ministerio de Educación y Cultura firmó contrato con las empresas proveedoras de la Merienda Escolar para Asunción.

Marzo: Son tres (3) las Gobernaciones que firmaron contratos para la provisión de la Merienda Escolar (Ñeembucú, Amambay y Canindeyú).

Las más lentas, todavía no adjudicaron o las ultimas en adjudicar.

Mayo: Dos (2) Gobernaciones firmaron contratos a fines de este mes (Paraguarí, Cordillera)

Junio: Una (1) Gobernación (Central) adjudicó el programa analizado.

Julio: Una (1) Gobernación (Misiones) adjudicó el programa analizado.

¿SABÍAS QUE las empresas con mayor cantidad de adjudicaciones son Distribuidora Don Raúl, por contrataciones adjudicadas en 5 Departamentos por un monto total de 15.767.896.837 Gs. y Distribuidora Paraguay, con 5 contrataciones en distintos Departamentos por un monto total de 10.938.748.494 Gs.?

FRECUENCIA DE ADJUDICACIONES DE LAS EMPRESAS EN PROGRAMAS DE MERIENDA ESCOLAR 2009

| Empresa | Cantidad de Adjudicaciones | Montos Adjudicados (Gs.) |
|--------------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Distribuidora Don Raúl | 5 | 15.767.896.837 |
| Distribuidora Paraguay | 6 | 12.913.948.494 |
| La Holanda | 2 | 4.975.400.940 |
| Masily Paraguay S.R.L. | 2 | 6.113.396.205 |
| Distribuidora San José | 1 | 2.672.145.000 |
| Distribuidora Don Remigio | 2 | 6.387.263.919 |
| Distribuidora Johamar | 1 | 2.304.720.600 |
| Distribuidora Paraguay | 1 | 770.000.000 |
| Distrimerc | 1 | 294.888.880 |
| DMV Comercial | 1 | 1.023.750.000 |
| El Samaritano | 1 | 1.697.990.000 |
| Engadí | 1 | 4.151.435.740 |
| L.S. Importación y Exportación | 1 | 447.857.400 |
| Mil Delicias | 1 | 235.179.945 |
| Vega S.A. | 1 | 2.603.250.000 |
| Ycua S.A. Comercial | 1 | 1.488.446.400 |

| Departamento | Empresa adjudicada | Otros |
|------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------|
| Asunción | Leche | Distribuidora Don Remigio. |
| Concepción | Distribuidora San José; Don Raúl | |
| San Pedro | Ycua S.A. Comercia Industrial y de Servicio | |
| Cordillera | Don Raúl | |
| Guairá | Distribuidora Paraguay | |
| Caaguazú | Distribuidora Paraguay | Engadi S.R.L. |
| Caazapá | La Holanda Ltda. | Confitería Mil Delicias |
| Itapúa | El Samaritano S.A. | |
| Misiones | Distribuidora Paraguay | Distribuidora Paraguay |
| Paraguarí | Distribuidora Paraguay | |
| Alto Paraná | Don Raúl; Masily Paraguay S.R.L | Engadi S.R.L. |
| Central | Chortítzer Komitee Ltda; Don Raúl | Don Raúl, Don Remigio |
| Ñeembucú | Distribuidora Paraguay | Masily Paraguay S.R.L. |
| Amambay | DMV Industria, Comercio y Representaciones | L.S. Importación y Exportación S.R.L. |
| Canindeyú | Coop. De Ptos. De Leche La Holanda Ltda. | |
| Presidente Hayes | Distribuidora Johamar | Distrimerc |
| Alto Paraguay | Vega S.A. | Vega S.A. |
| Boquerón | Don Raúl | Don Raúl |

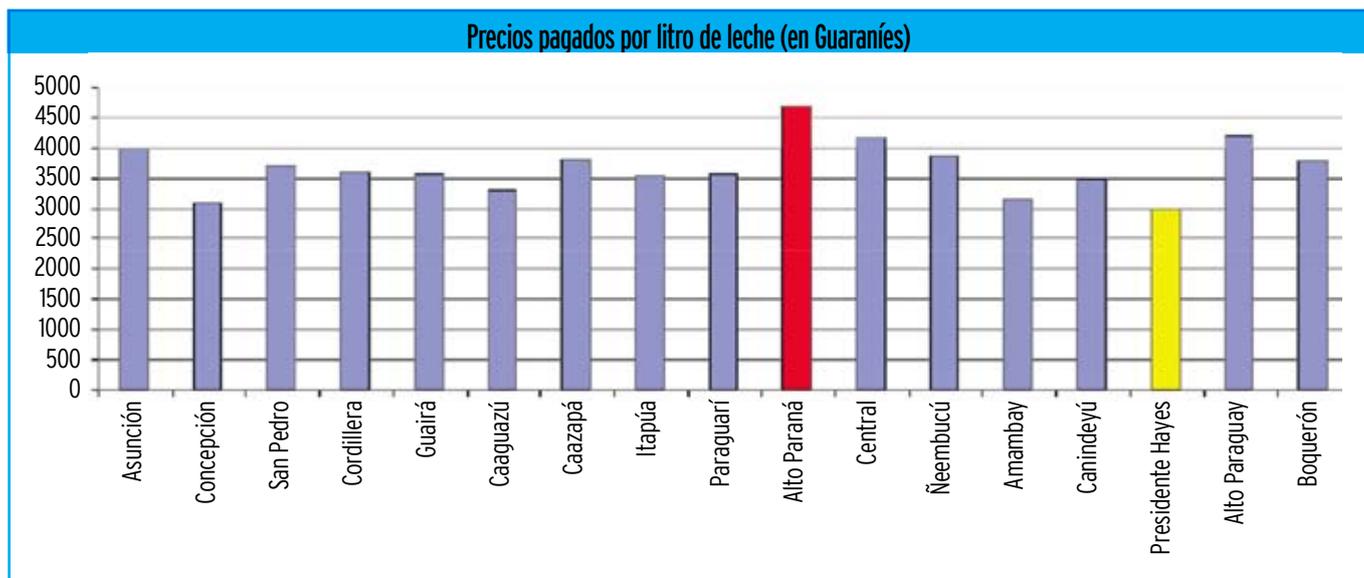
PRECIO UNITARIO POR LITRO DE LECHE

¿SABÍAS QUE a nivel nacional el promedio del precio pagado por litros de leche fluida es de 3.634 Gs?

El promedio del precio pagado por litros de leche fluida es de 3.634 Gs. Siendo el pico más bajo de 3.000 Gs. y el más alto de 4.460 Gs., se da una diferencia de 1.460 Gs. entre el precio más alto y el más bajo, pudiéndose comprar por ese precio casi medio litro de la leche comprada al precio más bajo.

¿SABÍAS QUE la empresa a la que se pagó el precio más alto es la Empresa Don Raúl en Alto Paraná, a la que se compró leche por 4.460 Gs. el Litro?

En el siguiente gráfico se observa claramente que la Gobernación de Alto Paraná es la que pagó el precio más alto por Leche Entera Fluida Larga Vida alcanzando un precio de 4.460 Gs. el Litro, leche de procedencia nacional marca Lactolanda adjudicada a la Empresa Don Raúl. La Gobernación de Presidente Hayes es la que pagó el precio más bajo (3.000Gs.) a la Distribuidora Johamar .



La Gobernación de Alto Paraná adjudicó a la Empresa Don Raúl por la provisión de uno de los lotes de Leche de la Merienda Escolar un total de 997.252.008 Gs. por la compra de 223.599 litros de leche a esta Empresa. Por el mismo monto se podía haber comprado por el precio adjudicado en Presidente Hayes a la Distribuidora Johamar (3.000 Gs) un total de 332.417 litros de Leche.

La diferencia es de nada menos que de 108.818 litros de leche que se pudieron haber ahorrado en la Gobernación de Alto Paraná, esto representa 544.090 raciones de leche (200ml cada ración). Para tener una idea de la cantidad de la que se esta hablando, con esta cantidad de raciones se podría alimentar por un día más al 83 % de todos los beneficiarios reales del vaso de leche del territorio de la República que este año sería de 649.791 alumnos.

La Distribuidora Don Raúl contrató con las Gobernaciones de San Pedro, Alto Paraná, Boquerón, Central y con el Ministerio de Educación y Cultura para la provisión de Complemento Nutricional a Asunción; todas estas contrataciones dan un monto total de 15.767.896.837 Gs.

La Distribuidora Paraguay contrató con las Gobernaciones de Guairá, Ñeembucú, Paraguari, Cordillera e Itapúa para la provisión de Complemento Nutricional; todas estas contrataciones dan un monto total de 10.938.748.494 Gs.

EMPRESAS PROVEEDORAS

| Leche | Alimentos Sólidos |
|------------------------|--------------------------------|
| Distribuidora Don Raúl | Distribuidora Don Raúl |
| La Holanda | Distribuidora Don Remigio |
| Masily Paraguay S.R.L. | Masily Paraguay S.R.L. |
| Distribuidora San José | Distrimerc |
| Distribuidora Johamar | Engadi |
| Distribuidora Paraguay | L.S. Importación y Exportación |
| DMV Comercial | Mil Delicias |
| El Samaritano | Vega S.A. |
| Vega S.A. | |
| Ycua S.A. Comercial | |

Centro de Estudios Judiciales

Tel.: 021 420 182 / 021 482 692

E-mail: cej@cej.org.py

www.cej.org.py

Carlos A. López 1354

Asunción - Paraguay



www.costosocial.org.py

