

DOCUMENTO DE ANÁLISIS:
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y
COMUNICACIONES (MOPC)

ESTUDIO DE DOS CASOS: AUTOPISTA LUQUE – SAN BERNARDINO Y AUTOPISTA ÑU GUAZU

Camilo Caballero Ocariz


RESUMEN TÉCNICO


© **DECIDAMOS / Campaña por la Expresión Ciudadana**

París 1031 esq. Colón / Asunción, Paraguay / (595 - 21) 425 850 / 421 888

info@decidamos.org.py

www.decidamos.org.py

 Decidamos Paraguay

 @decidamospy

© Camilo Caballero Ocariz, Licenciado en Sociología por la Universidad Católica de Asunción.

Mayo de 2016

La serie Documentos de Análisis es un estudio del manejo presupuestario en instituciones públicas realizado por Decidamos en el marco del proyecto Análisis de Gastos en Programas Públicos en Paraguay. Los artículos podrán ser citados siempre que se mencione la fuente.

1. Introducción

El principal objetivo de este trabajo es realizar una comprensión del gasto público y dar una mirada a la eficacia de su uso, realizando una comparación general con la región latinoamericana. Los datos de gasto público a ser analizados incluirán los años 2012, 2013 y 2014. La inclusión del año 2012 se debe a que los casos a ser analizados cuentan con antecedentes desde dicho año, y además, los instrumentos a ser utilizados exhiben menos sistematización de datos en los últimos dos años (2013 y 2014). A la vez, éste trabajo pretende ser principalmente un ejercicio de uso de los datos abiertos como herramienta ciudadana de comprensión de gastos gubernamentales y evaluar su utilidad para una gestión más participativa, proveyendo información a la ciudadanía.

Para lograr el objetivo, se optó por elegir dos casos de análisis que pertenecen al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Si bien no están agrupados en un programa claramente identificable, la construcción de la ruta Luque -San Bernardino y la Autopista Ñu Guazu, son inversiones realizadas con recursos del tesoro nacional que pueden ser consideradas como puntos claves para el desarrollo de la red vial urbana, periurbana y rural, según la descripción de los mismos que será realizada en los siguientes puntos. Además estas rutas han sido planificadas de manera extra ministerial y responderían a un plan de convergencia infraestructural en países de la región.

2. Situación del sector

Comparando la calidad de infraestructura local con los 148 países del Informe de Competitividad Global del World Economic Forum, Paraguay aún se encuentra hoy en día, en un nivel muy por debajo de los demás países de la región. Según dicho indicador, hasta antes del 2012 se encontraba en el puesto número 132 de 148 en cuanto a infraestructura, el último informe 2013-2014 lo sitúa en el puesto N° 123.¹

La literatura económica plantea que la reducción de pobreza y la desigualdad dependen del acceso a los servicios públicos básicos y las inversiones en infraestructura. Considera que es necesaria una inversión anual en infraestructura de 2,4% a 5% del PIB, sostenida durante 20 años para reducir la desigualdad entre 10% a 20%. En el caso de Paraguay, las inversiones en infraestructura se encuentran más cerca del límite inferior que del superior del rango requerido para lograr este objetivo. En la última década del 2000-2009, en promedio las inversiones fueron de 2,6% del PIB, con altos y bajos en algunos años, como en el 2008, cuando la inversión cayó a 1,3%.²

A pesar de incremento progresivo del gasto en Inversión física, el mismo sigue siendo insuficiente para paliar el déficit de infraestructura del país. Como indicador de ello se puede observar que al 2011, solo 16% de las rutas del país están asfaltadas y el 72% sigue siendo de tierra. A nivel internacional, nues-

1 Foro Económico Mundial, Índice de Competitividad Global 2013-2014, disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

2 González Ríos, Cinthia. 2011 "Paraguay: Inversiones en infraestructura de servicios básicos para reducir la pobreza." CADEP. Asunción. Paraguay

tra débil situación en infraestructura física se refleja en el bajo posicionamiento del Índice de Competitividad Global (ICG) ³ Los puntajes del ICG oscilan entre 1 y 7, y permiten apreciar una brecha grande entre el promedio regional de América Latina y el Caribe (ALC) (4,01) y el de Paraguay que se encuentra en el último lugar con una puntuación de 2,82 por detrás de Bolivia y Venezuela.

Esta situación conlleva a que el país se encuentre entre los de mayor sobrecostos afectando directamente la competitividad de las exportaciones y encareciendo las importaciones de materias primas, insumos y maquinarias y equipo. Esto se traduce en el sobrecosto de los precios de los productos finales. Desde un punto de vista más social, la baja calidad de caminos para el transporte terrestre que afecta a la economía, afecta también a las oportunidades de traslado de las personas.

3. El gasto público

Evolución del gasto real (obligado) con respecto al gasto público de la AC y del PIB, en el caso del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

A lo largo de los años se registra un aumento en el presupuesto obligado del MOPC que en perspectiva general representa asimismo un aumento sobre el porcentaje que recibe desde el total de la inversión de la Administración Central (AC), a excepción del último año registrado (2014) en el cual hay una ligera disminución. El MOPC se encuentra en el tercer lugar en cantidad de gasto y en porcentaje en relación a la AC⁴.

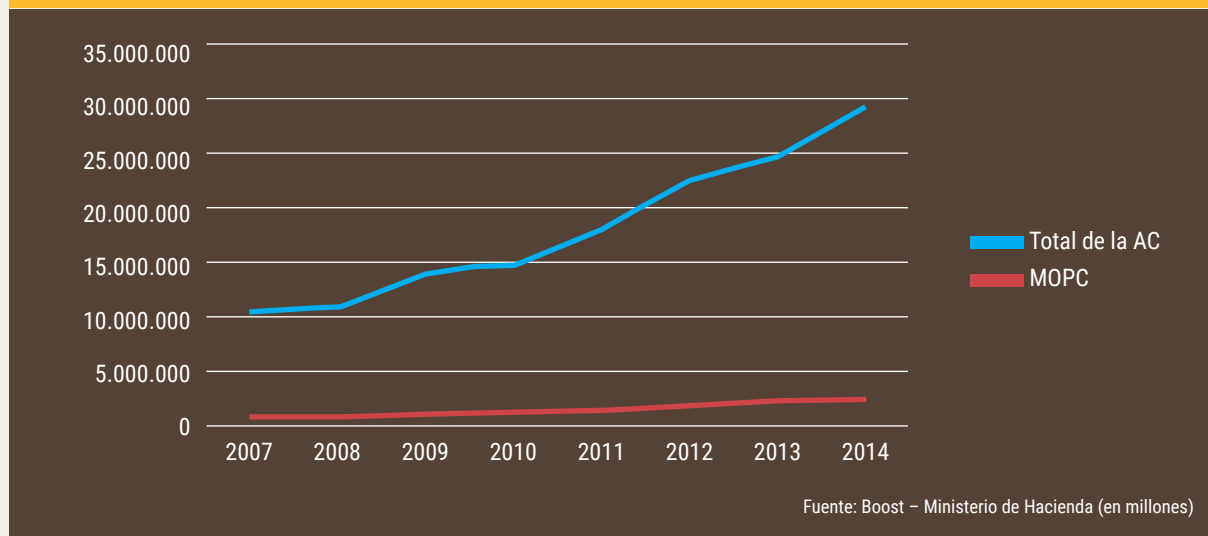
En los gráficos siguientes se puede apreciar una proporcionalidad entre el gasto de la AC y el gasto del MOPC.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total de la AC	10.274.890	10.950.218	13.862.466	15.096.094	18.213.994	22.627.626	24.922.898	29.352.358
MOPC	809.309	692.726	1.123.821	1.220.259	1.240.277	1.754.805	2.172.397	2,484,269
% de AC	7,9	6,3	8,1	8,1	6,8	7,8	8,7	8,46
% del PIB	1,32	0,94	1,58	1,41	1,27	1,75	1,87	1.80

³ Borda, Dionisio. 2012. Observatorio Fiscal y Presupuestario. Cartilla Fiscal N° 13. CADEP. Asunción. Paraguay

⁴ En primer lugar se encuentra el Ministerio de Hacienda, que en gastos oscila alrededor del 30% de la AC, en segundo lugar se encuentran el MEC y el MSP y Bs que tienen ejecuciones relativamente similares que oscilan entre el 12% y el 13% de la AC en los últimos dos años.

Gráfico 1
Gasto del MOPC en relación al gasto de la AC.



Evolución del gasto real (obligado) en los últimos 3 años en inversión en la ruta Luque-San Bernardino y en la autopista Ñu Guazu.

Luego de haber observado que el ministerio relacionado principalmente a la ejecución de obras de infraestructura ha llevado entre el 7% y el 9% del gasto efectuado por la AC, podemos dar una mirada más específica a los dos programas mencionados para el análisis.

Cuadro 1
Ejecución en construcción de la Autopista Luque-San Bernardino y Ejecución en construcción de la Autopista Ñu Guazu.
En millones de Gs.

Construcción de autopista Ñu Guazú	2012 Ejecutado	2013 Ejecutado	2014 Ejecutado
Sub-Programa 14 - REHAB. RECAPADO, PAV. ASF. S/ EMP. Y PAV. PETREA	151,560	195,012	250,137
Porc. de sub-programa	0	0%	28%
Proyecto: 08 - CONST. DE AUTOPISTA ÑU GUAZU ASUNCIÓN-LUQUE 6,30KM	0	-	70,618
Construcción de autopista Luque-San Bernardino	2012 Ejecutado	2013 Ejecutado	2014 Ejecutado
Sub-Programa 24 - PAV. ASF. TRAMO SAN BERNARDINO - YUKYRY - LUQUE	27,278	19,365	30,190
Porc. de sub-programa*	100%	0%	100%
Proyecto: 01 - PAV. ASF. TRAM. SAN BERNARDINO-YUKYRY-LUQUE	27,278	-	30,190

Fuente: BOOST (Ministerio de Hacienda)

* En este mismo sub-programa se insertó y se ejecutó en el año 2013 el proyecto "CONST. AVDA. COST. CENTRO HIST. Y PARQ. COSTERO DEL BICENT." Aunque el sub programa lleve el nombre de la autopista Luque-San Bernardino.

En ambos programas el año 2013 es el de menor actividad. Esto coincide con el cambio de gobierno y demuestra nuevamente el impacto negativo para la consecución de inversiones sostenidas. Si bien en el rubro del BOOST⁵ donde se menciona el proyecto de la construcción de la autopista Ñu Guazú no se registran ejecuciones específicas para dicho proyecto, en la base de datos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) sí se registran ejecuciones bajo ese nombre de proyecto pero son asignados a otros programas y sub programas. Algo similar ocurre en el caso de los sub-programas asignados para el tramo San Bernardino-Luque, el cual durante el año 2013 registra un proyecto relacionado a otra construcción (parque costero, avenida costanera) anidado en el sub programa del tramo San Bernardino - Luque. Estas desprolijidades o desordenes presupuestarios se condicen con dificultades en el financiamiento y ejecución de las obras, que han sido relevadas en la prensa.

Evolución del presupuesto vigente y ejecutado en los últimos 3 años en inversión en la ruta Luque-San Bernardino y en la autopista Ñu Guazú.

Cuadro 2
Ejecución del presupuesto en relación al presupuesto vigente, en construcción de la Autopista Luque-San Bernardino y Ejecución en construcción de la Autopista Ñu Guazú.
En millones de Gs.

Construcción de autopista Ñu Guazú	2012			2013			2014		
	Ejecutado	Dif %	Vigente	Ejecutado	Dif %	Vigente	Ejecutado	Dif %	Vigente
Sub-Programa 14 - REHAB. RECAPADO, PAV. ASF. S/ EMP. Y PAV. PETREA	151,560	62%	244,108	195,012	61,4%	317,376	250,137	72%	347,533
Porc. de programa	0	-	1.2%	0%		0%	28%	-	22%
Proyecto: 08 - CONST. DE AUTOPISTA ÑU GUAZÚ ASUNCIÓN-LUQUE 6,30KM	0	0%	2,930	-	-	-	70,618	89%	78,947
Construcción de autopista Luque-San Bernardino	2012			2013			2014		
	Ejecutado	Dif %	Vigente	Ejecutado	Dif %	Vigente	Ejecutado	Dif %	Vigente
Sub-Programa 24 - PAV. ASF. TRAMO SAN BERNARDINO - YUKYRY - LUQUE*	27,278	79.4%	34,367	19,365	77.4%	25,013	30,190	71%	42,269
Porc. de sub-programa	100%		100%	0%		0%	100%		100%
Proyecto: 01 - PAV. ASF. TRAM. SAN BERNARDINO-YUKYRY-LUQUE	27,278	79.4%	34,367	-	-	-	30,190	71%	42,269

Fuente: BOOST (Ministerio de Hacienda)

* En este mismo sub-programa se insertó y se ejecutó en el año 2013 el proyecto "CONST. AVDA. COST. CENTRO HIST. Y PARQ. COSTERO DEL BICENT." Aunque el sub programa lleve el nombre de la autopista Luque-San Bernardino

La construcción de la Autopista Ñu Guazú no supera el 25% del sub programa macro del MOPC destinado a la rehabilitación, recapado y pavimentación sobre empedrados y caminos enripiados. Sin

⁵ Este análisis se cñe a los datos que pueden ser obtenidos mediante la plataforma BOOST, SPIR y el sistema de información estadística de las contrataciones públicas de la república del Paraguay (SIE).

embargo, la construcción de la Autopista Luque-San Bernardino cuenta con un sub-programa específico. Esta es una diferencia llamativa que podría obedecer a varios criterios, resalta la necesidad de que se explique mejor la organización esquemática del presupuesto del MOPC. La Autopista Luque – San Bernardino fue culminada durante el año 2015, y la Autopista Ñu Guazú aún está en construcción.

Evolución del presupuesto inicial y ejecutado en los últimos 3 años en inversión en la ruta Luque-San Bernardino y en la autopista Ñu Guazú.

Cuadro 3
Ejecución del presupuesto en relación al presupuesto inicial, en construcción de la Autopista Luque-San Bernardino y Ejecución en construcción de la Autopista Ñu Guazú.
En millones de Gs.

Construcción de autopista Ñu Guazú	2012			2013			2014		
	Ejecutado	Dif %	Inicial	Ejecutado	Dif %	Inicial	Ejecutado	Dif %	Inicial
Sub-Programa 14 - REHAB. RECAPADO, PAV. ASF. S/ EMP. Y PAV. PETREA	151,560	60%	250,309	195,012	104.4%	186,730	250,137	146%	171,243
Porc. de sub-programa	0		25,11%	0%	-	0%	28%		7.91%
Proyecto: 08 - CONST. DE AUTOPISTA ÑU GUAZU ASUNCIÓN-LUQUE 6,30KM	-	0%	62,874	-	-	-	70,618	520%	13,555
Construcción de autopista Luque-San Bernardino	2012			2013			2014		
	Ejecutado	Dif %	Inicial	Ejecutado	Dif %	Inicial	Ejecutado	Dif %	Inicial
Sub-Programa 24 - PAV. ASF. TRAMO SAN BERNARDINO - YUKYRY - LUQUE	27,278	6061%	450	19,365	54.5%	35,540	30,190	132%	22,750
Porc. de sub-programa*	100%		100%	0%		0%	100%		100%
Proyecto: 01 - PAV. ASF. TRAM. SAN BERNARDINO - YUKYRY - LUQUE	27,278	6061%	450	-	-	-	30,190	132%	22,750

Fuente: BOOST (Ministerio de Hacienda)

* En este mismo sub-programa se insertó y se ejecutó en el año 2013 el proyecto "CONST. AVDA. COST. CENTRO HIST. Y PARQ. COSTERO DEL BICENT." Aunque el sub programa lleve el nombre de la autopista Luque-San Bernardino

Esta comparación resulta particularmente elocuente pues ilustra la inversión final en relación a la inversión prevista. En los datos del año 2012 relacionados a la autopista Luque – San Bernardino existe una diferencia particularmente llamativa que podría indicar algún error en el sistema de la base de datos. La Autopista Ñu Guazú durante el año 2014 fue objeto de muchas presiones y críticas por parte del público, y se registra un aumento llamativo entre lo ejecutado y lo previsto, de prácticamente cinco veces más, mientras que el sobrecosto en la autopista Luque – San Bernardino no es tan llamativo.

4. Adquisiciones públicas

Evolución de las adjudicaciones

Gráfico 2
SIE DNCP 2016, en millones de guaraníes.

10 Entidades más compradoras (2010 al 2015)



El MOPC es la entidad que más compras realiza mediante la DNCP según ésta misma lo indica en su portal web. La adquisición de combustibles, material que es posible obtenerlo únicamente del exterior, supera a la adquisición de servicios y materiales de construcción, que en buena parte pueden conseguirse a nivel local. Le siguen en orden de cantidad descendente las adquisiciones relacionadas a insumos y servicios para la salud pública.

Enfocándonos en los dos proyectos que analizamos en este estudio, podemos observar el siguiente comportamiento de las adquisiciones:

Cuadro 4
Adquisiciones del MOPC para la Autopista Ñu Guazú.
En millones de Gs.

Autopista Ñu Guazú				
Años	2011	2012	2013	2014
Cantidad de llamados	1	0		
Cantidad de adjudicaciones	0	2*		
Monto de llamados*	198.038	0		
Monto de adjudicaciones*	0			
Consortio Tecnoedil S.A. - Constructora Heisecke S.A. - Ocho A S.A.		112.798*		2.662**
Consortio Las Residentas		85.240*		8.658**
Total de adjudicaciones		198.038*		11.230**

Fuente: BOOST – SIE.

* Las adjudicaciones se dieron durante el año 2012 y 2013 de manera a ejecutar el total de lo adjudicado dentro de esos años

** Sería un reajuste a las adjudicaciones originales.

Según los datos a los que fue posible acceder, dos consorcios ejecutaron dicha obra y en el año 2014 se iniciaron una serie de reajustes que continúan hasta la actualidad de acuerdo a la misma fuente. Los años del cuadro anterior incluyen desde el inicio de los llamados hasta el año 2014, pues en la base de datos BOOST se cuentan con datos hasta dicho año.

Cuadro 5
Adquisiciones del MOPC para la Autopista Luque – San Bernardino.
En millones

Autopista Luque - San Bernardino					
Indicadores	2010	2011	2012	2013	2014
Monto programado / monto adjudicado					
Cantidad de llamados	1	1	2		1
Cantidad de adjudicaciones		1	3		
Monto de llamados	1.420	73.100	28.103		630
Monto de adjudicaciones	0				
Ingenieros Consultores Paraguayos S.A		1.420			
Consortio del Lago			73.100		
				10.970	
Consortio AII-CIA			4.700		
Augusto Ortellado Narvaez			23.403		
Consortio Rio Salado					630
Total de adjudicaciones		1.420	101.203	10.970	630

Fuente: BOOST - SIE

Esta ejecución registra una cantidad de llamados y adjudicaciones fácilmente rastreables. En el año 2010 se hace un llamado, que es adjudicado en el año 2011 a la empresa “Ingenieros Consultores Paraguayos S.A (INCONPAR S.A)” para la elaboración del proyecto vial. Asimismo en el año 2011 se hace un llamado para la pavimentación del tramo que es otorgada al “Consortio del Lago”, en una adjudicación en el año 2012 y un reajuste en el año 2013. El llamado para la fiscalización fue realizado en el año 2012 y fue otorgado en el año 2013 al “Consortio AII-CIA”. También en el año 2012 fue realizado un segundo llamado para la pavimentación que fue otorgado en el año 2013 a “Augusto Ortellado Narvaez”. Y en el año 2014 se realizó un pequeño llamado para el monitoreo de la calidad del agua del Lago Ypacarai otorgada al “Consortio Rio Salado”.

Existe una diferencia en la calidad de la rastreabilidad de la información de llamados y ejecuciones entre los dos proyectos estudiados. Esta diferencia también es posible relacionarla con la efectividad con la que fueron construidas ambas autopistas. Siendo la autopista de Ñu Guazu una construcción menos eficiente que la autopista Luque-San Bernardino en criterios de tiempo de conclusión de la obra.

5. Indicadores de resultado

Los dos proyectos tomados como ejemplo de este análisis, puntualmente, están logrando el resultado: concluir la obra y servir para el transporte de personas, y a su vez, constituirse en una expansión de la infraestructura del país, bajo el paradigma de que esto contribuye a reducir la pobreza⁶.

Sin embargo, actualmente el MOPC no posee indicadores cualitativos de resultados logrados en relación al impacto de las infraestructuras para el desarrollo nacional. La medición de resultados se basa principalmente en datos de ejecución presupuestaria o en metas de inversión monetaria.⁷ La medición de éxitos en inversión y ejecución presupuestaria es importante para tener un indicador de la eficiencia institucional. El impacto de los resultados misionales del MOPC sobre la economía nacional, es decir el impacto de la generación de infraestructuras para el desarrollo nacional requiere de indicadores más complejos, comparables con la región, y que sirvan para tener un punto de referencia en relación a los objetivos de desarrollo sustentable (ODS) de la Cepal⁸ o bien, en relación a los objetivos de la agenda Paraguay 2030.⁹

La construcción de infraestructura, y en este caso, infraestructura vial, es transversal a los objetivos de desarrollo sostenible de la CEPAL. Es posible relacionar más específicamente los ODS 8 y 9, “*Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*” y “*Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación*” respectivamente. En cuanto a la agenda Paraguay 2030, podemos traer a colación el eje estratégico 2: “*Crecimiento económico inclusivo – Conectividad interna y externa*”

El acceso a la información de gasto realizada en este material permite medir resultados puntuales de obras específicas. Existe una cantidad de datos disponibles que podrían procesarse de una manera más amplia para lograr dar con respuestas que se aproximen más a datos de cumplimiento de grandes metas como las mencionadas anteriormente.

Conclusiones y recomendaciones

Es posible elaborar conclusiones a manera de recomendación a partir del ejercicio realizado en este trabajo. Las indicaciones aquí consignadas deben ser tomadas siempre desde el punto de vista establecido al inicio de este trabajo.

Efectivamente las fuentes consultadas son útiles para obtener fuentes primarias de datos macros y micros. Si bien se reconoce que los mismos no están diseñados para el ciudadano común, pues para ello serían necesarios más recursos gráficos y algoritmos que calculen cumplimiento de grandes metas del estado paraguayo tales como inversiones en acceso a oportunidades, gastos destinados a garantizar derechos básicos, inversiones realizadas para propender al crecimiento económico etc. Queda igualmente

6 La inversión en infraestructura vial se comprende dentro de la inversión en infraestructura económica. En estudios sobre el tema, existe un consenso sobre el vínculo que existiría entre la inversión en vías de transporte y un impacto positivo que esto tendría para la dinamización de la economía, e inclusive en la reducción de pobreza.

7 <http://www.5días.com.py/41527-plan-de-inversion-del-mopc-asciende-a-us-1509-millones-para-el-2015>, <http://www.mopc.gov.py/jimenez-gaona-ratifica-que-la-meta-es-ejecutar-usd-1000-millones-en-obras-n1729>, <http://www.macrofinanzas.com.py/nota/16055/mopc-llega-a-la-meta-de-us-400-millones-en-ejecucion-y-us-1-000-millones-en-inversion>

8 <http://www.cepal.org/es/actividades-preparatorias-para-la-agenda-para-el-desarrollo-post-2015>

9 <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

reconocida la importancia de que estos datos aquí analizados mantengan el lenguaje destinado a los expertos en la temática, la población de expertos en las temáticas a las cuales se acceden a través de estos datos debería ir creciendo a la par que crece el acceso a las inversiones públicas. Existe una importante cantidad de datos con mucho potencial para ser convertidos en diversos tipos de informaciones que a la vez resulten incentivos para un mayor interés y una mayor participación del ciudadano en asuntos públicos.

En las instituciones que manejan grandes presupuestos, tal como es el MOPC al igual que las otras instituciones que encabezan el gasto en relación a la totalidad del gasto de la AC es más probable la existencia de desórdenes, o bien, órdenes particulares, en la manera de ejecutar y equilibrar la ejecución presupuestaria. Esto ha sido notado en el caso del MOPC cuando en algunos casos los sub-programas no se condicen con el proyecto asignado en términos presupuestarios.

Es importante la generación de mayores recursos informáticos que permitan el cruzamiento de los datos, ya que la riqueza informativa de estos datos se produce cuando se conjugan varios de ellos.

Se recomienda insistir en el camino de la apertura de información pública para fomentar la auditoría social y el empoderamiento ciudadano. A la vez, esta auditoría debe ser entrenada e incentivada ya que requiere de ciertas habilidades específicas. Es posible estimar que será un proceso paralelo entre el aumento de recursos informáticos relacionado al aumento del acceso a datos por un lado, y por otro, la existencia de mayor cantidad de usuarios de estos datos, provenientes de diversos estamentos de la sociedad: comunicadores, estudiantes y profesionales.



Este material es publicado gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del mismo es exclusiva responsabilidad de sus autores y no refleja necesariamente las opiniones o puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

