



## INFORME TÉCNICO

Las opiniones vertidas en este informe técnico son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan necesariamente, el pensamiento de los Organismos Internacionales de Cooperación u otras instituciones que se mencionan.

Se puede reproducir y traducir parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Contactos: [cej@cej.org.py](mailto:cej@cej.org.py)

[www.cej.org.py](http://www.cej.org.py)

Síguenos en:





## CONTRATACIONES DEPARTAMENTALES DEL COMPLEMENTO NUTRICIONAL 2009

### FICHA TÉCNICA

#### **Nombre:**

Monitoreo a los Procesos de Contrataciones  
Públicas 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.

**¿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?**

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](http://www.contrataciones.gov.py); Informaciones proporcionadas por las Gobernaciones a través de la vía telefónica, correo convencional y electrónico.

### **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.

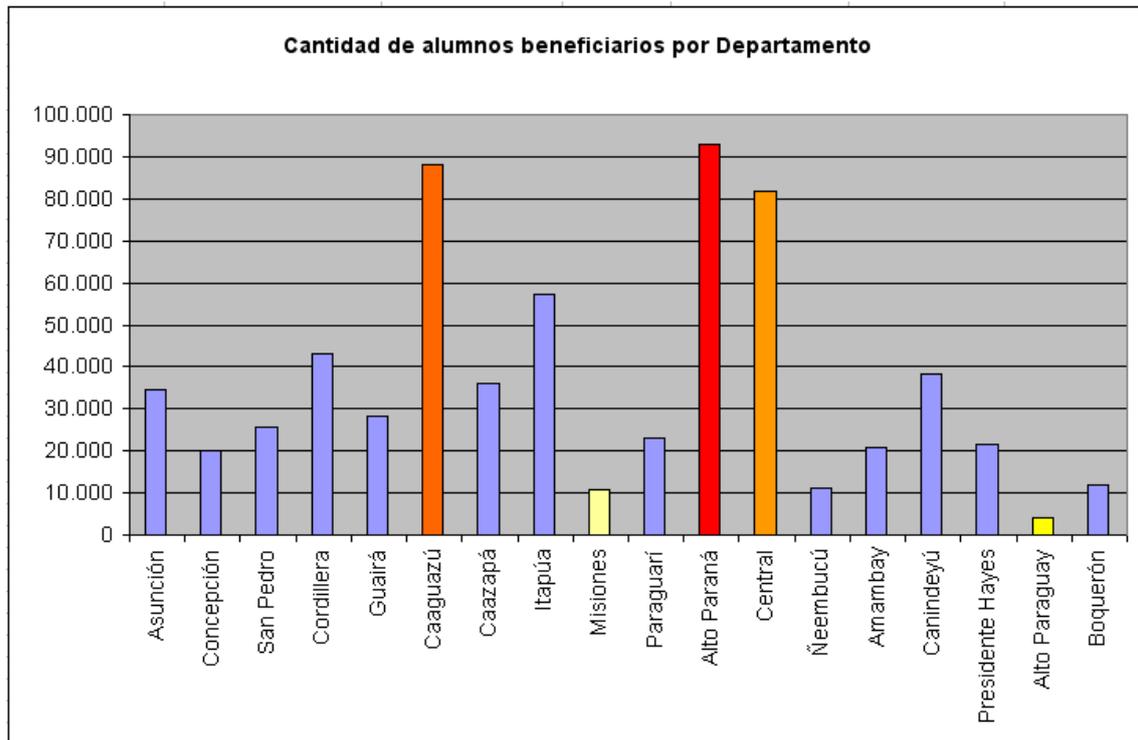
Con respecto a la Lista de Beneficiarios, en algunos Pliegos, en la sección dedicada a la Plan de Entrega se incluía una completa lista de las escuelas beneficiarias, y en otros sólo se menciona la cantidad de beneficiarios por zona, sin individualizarse las instituciones, que en el caso de establecerse 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.



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

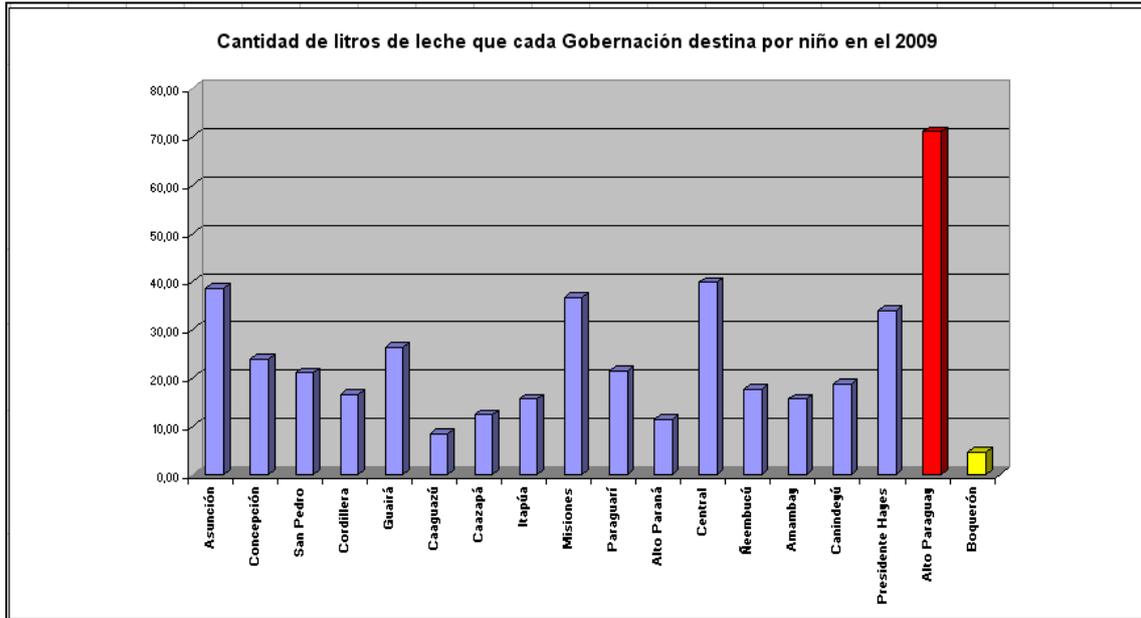


NO A LA CORRUPCIÓN

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.

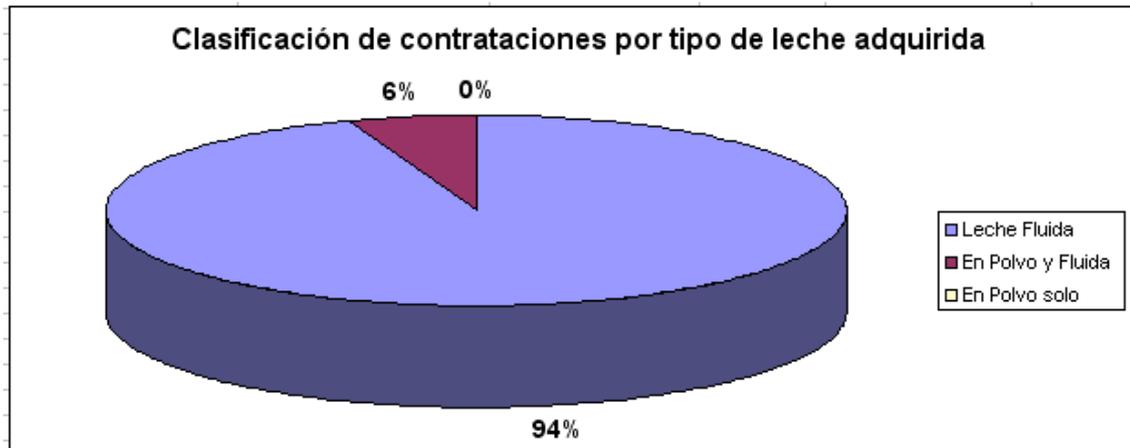
Con respecto al promedio de consumo de leche que recomienda la **O.M.S.** no queda nada que decir ya que la realidad nacional está bastante alejada de lo que este ente internacional recomienda.

**¿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?**



NO A LA CORRUPCIÓN

**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**; y,

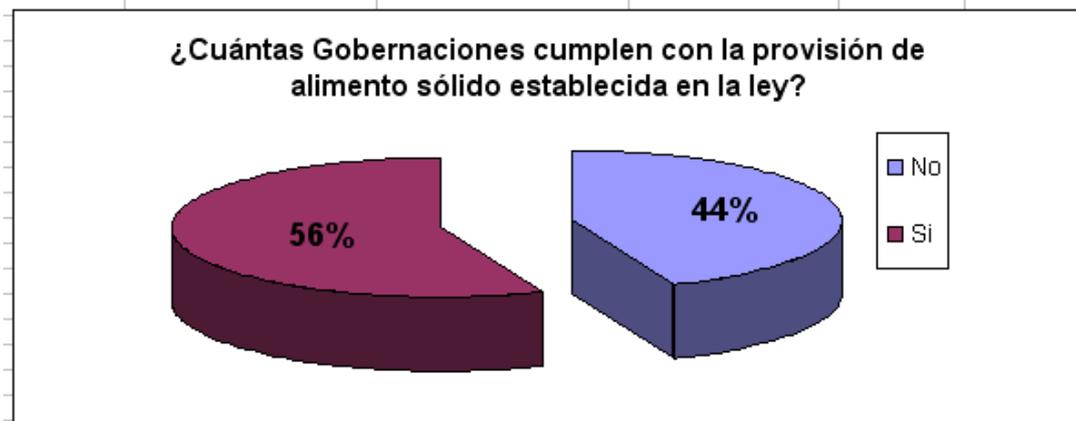
2. **Un alimento sólido rico en proteínas con refuerzo de vitaminas "A" y "D", hierro y yodo; o un alimento** para complementar suficientemente las necesidades diarias, energéticas, proteicas y de otros nutrientes del escolar.

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 Nutricional. (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 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 Provedora.

**Febrero:** En este mes el Ministerio de Educación y Cultura firmó contrato con las empresas proveedoras de la Merienda Escolar para Asunción.

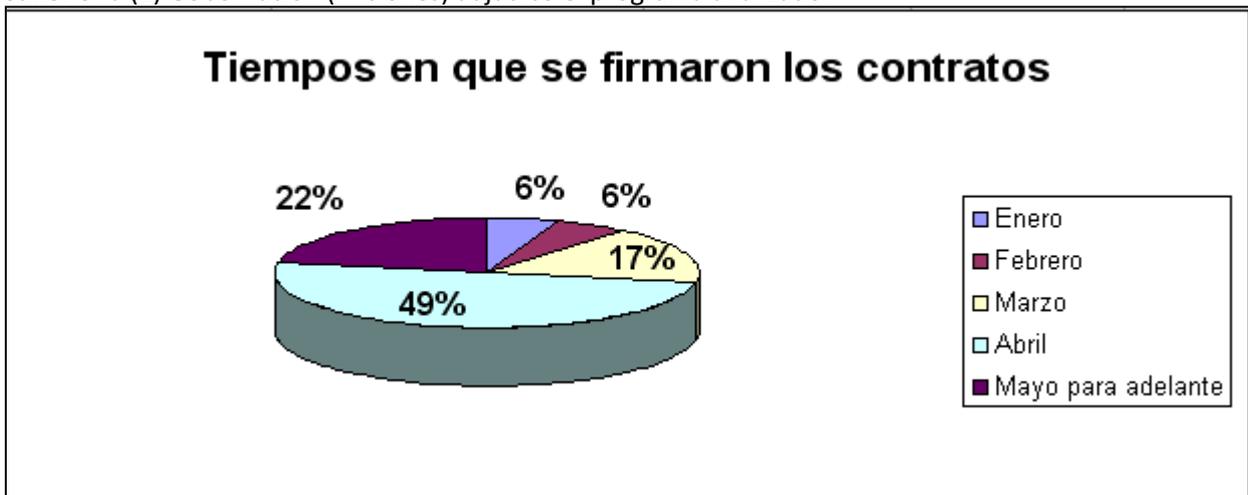
**Marzo:** Son tres (3) las Gobernaciones que firmaron contratos para la provisión de la Merienda Escolar (Ñeembucú, Amambay y Canindeyú).

**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 Provedora.

**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).



NO A LA  
CORRUPCIÓN

**Las más lentas, todavía no adjudicaron o las últimas 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
Engadi	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	
	Leche	Otros
Asunción	Distribuidora San José; Don Raúl	Distribuidora Don Remigio.
Concepción	Ycua S.A. Comercia Industrial y de Servicio	
San Pedro	Don Raúl	
Cordillera	Distribuidora Paraguay	
Guairá	Distribuidora Paraguay	
Caaguazú	La Holanda Ltda.	Engadi S.R.L.
Caazapá	El Samaritano S.A.	Confitería Mil Delicias
Itapúa	Distribuidora Paraguay	
Misiones	Distribuidora Paraguay	Distribuidora Paraguay
Paraguarí	Distribuidora Paraguay	
Alto Paraná	Don Raúl; Masily Paraguay S.R.L	Engadi S.R.L.
Central	Chortitzer 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

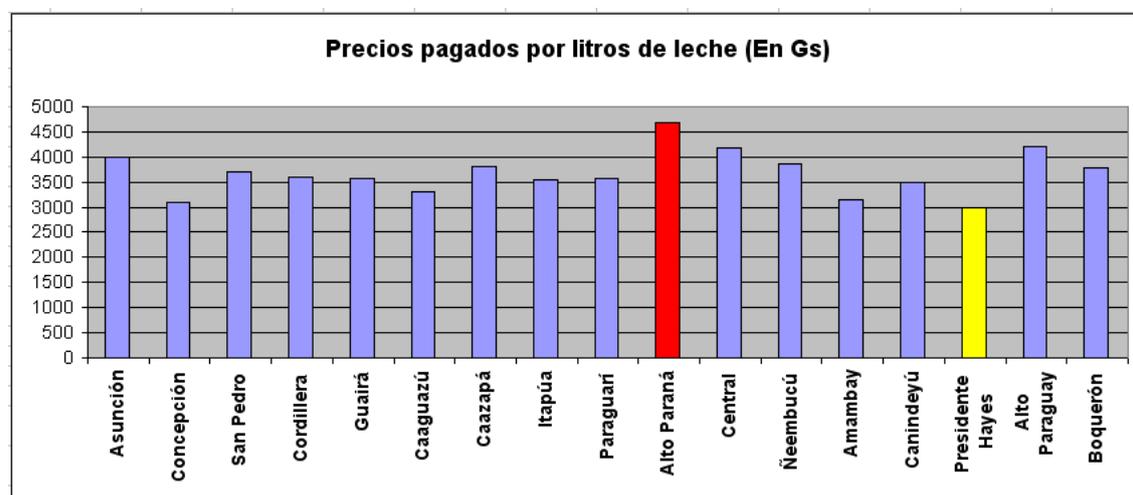


## PRECIO UNITARIO POR LITRO DE LECHE

¿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.**



NO A LA  
CORRUPCIÓN

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	