



Centro de Información  
y Recursos para el Desarrollo

**Proyecto  
"Más ciudadanía, menos corrupción"**

**Observatorio para el análisis del costo de la  
corrupción y sus efectos con énfasis en las mujeres**

# **ESTUDIO DE CASO DEL ALMUERZO ESCOLAR EN LA GOBERNACIÓN DE GUAIRÁ**



**Pacto Global**  
Red Paraguay

**Publicado por la Fundación CIRD**

**Dirección:** Ruy Díaz de Melgarejo 825, Asunción, Paraguay  
**Código Postal:** 001415  
**Correo electrónico:** [cird@cird.org.py](mailto:cird@cird.org.py)  
**Sitio web:** [www.cird.org.py](http://www.cird.org.py)

**Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción**

**Agustín Carrizosa**, Presidente Ejecutivo de la Fundación CIRD  
**Francisco Alcaraz**, Coordinador del Proyecto  
**Lissy Sánchez**, Especialista Financiera, Contratos y Sub Grants  
**Gabriela Arce**, Asistente Técnico General

**Equipo Técnico**

**Tania Delgado**, Diseño y Diagramación  
**Sissi Isasi**, Diseño y Diagramación  
**Martín Gauto**, Diseño y Diagramación

**Equipo Investigador**

**Raúl Quiñónez Rodas**, Investigador Senior  
**Víctor Vázquez Aranda**, Investigador Senior  
**Francisco Samaniego**, Investigador Junior  
**Belén Benítez**, Investigadora Junior  
**Nazareno Mendoza**, Investigador Junior

**Asunción, Paraguay, diciembre de 2022**

Este material es producido por la Fundación CIRD, en el marco del Proyecto **Más ciudadanía, menos corrupción**. El contenido del mismo es exclusiva responsabilidad del Equipo Investigador y no refleja necesariamente las opiniones o puntos de vista de la Fundación CIRD y sus socios CEAMSO, CIVILAB, CONCIENCIA VIVA Y PACTO GLOBAL.

# ÍNDICE

<b>Antecedentes</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Metodología</b>	<b>6</b>
<b>Marco Teórico y Conceptual</b>	<b>8</b>
<b>Los hechos: El caso del almuerzo escolar en la Gobernación de Guairá</b>	<b>12</b>
<b>La Contraloría General de la República</b>	<b>14</b>
<b>La denuncia pública</b>	<b>15</b>
<b>La investigación de la fiscalía</b>	<b>16</b>
<b>El Congreso Nacional</b>	<b>21</b>
<b>El costo social</b>	<b>22</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>25</b>
<b>Recomendaciones</b>	<b>27</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>31</b>
<b>Artículos publicados en medios digitales y actores claves del caso “Merienda Escolar - Guairá.</b>	<b>32</b>

The background of the page is a high-contrast, black and white halftone illustration. It depicts a school building with several windows and a large, shallow bowl filled with food, possibly a salad or a large bowl of soup, in the foreground. The style is reminiscent of a woodcut or a high-resolution halftone print.

**ESTUDIO DE CASO DEL ALMUERZO  
ESCOLAR EN LA GOBERNACIÓN  
DE GUAIRÁ**

## ANTECEDENTES

La presente investigación se enmarca en el Proyecto “Más Ciudadanía, Menos Corrupción”, ejecutada por la Fundación CIRD en alianza con el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEMSO), el Pacto Global Paraguay, Civilab y Conciencia Viva.

Esta iniciativa social busca mejorar las capacidades de las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, el periodismo de investigación, las mujeres y los jóvenes para supervisar el desempeño del Gobierno de Paraguay en la lucha contra la corrupción y la impunidad.

Entre los resultados del Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción, se encuentran:

1. Conformación e implementación de una Coalición por la Legalidad para realizar estudios de casos de control de la gestión pública.
2. Creación de un Observatorio para el análisis del costo de la corrupción y sus efectos.
3. Un Pacto de Integridad para establecer compromisos éticos de todos.

El Proyecto nuclea a un grupo de organizaciones de la sociedad civil, denominada Coalición por la Legalidad. En ese marco se ha diseñado y creado el Observatorio Ciudadano, el cual tiene entre sus actividades propuestas y en ejecución, elaborar un estudio de caso de corrupción e identificar el costo social que ese hecho de corrupción genera, con énfasis en el efecto en las mujeres. Se definirá un (1) eje temático por año, de modo a producir 3 investigaciones en total durante la ejecución del Proyecto.

El Observatorio, ha identificado y seleccionado los casos que podrían ser los más “emblemáticos”, en el contexto actual de la coyuntura política y social del país. Para ello se requirió de parámetros para la selección de los casos, considerando entre ellos el daño económico y social que un caso de corrupción produce en la sociedad. Así se identificó el proceso de distribución del almuerzo escolar en la gobernación de Guairá. Siendo este el caso presentado.

## INTRODUCCIÓN

El Paraguay es bastante conocido por sus altos niveles de corrupción. De hecho, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) anual de Transparencia Internacional del 2021<sup>1</sup>, nos ubica en el ranking como uno de los países más corruptos en Sudamérica, con un punta-

<sup>1</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

je por debajo de Surinam, Guyana, Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Uruguay, Colombia, Brasil y Argentina y solamente por encima de Venezuela<sup>2</sup>.

En similares términos el *Global Corruption Index 2022*, ubica a Paraguay en la posición 161 sobre 196 países y nos da un score de 61,3 sobre 100, lo cual significa que tenemos un alto riesgo de corrupción.

En este contexto, el equipo consultor ha realizado una investigación cualitativa, de un caso en particular: El proceso de distribución del Almuerzo escolar en la Gobernación del Guairá, comprendido entre los años 2016 y 2017.

Los objetivos trazados para tal efecto fueron:

1. Describir el contexto en el que se da el caso de corrupción.
2. Analizar los incentivos que generan que los mismos se produzcan y reproduzcan.
3. Visibilizar el costo social que produce el desvío de recursos públicos hacia fines privados.

Para tal efecto, partimos de una pregunta sobre la que se intentará responder a la largo de la investigación. ¿Qué factores y/o condiciones facilitaron el hecho de corrupción en el proceso de provisión del almuerzo escolar por la Gobernación del Guairá en los años 2016/2017?

Se parte de la hipótesis emergente que acompañará todo el proceso de investigación y tratará de responder a la pregunta planteada, pudiendo ser adaptada, refutada o aceptada, todo conforme a los datos analizados. La corrupción socaba o corroe la capacidad institucional del Estado de cumplir sus funciones, a la vez que genera una creciente inequidad social, resultante del desvío de los fondos públicos.

El presente estudio se destaca por abordar el impacto que genera la corrupción en el desarrollo de la sociedad paraguaya, con especial énfasis en los niños y en las mujeres.

## METODOLOGÍA

La investigación del estudio del caso es de tipo cualitativa y como tal de acuerdo con Maanen 1983, el método cualitativo puede ser visto como un término que cubre una serie de métodos y técnicas con valor interpretativo que pretende describir, analizar, descodificar, traducir y sintetizar el significado, de hechos que se suscitan.

<sup>2</sup> <https://www.ultimahora.com/paraguay-sigue-los-mas-corruptos-pesar-haber-mejorado-2021-n2983465.htm>

Incluye la observación y el análisis de la información en ámbitos naturales para explorar los fenómenos, comprender los problemas y responder las preguntas. El objetivo de la investigación cualitativa es explicar, predecir, describir o explorar el “porqué” o la naturaleza de los vínculos entre la información no estructurada. El objetivo de la investigación cualitativa es el proceso inductivo en lugar del resultado deductivo<sup>3</sup>.

Para la obtención de la información, se recurrió a dos fuentes básicas, la obtención de datos y entrevistas a actores claves. Se ha iniciado con una recopilación de informaciones sobre el caso a través de los diferentes medios de prensa, escrita o televisiva, los cuales hicieron público la corrupción generada con el caso en cuestión. Posteriormente se ha clasificado la información y se ha trazado una línea del tiempo o cronológica del caso. Se ha identificado a los principales actores y se ha procedido a las entrevistas, principalmente aquellos que estuvieron o aún se encuentran ligados al caso, como los fiscales, jueces, funcionarios de la empresa ligada al proceso del almuerzo escolar, activistas sociales que han estado haciendo seguimiento al proceso judicial. Finalmente, se entrevistó al principal acusado.

Para estas entrevistas se ha recurrido a realizar preguntas semi estructuradas, con la intención de recabar la mayor cantidad posible de información a los fines propuestos. Igualmente, se ha recurrido a la lectura y análisis de diferentes documentos públicos originados en diferentes instituciones estatales y que han servido de base fundamental para llevar adelante la investigación. Algunas de las fuentes consultadas fueron plataformas institucionales del gobierno. Igualmente, se ha recurrido a solicitar información vía el portal oficial del gobierno.

En paralelo se ha recurrido a la revisión de fuentes bibliográficas, con el fin de articular, analizar y diferenciar diferentes teorías sobre la corrupción. generando un sustento teórico al caso en particular, buscando una aproximación conceptual y respetando el marco de las convenciones internacionales de las que el Paraguay es signatario. Además, se exponen conceptos generados a partir de otras disciplinas o autores que han investigado en la materia.

La investigación hace posteriormente un relato sucinto de los hechos, para luego, en un apartado diferente, exponer el costo social que el caso en cuestión le genera a los ciudadanos, con énfasis en las mujeres. La corrupción causa graves daños y sus consecuencias son sufridas por toda la población, aunque en general, no todos somos conscientes de cuanto nos afecta.

Finalmente, se exponen algunas conclusiones y recomendaciones dirigidas tanto hacia las instituciones estatales encargadas de la prevención, como de la persecución de estos hechos, que, por ser de corrupción, desnudan el carácter deleznable de quienes los perpetran y la indefensión de los ciudadanos más vulnerables que son privados de ser receptores de prestaciones de servicios desde el Estado.

---

<sup>3</sup> <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tlahuelilpan/n3/e2.html>

## MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

La corrupción no es un fenómeno reciente. Ya los romanos se encargaron de definirla. Siempre existió. Desde hace siglos que se estudia la naturaleza humana y las razones que obligaron a la sociedad a organizarse para evitar que una parte de la misma se aproveche o abuse de otra<sup>4</sup>.

Hasta la década de los ochenta del siglo pasado, la persecución de los delitos, la cooperación entre los países e incluso los estudios de organismos internacionales centraban su atención en el tráfico de armas y el de drogas.

A pesar de los avances logrados para mejorar las instituciones del Estado<sup>5</sup>, la humanidad no ha encontrado todavía la forma de evitar los actos de corrupción. En Paraguay, la estructura institucional creada para prevenir y combatir la corrupción (*Constitución Nacional, las leyes y demás normas*) ha fallado de manera grave, generando desconfianza sobre el sistema de administración de justicia y sobre las instituciones democráticas en general.

Sin embargo, esto comienza a cambiar lentamente, pasando la corrupción, de un delito residual en el contexto internacional, a estar presente en la agenda mundial y regional. Dos hechos significativos marcan el ascenso de la corrupción a tan negativo nivel. Por un lado, los procesos de privatización o reforma del estado y por el otro los procesos en Europa del este, tras la caída del muro de Berlín y la apropiación de las empresas estatales por parte de los antiguos dirigentes o gobernantes. En el campo jurídico, las Convenciones anticorrupción de la OEA de 1997 y la de la ONU del 2003, así lo confirman.

En ese mismo margen de tiempo comienzan a aparecer en la doctrina y la investigación científica innumerables estudios que desde diferentes enfoques buscan aproximarse al fenómeno de la corrupción. Sin duda, mucho ya se ha teorizado sobre la misma, como también se han establecido miradas desde lo político, lo económico o lo cultural. Sin dejar de lado, aquellos otros pensadores contemporáneos que desde la cultura organizacional han intentado moldear diferentes aproximaciones. Todo ello con un enfoque multidisciplinario, que abarca a varias ramas de las ciencias sociales y también de las ciencias exactas.

En lo que todos y todas si coincidimos, seamos neófitos o investigadores es que la corrupción corroe, pervierte, deprava, daña. La corrupción suele incluir promesas, amenazas o ambas. Puede iniciarla un funcionario público o un cliente interesado, puede acarrear actos de omisión o comisión, involucrar servicios lícitos o ilícitos, hallarse fuera o dentro de una institución pública (Klitgaard, 1994, 11).

<sup>4</sup> Leviathan, Thomas Hobbes, 1651. Disponible en: <https://www.gutenberg.org/ebooks/3207>

<sup>5</sup> El Contrato Social, Jean-Jacques Rousseau, 1762. Disponible en: <https://www.gutenberg.org/ebooks/46333>

La versión más simplificada de lo que se entiende por corrupción ha sido dada, como el uso indebido de un cargo público para obtener beneficio privado. Sin embargo, esta definición remite solo al beneficio potencial del uso indebido y se circunscribe en última instancia a definir la corrupción como soborno, excluyendo otros tipos de acciones que constituyen actos de corrupción. Además, parecería que la corrupción tiene un solo actor, el funcionario público, cualquiera sea el cargo, electo o no. Es así que muchos opinan que la corrupción es en gran medida una falla del estado, al no prever o anticiparse al hecho potencial de un caso de corrupción.

En sentido contrario a esta visión otros sostienen que en el fenómeno de la corrupción “alguien viola las reglas del juego en una forma que no había sido anticipada por otros” (Lambsdorff J., 2007), pese a los esfuerzos que desde el Estado se haga para anticiparse a los hechos. Es aquí donde la corrupción introduce a ese “alguien” que no necesariamente está dentro del Estado. Es decir, se aleja de la unilateralidad del hecho corrupto para introducir al individuo, empresa o cliente que, por fuera del Estado, se anticipa a formar parte de las violaciones a esas reglas de juego.

La C F, en el Reporte de Economía y Desarrollo (RED) del año 2019, define a la corrupción como “la explotación de las atribuciones de la función pública para obtener beneficios privados. Es decir, es cuando las decisiones de política pública se usan para conseguir ganancias particulares”.

Villoria amplía la corrupción e introduce la corrupción política como “aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modo de comportamiento” (Villoria, La corrupción política, 2006, pág. 86)<sup>6</sup>

El elemento clandestino se vuelve aquí fundamental para entender que la corrupción suele ser escondida. Nadie la defiende, pero los actores violan normas de comportamiento que ellos mismos reconocen como válidas y hasta se ufanan de ellas, aunque hagan lo contrario. Moreno Ocampo sostiene con suficiente valor poético, que “la corrupción es la hija de las relaciones clandestinas entre el poder y el dinero”.

Villoria demuestra que la corrupción política es inseparable de la corrupción administrativa. La forma de distinguirla de otras formas de corrupción es identificando el “bien esencial dañado”, que es la legitimidad de la política misma. La corrupción política no viola una ética profesional cualquiera, sino la ética pública y el deber cívico y atenta contra los valores que legitiman a la democracia (Villoria, La corrupción política, 2006).

“La relación entre democracia y corrupción es correlacional: a menor corrupción mayor calidad de la democracia y más democracia implica menos corrupción”<sup>7</sup>, pudiendo constituirse en un círculo vicioso o virtuoso. En regímenes autocráticos la corrupción puede permear más rápida y fácilmente, volviéndose sistémica. En las democracias existen restricciones que constriñen recurrir a ella, como el *checks and balances* en el ejercicio

<sup>6</sup> Citando a Carolina Isaza Espinosa. Diálogos en las teorías económicas de la corrupción. 2009.

<sup>7</sup> Villoria, La corrupción política. Página 137, 2006.

del poder o el nivel de educación de una sociedad con capacidad de incidir y demandar mejoras institucionales. Y también, la capacidad de juzgar los hechos y sufrir las consecuencias de una conducta delictiva que es castigada.

Como habíamos sostenido al principio, ningún país, ni sociedad está exenta de actos de corrupción. En los países más desarrollados persisten conductas corruptas. Grondona, Eigen y Moreno Ocampo sostienen, que la diferencia está dada por dos factores. Por un lado, en los países desarrollados la corrupción es aislada o se la distingue como un "acto de corrupción" o corrupción "marginal". En tanto que, en los países en vías de desarrollo, hablamos de un "sistema de corrupción" o corrupción sistemática, en donde la corrupción es parte del sistema y el mismo sistema termina apoyándose en ella.

En los países donde la corrupción no está institucionalizada o no es sistemática, los actos ilícitos tienen una elevada expectativa de sanción y poca de impunidad, justamente por sus altos niveles de detección, investigación y juzgamiento por la justicia, además de la sanción social<sup>8</sup>. Y cuando involucran a personas importantes, el mismo sistema político y jurídico exhiben una capacidad de aislarlo, sancionarlo y aplicar el rechazo social.

...sí, la corrupción es más una vocación que una ocasión en el mundo en vías de desarrollo y nadie que ingresa a la política o a la administración pública lo hace con vocación de servicio, sino con la intención deliberada de enriquecerse. (Grondona, 1995, 62).

Desde una mirada sobre el diseño institucional y los objetivos para el cual se crean las instituciones Hardin y Goddin expresan que estas pueden fracasar por un diseño erróneo, es decir incompatible con los fines para los que se crea o también desde la conducta errónea del individuo dentro de la institución. Es decir, el conflicto que se desata entre moral individual de quien desempeña un cargo público y la moral institucional determinada por los fines para los que se crea. (Hardin-Goddin, 2003, 165).

La estructura de las instituciones del Estado determina que muchos funcionarios públicos detentan un poder discrecional para tomar decisiones y acciones sobre los recursos públicos a su cargo. Este poder que el Estado delega tiene responsabilidades asignadas, pero cuando el poder o la capacidad que tiene un funcionario no se balancea adecuadamente con la responsabilidad de rendir cuentas (*accountability*), se crean las oportunidades para los diversos tipos de actos de corrupción.

Con un enfoque organizacional, se evidencia que los niveles de coordinación entre los órganos estatales contralores y los juzgadores e investigativos son dispares o aislados, lo cual favorece la multiplicación del fenómeno de la conducta corrupta. Igualmente, no se evidencia que desde el sector privado se tomen los recaudos para evitar conductas "provocadoras" hacia los oficiales públicos, lo cual confirma la teoría de lo que algunos llaman la "gran corrupción" no solo por el volumen de los recursos que se malversan, sino por la generalización con la que persiste el fenómeno.

---

<sup>8</sup> La Corrupción como mecanismo de reproducción del sistema política paraguayo. Martini-Yore. Página 15, 1998.

La multidimensionalidad con la que la corrupción debe analizarse, hace indispensable observar la dinámica social y su efecto negativo en la sociedad.

Desde la teoría política contemporánea, lo que se espera de la acción del Estado es que, además de favorecer la convivencia, la seguridad y el funcionamiento ordenado de la sociedad, produzca equidad. La equidad no solamente formal, como reconocimiento de iguales derechos, sino real, como igualdad de oportunidades y satisfacción de necesidades básicas. El estudio de la corrupción adquiere un interés particular como amenaza al cumplimiento de esos objetivos.

Un alto nivel de corrupción es resultado de la amplia divergencia entre los objetivos del gobierno de un país específico y los de la sociedad en que este opera, en particular sobre aquellos objetivos del gobierno que discriminan a una gran parte de la población y la ponen en desventaja con respecto a una minoría dominante. (Mc Mullan, 1961).

Para Parsons es la desinstitucionalización por falta de internalización de valores normativos, en tanto que Merton la relaciona con la falta de oportunidades sociales para alcanzar metas culturales.

Olivera reconoce que este fenómeno social (corrupción) es más complejo para abordarlo solamente ante la ausencia o presencia de normas sociales o de la observancia o no de las normas.

Estos casos se dan cuando ingentes recursos destinados a generar esas oportunidades o disminuir brechas sociales, son desviados en provecho propio y privan a los ciudadanos de mejorar sus capacidades y niveles de vida, evitando una movilidad social, necesaria para el desarrollo individual y colectivo.

En esta línea se inscriben los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que buscan el compromiso de los países en promover el crecimiento económico inclusivo. hora bien, la corrupción no se presenta como un obstáculo para el crecimiento económico, sino en el valor asimétrico que supone la concentración de la riqueza en unos pocos, con fondos públicos y un interés privado, todo ello en detrimento de las grandes mayorías. Estas privaciones pueden darse en un sin número de ejemplos, desde la falta de acceso al agua potable, hasta una alimentación inadecuada en la etapa del desarrollo cognitivo de los niños y niñas en las escuelas públicas del país.

En el caso particular de esta investigación los derechos de las mujeres se encuentran relacionado al lugar que ellas ocupan en el esquema doméstico-familiar. Muchas mujeres continúan ocupando el lugar de amas de casa encargadas de la crianza de los hijos y de los quehaceres del hogar. En este tipo de contexto, se puede entender que las mujeres dependen necesariamente de los servicios públicos prestados por el Estado. Si la provisión de bienes y servicios de primera necesidad, como el alimento para sus hijos e hijas es encomendada a través de procedimientos irregulares a empresas privadas que

no cumplen con los requisitos necesarios para prestar dichos servicios, incidirá negativa y gravemente en el ejercicio de su derecho a un nivel de vida adecuado y de manera directa sobre sus hijos e hijas, entonces, se tendría un costo social con énfasis en las mujeres.

De acuerdo al Banco Mundial<sup>9</sup>, “Paraguay gasta el 8,3% de todo el presupuesto público asignado a la educación en alimentación escolar (meriendas y almuerzos)”<sup>10</sup>.

## LOS HECHOS: EL COSTO DEL ALMUERZO ESCOLAR EN LA GOBERNACIÓN DE GUAIRÁ



El 5 de agosto del 2016 se dio apertura de sobres de las ofertas presentadas con motivo del llamado a licitación<sup>11</sup> pública nacional 03/2016 de la Gobernación de Guairá para la provisión del almuerzo escolar a las escuelas públicas del Departamento. Se presentaron 3 oferentes.

Los precios ofertados por ración, entiéndase para cada alumno, rondaban un precio unitario de 8.190-Gs por ración, dando un total de 11.199.988.800.-Gs. Dos de los oferentes presentaron similar monto, en un porcentaje de más del 30% por debajo costo estimado por la convocante.

<sup>9</sup> Banco Mundial. 2018. Paraguay. Invertir en Capital Humano. Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales. Mónica Yanez-Pagans, Juan Bedoya y Dalila Zarza, noviembre, 2018.

<sup>10</sup> Banco Mundial. 2018. Paraguay. Invertir en Capital Humano. Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales. Mónica Yanez-Pagans, Juan Bedoya y Dalila Zarza, noviembre, 2018.

<sup>11</sup> <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/301888-adquisicion-almuerzo-escolar-plurianual-1/resumen-adjudicacion.html>

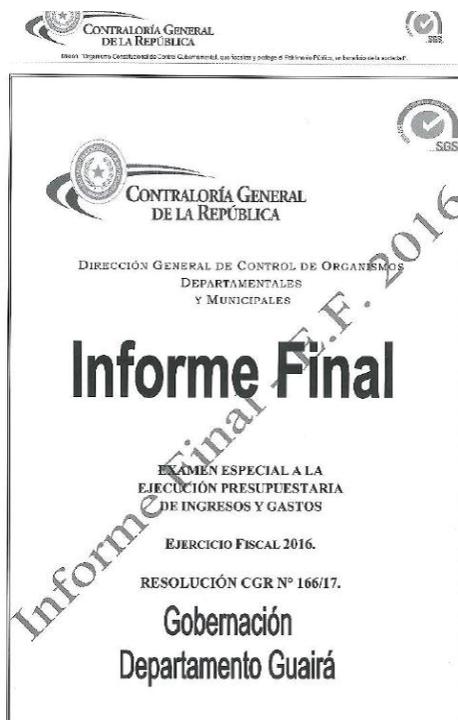
El tercer oferente, presentó una oferta por ración de 11.300.-Gs, por un monto total de 15.452.976.000.-Gs. El monto por ración de este último oferente era levemente inferior al precio estimado por la convocante. No obstante, este precio era un 30% más caro que el ofertado por los otros dos oferentes.

Desde el momento mismo de la apertura de sobres se dieron impugnaciones y observaciones que cada oferente presentó, con la intención de descalificar al otro. Algunas de forma y otras de fondo.

**\*PRECIO REFERENCIAL SEGÚN DNCP 11.700**

RAZÓN SOCIAL	RUC	PRECIO POR RACIÓN	OFERTA PRESENTADA
<b>E.S. S.A. (EVENTOS Y SERVICIOS)</b>	80063493-4	11.300	15.452.976.000
<b>GIRASOL SOCIEDAD ANÓNIMA</b>	80065884-1	8.190	11.199.988.800
<b>COPA CABAN TEÓFILO AMARILLA SILVERO</b>	1793103-7	8.190	11.199.988.800

Finalmente, el Comité de evaluación en fecha 10 de agosto, decidió inhabilitar a los dos oferentes que habían presentado la oferta más económica, basado en un documento sustancial de conformidad al pliego de bases, cuál era el Registro de Establecimiento emitido por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (IN N). En estos términos quedó adjudicada la oferta más elevada, siendo el oferente adjudicado la empresa Eventos y Servicios S. (ESS ) para la provisión de 1.367.520 raciones por el año 2016 y 2017, siendo un contrato plurianual. Los beneficiados deberían ser 13.432 niños y niñas del Departamento. El contrato fue firmado por el gobernador de aquel entonces, Rodolfo Friedmann y en representación de la empresa ESS , el hoy diputado Ever Noguera.



## EL CONTROL GENERAL DE LA REPÚBLICA



En fecha 13 de marzo del 2017, resolución mediante, la CGR, dispone la realización de un Examen Especial a la Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos a la Gobernación del Guairá, correspondiente al año fiscal 2016.

La primera observación que surge es la demora en la provisión de un elemento tan sensible, como lo es el almuerzo escolar. El año escolar se inicia a finales de febrero de cada año y la empresa ESS , recién fue adjudicada en agosto. Y tal como señala el informe de la CGR, (**Observación 30**) , se inició la distribución a comienzos de setiembre. Es decir, a 3 meses de la culminación del ciclo lectivo y con 169 días posteriores al inicio del año escolar, tiempo durante el cual los niños y niñas no recibieron nada. La provisión del servicio fue inexistente, pese a que ya se contaban con los fondos.

Tal como mencionaron algunos padres entrevistados, la ausencia de la alimentación escolar incide mayoritariamente en la deserción escolar, pues tanto niños como padres ven en la alimentación en la escuela un potenciador, para asistir, como para facilitar el aprendizaje.

Tras el trabajo realizado el grupo de funcionarios asignados, emite su informe en relación al almuerzo escolar donde en la observación número 30, expresa de manera conclusiva, "que no se podían dar tales atrasos y que las demoras no pudieron ser efectivamente justificadas".

En relación a la **observación 32** se constata que la gobernación desembolsó en dos órdenes de pago emitidas a finales de diciembre del 2016, la suma de 1.843.247.525.-Gs. "de forma anticipada" es decir la gobernación desembolsó esa suma sin haber recibido aún las raciones en contravención del contrato firmado y en beneficio de la empresa ESS .  
Con el cambio de este desembolso indebido, la empresa entregó un "vale de provisión del servicio para el ejercicio 2017" instrumento jurídico que no figura tampoco en el contrato firmado, ni constituye garantía alguna de cumplimiento.

En síntesis, se provisionó, se obligó y se pagó dinero del erario público, por raciones que no se entregaron y que se garantizaba su entrega, en el siguiente año escolar, vale mediante. Es totalmente prohibido por la ley 1.535/99 de Administración Financiera del Estado, el pago parcial o total anticipado de un bien o servicio no entregado.

En relación a la **observación 33** , el informe constata que durante el año escolar 2016 debían entregarse 683.760 raciones. Y "que según las notas de remisión firmadas por los responsables de las distintas instituciones educativas se recibieron 480.611, lo que da una diferencia de 203.149 raciones no entregadas. Esto en dinero equivale a 2.295.583.700.-Gs"<sup>12</sup>

Y en ocasión de evaluar el descargo que hizo la Gobernación, si bien se aclara que las 203.149 raciones se entregaron en el 2017, la Gobernación ya había cancelado el monto en diciembre del 2016. Es decir, se desembolsó dinero del erario público, antes de la prestación del servicio. Tampoco hay referencia, ni investigación alguna, sobre cuál fue el desempeño de la empresa en la entrega de las raciones durante todo el año lectivo 2017.

Finalmente, en relación a la **observación 34** , el examen de la CGR identifica que se aumentaron 22 escuelas más al contrato original entre la empresa ESS y la Gobernación. Sin embargo, no se constata que se haya formalizado dicha adenda, ni tampoco se constata que se hayan entregado las raciones. Con el incremento de estas escuelas el monto total del contrato subió a 16.154.525.200.-Gs. por 62.084 nuevas raciones.

## EL DENUNCIANTE PÚBLICO

En fecha 28 de julio del 2020, en el programa la Caja Negra, emitido por Unicanal, salen a la luz pública, audios y WhatsApp, donde un funcionario de alto rango y socio de la empresa, el señor Hugo Alexander Torales Viveros, hace una denuncia pública que desnuda las relaciones existentes entre el, ya ex gobernador de Guairá, Rodolfo Friedman y la empresa ESS , que había sido adjudicada para la provisión del almuerzo escolar.

La empresa ESS había sido constituida entre varios socios, siendo uno de ellos, en aquel momento, el hoy diputado Ever Noguera, quien vendió sus acciones, para poder candi-

<sup>12</sup> El detalle de las escuelas puede verse en: Informe Final Gobernación de Guairá y Dictamen Técnico - Res. CGR N 166.17 artículo 3 y 4 - Ejercicio 2016.pdf

datarse y ser diputado por el Departamento, donde ganó las elecciones del 2018. Otro de los socios era el primo del ex gobernador Rodolfo Friedman. En estas condiciones Torales Viveros fungía como testaferro del entonces gobernador Friedman.

Los audios revelan que el Señor Friedman desembolsó 1.700.000.000.-Gs para capital operativo de la empresa. Y con ese volúmen de movimiento, se presentó a la licitación para provisión de almuerzo escolar en el Departamento de Guairá<sup>13</sup>.

“En conclusión, el negocio funcionaba de la siguiente manera: Friedmann, como gobernador de Guairá, firmaba cheques dirigidos a la empresa ESS, sostenida por su capital operativo, que ganaba las licitaciones en el rubro de almuerzos escolares, y esos cheques iban a parar a un banco en Villarrica, monto del cual los socios tenían que transferir el 80% a una cuenta en dólares exclusiva a nombre del actual ministro de Agricultura”<sup>14</sup>.

## L INVESTIGACIÓN DE L FISCALÍA

**Fiscalía Paraguay** @MinPublicoPy · Seguir

#Anticorrupción El Fiscal Osmar Legal presentó acusación contra Rodolfo M. Friedmann por #LavadoDeDinero, Administración en provecho propio, Cohecho Pasivo Agravado y Asociación Criminal en caso de #MeriendaEscolar, su esposa y contra otras 3 personas más [facebook.com/12153989458406...](https://www.facebook.com/12153989458406...)

7:24 a. m. · 28 jun. 2021

<sup>13</sup> <https://www.adndigital.com.py/contundente-denuncia-contrafriedmann-en-guaira-cobraba-el-80-en-empresa-que-negociaba-con-merienda-escolar/>

<sup>14</sup> <https://trece.com.py/actualidad/prestanombre-arrepentido-caja-negra/>

En junio del 2021 el fiscal Osmar Legal presentó la acusación, tras todo el proceso investigativo de casi 10 meses. De conformidad a lo dispuesto en el 347 del Código Procesal Penal, el Ministerio Público formula ACUSACIÓN contra Rodolfo Max Friedmann Alfaro por la comisión de los hechos punibles de administración en provecho propio, previsto y penado en el art. 8° de la Ley N° 2.523/2.523 “Que previene, tipifica y sanciona el enriquecimiento ilícito en la función pública y el tráfico de influencias”; Lavado de Dinero, previsto y penado en el art. 196 inc. 1° del C.P.; Asociación Criminal, previsto y penado el art. 239 inc. 1° numerales 1 y 2 del C.P.; Cohecho Pasivo agravado, previsto y penado en el art. 301 inc. 1° del C.P., todos ellos en calidad de “autor”, conforme lo establece el art. 29 inc. 1° del mencionado cuerpo legal.-

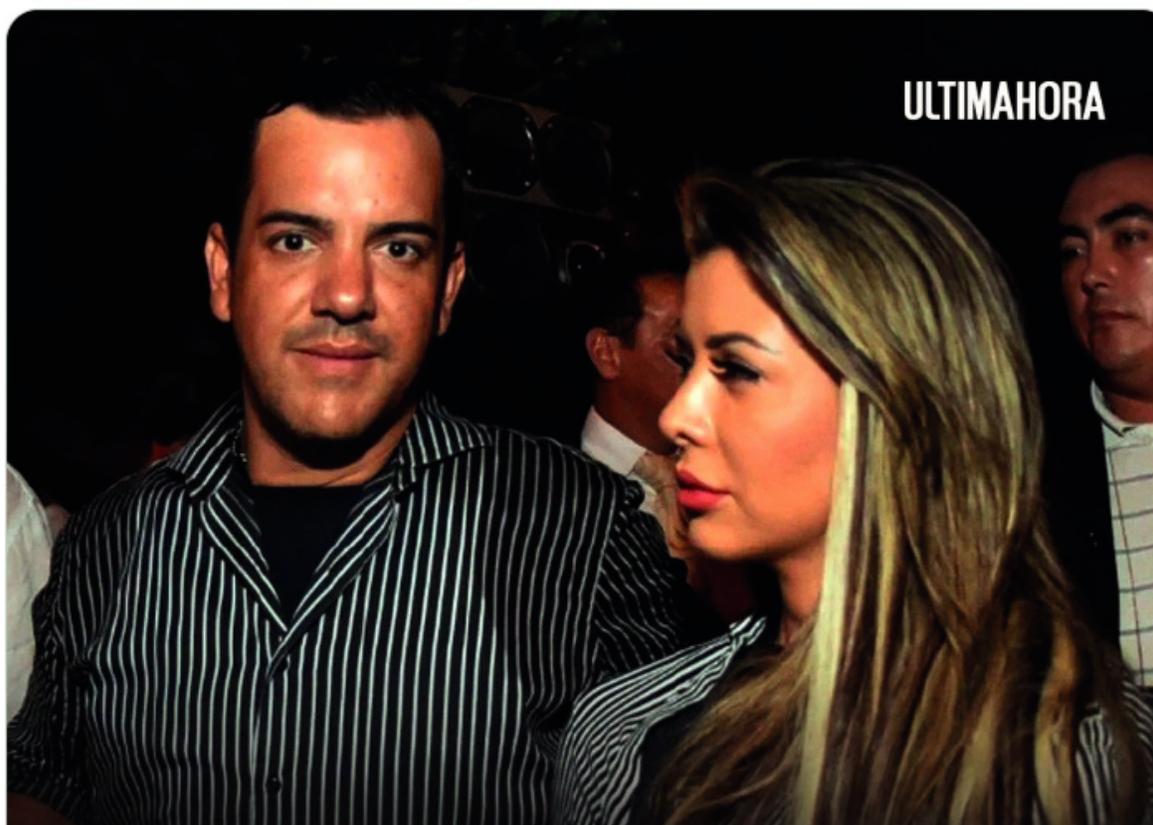


Última Hora   
@UltimaHoracom



La Fiscalía formuló acusación contra el senador Rodolfo Friedmann, Marly Figueredo y otras personas en el caso del almuerzo escolar. Solicitó que el caso sea elevado a juicio oral y público.

 [ultimahora.com/c2948182](https://ultimahora.com/c2948182)



“En ese orden de ideas, el Ministerio Público cuenta con elementos probatorios suficientes que sostienen la hipótesis delictiva de que Rodolfo Max Friedmann Ifaro, a través del esquema ideado por él, en el año 2015 inyectó capital operativo en dinero en efectivo y conforme a las necesidades de la sociedad, para lograr una funcionalidad efectiva dentro del mercado de licitaciones públicas para la provisión de almuerzos escolares en el Departamento de Guairá.- Tal es así, que la capitalización económica realizada por Rodolfo Max Friedmann Ifaro, a la empresa Eventos y Servicios S. A. (ESS ), fue bajo la condición impuesta a los accionistas Hugo Alexander Torales y Juan Ever Noguera, de que por los pagos recibidos de la propia Gobernación de Guairá, en concepto de provisión de almuerzos escolares, él debería obtener una ganancia del 80% de las rentas obtenidas por la adjudicación de la Licitación Pública Nacional N° 03/2016.- La referida propuesta comercial de Rodolfo Max Friedmann Ifaro fue aceptada por los accionistas de Eventos y Servicios S. A. (ESS ), pues no contaban con aprobación por parte entidades bancarias de líneas de créditos ni habilitación de cuentas corrientes necesarias para solventar la operatividad y participar de la referida licitación. Igualmente, por dicho aporte operacional, Rodolfo Max Friedmann Ifaro, también exigió las siguientes condiciones:

1. Habilitación de cuentas bancarias a nombre de Eventos y Servicios S. A., específicamente, en un banco de plaza, para cuyo efecto el encargado era Cristian Miranda, quien aparentemente era Gerente de la sucursal de dicha entidad bancaria, en la ciudad de Villarrica.
2. La contabilidad de la firma Eventos y Servicios S. A., estaba a cargo de la Lic. Lourdes Auxiliadora González de Melgarejo, quien también era contadora de otras sociedades conformadas por Rodolfo Max Friedmann Ifaro, como así también, contadora personal de Guadalupe Ifaro de Paoli, madre del entonces Gobernador de Guairá.”

En cuanto a estos mensajes de audios ya relatados anteriormente, se tiene que Rodolfo Max Friedmann Ifaro, en fecha 14 de noviembre de 2016 a las 20:43 horas, envió un mensaje de texto a Hugo Alexander Torales, en el cual le dice: “tío pudiste hacer depósito hoy?”, para posteriormente a las 20:44 y 20:48 horas enviarle otros mensajes expresando lo siguiente: “ya está todo hablado con el gerente lo del dólar. Mándame foto del depósito si tenes” Y así sucesivamente la acusación transcribe todas las comunicaciones desgravadas, que pretenden mostrar la estructura delictiva montada por el ex gobernador y el actual diputado, en connivencia con los otros miembros de la empresa, ya que una de las acusadas, era a la vez administradora y accionista de la empresa ESS y también contadora del ex gobernador.

Es interesante notar la relación de los hechos y las fechas. Como había advertido ya la CGR, el ex Gobernador Rodolfo Friedman había abonado la totalidad del contrato de almuerzo escolar, sin que se haya prestado todo el servicio. Eso ocurrió en diciembre del 2016. Y 24hs después de emitido el cheque a la orden de la empresa ESS , firmado por el mismo gobernador, este recibe un cheque en dólares por valor de 50.000.-U\$, con una notable diferencia. El cheque emitido era de la misma empresa ESS .

Y este tipo de hechos se sucederían con pago de viajes al exterior, compra de cuadros o joyas y hasta otros 2 vehículo más. La pregunta que surge es: Por que una empresa adjudicada con una licitación haría tal cantidad de “regalos” a quien le adjudicó ese contrato? Como mínimo hablamos de dádivas, que deberán de dilucidarse en el juicio.

El “arrepentido” señor Torales Viveros presentó voluntariamente ante la fiscalía, su celular con los audios y whats app ya mencionados. Igualmente, presentó varias copias de depósitos realizados en la cuenta del ex gobernador, todos ellos emitidos por la empresa ESS. Es interesante mencionar que el contrato para la provisión del almuerzo escolar fue firmado entre el ex gobernador y el representante legal de la empresa ESS, en aquel entonces, y hoy diputado Ever Noguera.

El perito propuesto por la fiscalía, realizó una pericia contable a la empresa. En una de sus partes conclusivas sostiene: “al analizar la documentación contable y financiera de Eventos y Servicios S. A., concluye que, por el total del Contrato firmado con la Gobernación de Guairá, la mencionada firma obtuvo una utilidad neta de aproximadamente Gs. 3.390.691.560, es decir, el 23% de rentabilidad neta sobre el total de sus ingresos.

El hecho punible de administración en provecho propio, se encuentra previsto dentro de la Ley N°2.523/2004, que “Previene, tipifica y sanciona el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y el Tráfico de Influencias” y en ese contexto, en su art. 8° establece lo siguiente:

administración en provecho propio. 1) Será castigado con pena privativa de libertad hasta diez años, el funcionario público que decida, autorice o suscriba actos o contratos administrativos que otorguen, en forma directa, beneficios indebidos para su provecho personal, o para su cónyuge o conviviente, o el de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad”. Y la ley aplica a “toda persona que cumpla una función pública, o tenga facultades de uso, custodia, administración o explotación de fondos, servicios o bienes públicos, cualquiera sea la denominación del cargo, o su forma de elección, nombramiento o contratación”.

El fiscal que acusó, fue recusado por la defensa del señor Friedman y en su reemplazo fue nombrada interinamente la fiscal Victoria Cuña. En este estado se llegó a la audiencia Preliminar, donde la fiscal que tomó el caso, solicitó rectificar la acusación, solicitar una extensión del plazo para poder asegurar su acusación, con pericias a los aparatos celulares de Alexander Torales y otros funcionarios de la empresa ESS, y una nueva pericia contable, solicitando también el sobreseimiento provisional del procesado, y en consecuencia al levantamiento de todas las medidas cautelares (embargo de bienes), que pesaban sobre los acusados. El juez se allanó al peticionario y lo confirmó con su resolución respectiva, dando lugar a la extensión del plazo por un año para que se diligencien las pruebas solicitadas. Es importante hacer notar dos puntos relevantes. El perito del Ministerio público fue recusado, por la defensa y fue reconfirmado por la fiscalía general del Estado. Lo segundo, las pruebas de decodificación de los aparatos celulares y la pericia de la contabilidad de la empresa, fueron llevados a cabo con la notificación respectiva de la defensa, a los efectos de no producir indefensión de los acusados. Este último hecho es llamativo, pues la fiscal actual, volvió a solicitar dicha decodificación y una nueva pericia.

Al cierre de esta investigación, sabemos que existe una nueva pericia contable, pero desconocemos el resultado de la misma. Se debe determinar si va a juicio oral o no el ex gobernador y los demás acusados. Hemos intentado, *emails* mediante, acceder a la nueva pericia, pero la fiscal interviniente, no ha contestado ninguno de los *emails*, a pesar de haberse comprometido en la audiencia que concedió al equipo investigador.

Miembros del equipo investigador, han procedido finalmente a entrevistar al Señor Friedmann a fin de conocer su versión de los hechos sobre los que está acusado. El señor Friedmann manifiesta que todo el proceso licitatorio fue impecable, que las 203.149 raciones fueron entregadas en el 2017 y que no hay daño patrimonial. En relación al anticipo del monto, antes de la entrega alegó que, si no lo hacía, al ser fuente 10 (transferencias del Tesoro), debía devolverlo a Hacienda. El examen de la CGR sostiene que se abonó por algo que no se entregó y va en contravención a la ley y reglamentos existentes y ya mencionados.

En lo que respecta a los vehículos y viajes, mencionó, que él no acostumbra mirar las escrituras para firmar y que ni idea tenía de que la empresa ESS emitiera el cheque, pues él le pidió ese dinero prestado al Señor Alexander Torales, que era amigo suyo y uno de los accionistas de ESS. Finalmente, no negó lo audios publicados.

**HOY** 10 años de noticias sin vueltas ☁ ASU 28° (\$ DÓLAR C/V 7000/7250 ☑

☰ NACIONALES ESPECTÁCULOS DEPORTES POLÍTICA DINERO & NI

**NACIONALES**

# Caso almuerzo escolar: Fijan preliminar para Rodolfo Friedmann y demás procesados



## EL CONGRESO NACIONAL

En las elecciones generales del 2018, el Señor Rodolfo Friedmann fue electo senador de la Republica. En tanto que el señor Ever Noguera fue electo diputado nacional.

En el 2019, Rodolfo Friedmann pidió permiso al pleno, para pasar a ser nombrado ministro de Agricultura y Ganadería. En el 2020 cuando se conoció la imputación fiscal, renunció a su cargo de ministro y retomó su banca en el Congreso, con la intención de mantener sus fueros para no ser procesado.

Sin embargo, en setiembre del 2020, el Senado por mayoría aprobó el desafuero del Señor Friedmann para que pueda someterse a la justicia. Cabe aclarar que fue a pedido del mismo legislador, según sus declaraciones a los medios, la sesión para su desafuero.

En el caso del Diputado Ever Noguera, también procesado, su pedido de desafuero fue remitido a la Cámara de Diputados. Sin embargo, aquí el desafuero no prospero, sino que por el contrario fue rechazado por la Cámara baja, con lo cual logró ser apartado del proceso.

El pedido de la fiscalía que sigue el caso, se ha solicitado un nuevo desafuero en el año 2022, el cual ha llegado al Congreso para su tratamiento. Sin que, hasta el momento, el mismo se haya pronunciado.

## Merienda Escolar: Piden juicio para Rodolfo Friedmann

Noticias Destacados Sucesos



Escrito por **Jacinto Pérez** 28 de junio de 2021

⌚ Tiempo de lectura: 2 min



## EL COSTO SOCIAL

Para medir el costo social de la corrupción es usual considerar el daño en términos monetarios, separando las categorías de costos directos y costos indirectos. Lastimosamente, estas categorías no son suficientes para incluir todo el daño que causan los actos de corrupción.

Por ese motivo, se agrega una categoría de costo social que denominamos “intangible”. Si bien estos son costos difíciles de medir en términos monetarios, estos existen y son significativos.

Entre los costos intangibles se incluyen los siguientes:

- ▶ Daños a las instituciones que administran recursos públicos y descreimiento hacia las autoridades.
- ▶ Pérdida de reputación y la desconfianza de las entidades de control y supervisión
- ▶ Pérdida de motivación de los contribuyentes, debido a dudas sobre el destino que se da a los impuestos y tasas que pagan.
- ▶ Daño a las instituciones democráticas, desprestigio de las instituciones que componen los tres poderes del Estado y desincentivos a participar en los procesos electorales<sup>15</sup>.
- ▶ Dudas sobre el proceso de descentralización y desconfianza en el uso de la autonomía para cubrir actos de corrupción.
- ▶ Sensación de impunidad e indefensión de la población. En este caso, esta sensación es exacerbada por tratarse de la alimentación destinada a niños vulnerables en edad escolar.

No es posible medir los costos que tienen los puntos mencionados, pero se puede considerar que afectan la calidad de vida de todos los paraguayos y reducen el potencial de desarrollo inclusivo. Es evidente que la exclusión y el despojo de alimentos a los niños vulnerables en edad escolar tendrán consecuencias profundas para estos, pero son difíciles de medir con precisión.

### a. Costo directo por no entregar 203.149 raciones.

El análisis indica que es difícil determinar el costo directo considerando que el Examen Especial de la CGR cubre solo el ejercicio fiscal 2016 y no se cuenta con información sobre el año 2017. Sin embargo, se puede considerar que el daño causado a los niños por no haberse entregado 203.149 raciones es un costo directo, que se valora en \$2.295.583.700, independientemente de que se hayan entregado otras raciones en el año siguiente. El almuerzo no fue consumido en el año 2016 y aunque se repongan en el año 2017, los niños ya sufrieron las consecuencias de la falta de entrega oportuna.

<sup>15</sup> Una amplia descripción de este punto se puede ver en los informes de Latino barómetro. En este estudio internacional comparativo Paraguay aparece como de los países que menos apoya a la democracia como forma de gobierno. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

**b. Costo indirecto por pago anticipado de Gs. 1.843.247.525**

El perjuicio causado por este pago realizado de manera irregular, aunque en el marco del contrato, es difícil de medir, pues no está muy claro si las raciones fueron efectivamente entregadas en el año 2017. El Examen de la CGR muestra que, si se han entregado, conforme al descargo de la Gobernación. Sin embargo, lo que se discute es que se entregó el monto señalado, antes del cumplimiento de las entregas.

**c. Costos indirectos por el Estudio Especial de la CGR y la acusación Fiscal del Ministerio Público.**

El **Examen Especial de la CGR** es firmado por 6 profesionales de la entidad que se asume fueron los responsables de realizar el mismo. El Estudio menciona diligencias y notas del mes de febrero de 2019, por lo que se asume que los procesos requirieron más de 2 años de trabajo. Considerando que el Estudio aborda otros temas, se supone que el caso del Imuerzo Escolar es uno de los 5 temas estudiados<sup>16</sup>. Se asume por lo tanto que el equipo de 6 auditores de la CGR le dedicó 1/5 del tiempo durante 24 meses, con lo que se determina que en total se tienen 28,8 meses/auditor dedicados a este Estudio. Si se asigna una remuneración promedio (monto definido arbitrariamente para facilitar el análisis) de ₡7,0 millones mensuales, se tiene que el costo para la CGR del Examen Especial para este Caso es de ₡201.600.000. La **acusación Penal del Ministerio Público** fue presentada en fecha 28 de junio de 2021, es decir luego de 4 años y medio del cierre del ejercicio fiscal 2016 y 3 años posteriores a la apertura de la Causa Penal No 313/2018. Se hace una estimación simplificada para estimar el costo del trabajo realizado por el Ministerio Público. Se considera que por lo menos 2 agentes fiscales trabajaron en el tema durante 24 meses, como mínimo, con un salario promedio de 10.523.067<sup>17</sup>, por lo que se estima un costo mínimo de ₡505.107.216<sup>18</sup>.

No se cuenta con información detallada sobre el tiempo dedicado por el **Juez de la Causa en sus intervenciones**. Para fin de agregar un costo referencial, solo se asignan 4 (cuatro) meses del salario de un Juez de Primera Instancia en lo Penal, aunque se supone que el tiempo total dedicado por el juzgado puede haber sido mucho más extenso y que pudieran estar vinculados al trabajo más miembros del sistema judicial. El valor se estima en ₡56.725.000, que corresponden a cuatro salarios mensuales de ₡14.181.000.

**d. Otros costos indirectos por adjudicar a la oferta más onerosa**

Por otra parte, se puede también considerar otro aspecto que se relaciona a costos indirectos, relacionadas al posible sobre costo que, desde el punto de vista económico, se puede observar al haber adjudicado a la oferta más cara la provisión del servicio de Imuerzo Escolar. Al respecto, en fecha 5 de agosto de 2016 se presentaron tres ofertas.

<sup>16</sup> Los temas que incluye el Estudio Especial de la CGR son: Ejecución Presupuestaria de Ingresos (observaciones 01 al 05), Ejecución Presupuestaria de Gastos (observaciones 06 al 20), Adquisición de Combustibles (observaciones 21 al 26), Complejidad Nutricional y Imuerzo Escolar (Observaciones 27 al 34) y Otras Observaciones (del 35 al 39).

<sup>17</sup> Dato obtenido de la página de internet del Ministerio Público. Disponible en: [https://www.ministeriopublico.gov.py/archivos/archivos\\_pdf/Transparencia/Ley\\_5189-14/3-Listado\\_de\\_Funcionarios/2021/N%C3%B3mina/01\\_N%C3%B3mina\\_%5BEnero\\_2021%5D.pdf](https://www.ministeriopublico.gov.py/archivos/archivos_pdf/Transparencia/Ley_5189-14/3-Listado_de_Funcionarios/2021/N%C3%B3mina/01_N%C3%B3mina_%5BEnero_2021%5D.pdf)

<sup>18</sup> No se han considerado los costos de los asistentes fiscales destinados a la investigación, pues se desconoce cuántas personas estuvieron involucradas.

- ▶ **Teófilo Amarilla Silvero:** ₡11.199.988.800.-
- ▶ **Girasol S :** ₡11.199.988.800.-
- ▶ **ESS :** ₡15.452.976.000.- (adjudicada)

La diferencia entre las ofertas de menor costo y la oferta adjudicada es de ₡4.252.987.200, es decir, que supera en 38% a las primeras. Esta situación es legal si se consideran las normas vigentes (Ley 2.051/2003 de Contrataciones Públicas), pero es muy cuestionable desde el punto de vista fiscal. Sin entrar en detalles, esto se debe a que, por aspectos técnicos, se carga a los contribuyentes con un sobrecosto del 38%. Por este motivo, se valora el daño en términos del costo de oportunidad de esa diferencia y se pierde la posibilidad de entregar 519.290 raciones adicionales (a un costo unitario de ₡8.190).

### ESTIMACIÓN DEL COSTO TOTAL

TIPO DE COSTO	DESCRIPCIÓN	MONTO ₡
<b>COSTO DIRECTO</b>	Observación CGR No 33: Falta de entrega de 203.149 raciones	2.295.583.700
<b>COSTOS INDIRECTOS</b>	Observación CGR No 32: Perjuicio financiero por pago anticipado	49.153.267
	Adjudicación a oferta más onerosa	4.252.987.200
	Estudio Especial de la CGR	201.600.000
	Acusación Fiscal	505.107.216
	Intervención Judicial	56.725.000
<b>TOTAL</b>		<b>7.361.156.383</b>

Finalmente, en términos de costo de oportunidad, con el monto que resulta del costo total estimado en el cuadro anterior (₡7.361.156.383), se podrían haber usado los recursos en varias opciones:

1. Se pudieron haber construido más de 70 baños sexados en escuelas de todo el país, no solo del Departamento Guairá, si se considera un costo promedio de ₡100.000.000 (cien millones de guaraníes)<sup>19</sup> por cada bloque sanitario. **Estas infraestructuras atienden en especial la necesidad de las niñas que asisten a los centros educativos.**
2. Utilizando costos referenciales publicados por la DNCP, también se estima que se pudieron haber construido 46 aulas, mejorando la infraestructura de las instituciones educativas<sup>20</sup>, muchas de las cuales se encuentran en pésimas condiciones y arriesgan la integridad de los docentes y estudiantes.

<sup>19</sup> El precio referencial (₡161.215.607) se toma aleatoriamente de uno de los llamados a licitación publicada en la página web de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). Disponible en: <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/convocatoria/420999-construccion-banos-sexados-escuela-basica-n-5199-san-miguel-potrero-distrito-coronel-1.html#documentos>

<sup>20</sup> ídem.

3. Por otra parte, el monto estimado del costo social total equivale a 651.430 almuerzos escolares a ₡11.300 cada uno (o casi 900.000 al precio de ₡8.190 por almuerzo). Estos fondos podrían servir para aumentar entre 38% a 66% por ciento la cantidad de niños y niñas con el beneficio del almuerzo escolar, es decir una cantidad adicional de entre 5.100 a 8.900 niños y niñas (dependiendo del costo unitario que se considere).

## CONCLUSIONES

1.

Esta investigación no pretende enjuiciar, ni mucho menos juzgar y condenar conducta delictiva alguna de las personas aquí nombradas. Como se manifestó al principio, es una investigación que busca alumbrar, dar a conocer y presentar, un caso en particular que requiere se dilucide la responsabilidad de los hoy acusados.

2.

Tampoco se pretende poner de manifiesto responsabilidades personales en el ejercicio de un cargo público por parte de los oficiales públicos e instituciones intervinientes en el caso.

3.

Como bien ha señalado al principio, existen debilidades institucionales que favorecen y reproducen un estado sistemático y sistémico de corrupción. Esto comienza en los implementadores de contratos con el Estado, los organismos de control, los organismos de investigaciones y juzgamiento de este tipo de hechos y los responsables políticos electos. El resultado no es una situación aislada o de micro corrupción, sino estructural al interior del Estado. Un sistema articulado en que, por omisión o acción, conservación del cargo o interés particular, indiferencia o clientelismo político persiste y se reproduce.

4.

La condena o absolución de los procesados, no puede dejar de darse, sea por la demora excesiva que lleve a la prescripción, o por salidas procesales que nuevamente expongan la impunidad del sistema de administración de justicia. Si así fuere, casos similares seguirán reproduciendo más corrupción, al amparo de instituciones con baja calidad en la gestión y poco compromiso con sus ciudadanos.

5.

La sociedad civil organizada o no, debe tomar conocimiento de lo que hacen sus autoridades locales, con los recursos que se les asigna y que son para proveer servicios a sus ciudadanos, que por ley y derechos le corresponden. Deben ser cada vez más vigilantes de sus autoridades y demandar más y mejores servicios, incluyendo una rendición de cuentas anual de la gestión de sus autoridades, principalmente locales. Cuanto más cerca el ciudadano esté de las acciones de sus autoridades locales, menor será la posibilidad de daño al erario público.

6.

Guairá es uno de los Departamentos más pequeños en extensión territorial y tiene un presupuesto relativamente bajo asignado al almuerzo escolar. Otros 16 Departamentos, más aún, cuentan con presupuesto asignado a este rubro. La desprolijidad y el manejo poco transparente de estos fondos en el Departamento Guairá y la sensación de impunidad que se tiene 6 años después de haber ocurrido los hechos, indican que este tipo de situaciones se podría haber registrado o se podría estar registrando en otros Departamentos (y Municipios) con la misma irresponsabilidad e impunidad, y en perjuicio de miles de niños en situación de vulnerabilidad.

7.

En cuanto al costo de la corrupción en el estudio de caso que nos ocupa con énfasis en las mujeres, está dada en que la estructura familiar mayoritaria tiene a las mismas como amas de casa encargadas de la crianza de los hijos y de los quehaceres del hogar. En este tipo de contexto, se puede entender que las mujeres dependen necesariamente de los servicios públicos prestados por el Estado. Si la provisión de bienes y servicios de primera necesidad, como el alimento para sus hijos e hijas es encomendada a través de procedimientos irregulares a empresas privadas que no cumplen con los requisitos necesarios para prestar dichos servicios, incide negativa y gravemente en el ejercicio de su derecho a un nivel de vida adecuado y de manera directa sobre sus hijos e hijas.

8.

La Fundación CIRD y los socios del Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción, respetan lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Nacional, DE LOS DERECHOS PROCESALES que dice: "En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: 1. que sea presumida su inocencia;...", de modo que PRESUMIMOS LA INOCENCIA DE LAS PERSONAS, aunque reivindicamos el derecho de la sociedad de discutir los asuntos de interés público.

# 1.

En el caso de la **Contraloría General de la República**, se deberían tomar acciones, para que los Exámenes Especiales, no respondan a años calendarios, cuando el examen incluya la ejecución de contratos plurianuales. En el caso en cuestión, no se ha podido investigar, ni determinar, si el contrato en cuestión se ha cumplido con la entrega durante todo el año 2017, pues solo se evaluó el 2016.

Otro tema es recurrir a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para chequear la información recibida como descargo por los entes públicos. En el caso del alimento escolar, las cooperadoras escolares podrían constituir un aliado importante, más aún cuando existen regulaciones legales, que formalizan su existencia. Sabemos que la CGR se halla enmarcada en el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas. Ese es un paso adelante. Se deben mejorar los mecanismos de control y vigilancia, para combinar estudios de carácter preventivo que se sumen a los de carácter ex post.

# 2.

En el caso de la **Fiscalía General del Estado**, requiere de una mayor coordinación interna a nivel de los fiscales que llevan adelante investigaciones de casos de corrupción. Una acusación que se plantea debería tener criterios comunes de acción. En el caso en cuestión, la acusación se rectificó y se volverán a hacer las pericias del teléfono donde consta la prueba principal de la acusación. Igualmente, se hará de vuelta la pericia de la contabilidad de la empresa. Es relevante hacer notar que la rectificación de la acusación por parte de la fiscalía interina designada, significó el retiro de la misma y sobreseimiento de todos los acusados, con el levantamiento del embargo sobre los bienes de los mismos.

La acusación considero el lavado de dinero, como una conducta delictual de los acusados. Sin embargo, no se percibe una argumentación sólida de la misma, ni tampoco un monto estimado, ni sobre qué informes está basado esta conducta penal?

Tampoco se solicitó reportes de operaciones sospechosas a la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPREL D), en relación a los acusados. Si bien se solicitó a la CGR la Declaración Jurada de Bienes del hoy acusado, no se observa análisis de correspondencia.

Otro hecho llamativo, es que se identificaron transferencias de suma de dinero a otras empresas donde el señor Friedmann es accionista e incluso a parientes del mismo, sin que se haya profundizado esta parte investigativa sobre lavado de activos.

De las averiguaciones hechas, no hay criterios comunes en la Fiscalía sobre la estimación del lavado de dinero. Se requiere profundizar el conocimiento y técnicas de investigación dirigida tanto a los fiscales, como asistentes fiscales y en especial hacia los peritos del Ministerio Público.

### 3.

En lo que respecta al **Poder Judicial**, si bien es de hacer notar el papel importante que jugó el juez de garantías a cargo de la causa, es necesario que se establezcan criterios comunes de actuación, cuando se trata de dar trámite de oposición a las peticiones de sobreseimiento provisorio, presentados por la fiscalía, más cuando se tratan de causas reales reacionadas a delitos de corrupción.

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia concedió una medida cautelar al Diputado Ever Noguera, mientras se sustancia la apelación presentada, y que guarda relación con el pedido de desafuero, solicitado por segunda vez por la Fiscalía. Las medidas cautelares a nivel de Corte pueden ser provisorias/eternas a tenor de situaciones dadas en otros casos judiciales. Sería oportuno que la Corte Suprema de Justicia, determine la resolución pronta de los casos con medidas cautelares, estableciendo criterios que rondan entre lo urgente e importante, particularmente en casos emblemáticos de corrupción. Un caso como el que nos ocupa, puede significar que el Diputado Ever Noguera termine su mandato en junio del año 2023, sin ser molestado, y con su proceso judicial parado, haciendo del paso del tiempo, la reproducción de un sistema de impunidad.

4.

En lo que hace al **Congreso Nacional (Diputados y Senadores)**, es imperiosa la renovación de la representación política de los partidos, principalmente, aquellos que son electos regionalmente, es decir la Cámara de Diputados. Un pedido de desafuero emanado de un juez de garantías, debería ser objeto de tratamiento inmediato y ser otorgado, en el convencimiento que la decisión del cuerpo colegiado, no significa una condena al colega, sino por el contrario, contribuir al esclarecimiento de los hechos. Igualmente, la figura de los fueros requiere ser reglamentada. Y finalmente, la delación premiada debería ser objeto de un proyecto de ley, para su estudio y sanción. Nada de lo relatado se hubiera sabido, si un ciudadano paraguayo, no hubiera hecho público lo que pasó.

5.

Los **ciudadanos y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)** tienen mucho que aportar, buscando, promoviendo y exigiendo más rendición de cuentas sobre los gastos y resultados de las acciones que implementan sus autoridades. Las cooperadoras escolares son claves en este proceso y para el caso que nos ocupa.

6.

Se debe profundizar el derecho y el acceso a la información pública en el manejo de los recursos públicos, utilizando tecnología de punta y amigable, para un mejor control de todos los niveles de gobierno, desde los organismos de control y desde la sociedad civil.

7.

Se deben mejorar los mecanismos de control y vigilancia, para combinar estudios de carácter preventivo que se sumen a los de carácter ex post.

Antes de concluir y con el fin de ser más ilustrativos, se hacen dos reflexiones: Acemoglu y Robinson<sup>21</sup> describen que las situaciones en que se registra un **“Estado ausente”** es tan grave como cuando se registra un **“Estado despótico”**. En el estudio de caso que se analiza, por una parte, se observa un **“Estado despótico”** capaz de sacarle el alimento a los niños para obtener beneficios personales y un **“Estado ausente”**, incapaz de prevenir hechos de corrupción y de castigar a los culpables.

Por su parte Donatella Della Porta, Socióloga y politóloga italiana, sostiene que: “la corrupción surge cuando el político de ideas o “ideológico” es suplantado por el político de “negocios” Los hechos relatados en esta investigación, nos acercan más a estos últimos, que a aquellos otros.

---

<sup>21</sup> Un debate profundo y actual sobre estos temas se aborda en el libro de Acemoglu y Robinson titulado “El angosto corredor: Estados, Sociedades y el destino de la Libertad. The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty, Daron Acemoglu y James Robinson, Londres, Penguin Press, 2019.

## BIBLIOGRAFÍA

- Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. Felipe Pardinás. 2014.
- Mr. Smith y el Paraíso. Gerog von Wallwitz. 2016.
- La Corrupción como Mecanismo de Reproducción del Sistema Político Paraguayo. Martini, Yore. 1998.
- Teoría del Diseño Institucional Robert E. Goodin (compilador). 2003.
- Informe sobre el costo social de la corrupción.  
<https://www.cej.org.py/uploads/informe-sobre-el-costo-social-de-la-corrupcion-en-educacion-2009-1527364882.pdf>
- Informe final, examen especial, ejecución presupuestaria de ingresos y gastos 2016, Contraloría General de la República.  
[Informe Final Gobernación de Guairá y Dictamen Técnico - Res. CGR N 166.17 artículo 3 y 4 - Ejercicio 2016.pdf](#)
- Acta evaluación de ofertas, Licitación Pública 03/2016, adquisición de Almuerzo Escolar, Gobernación del Guairá.  
[informe\\_de\\_evaluacion\\_1470847641436 DNCP.PDF](#)
- Denuncia presentada por la Fiscalía.  
[denuncia Rodolfo Max Friedmann Alfaro.pdf](#)
- Ley No. 5.210/2014, "De Alimentación Escolar y Control Sanitario", del 20 de junio de 2014.
- Decreto No. 2.366 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY No 5.210/14, DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y CONTROLES SANITARIOS del 07 de octubre del 2014.
- Resolución No. 15.866 por la cual se aprueban los "LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PREGUAY-PEP".
- Resolución No. 128 "POR EL CUAL SE ESTABLECEN REQUISITOS Y CONDICIONES GENERALES PARA LA PROVISIÓN DEL ALMUERZO ESCOLAR", del 24 de marzo del 2015

## ARTÍCULOS PUBLICADOS EN MEDIOS DIGITALES Y CORTOS CLAVES DEL CASO “MERIENDA ESCOLAR – GUAIRÁ.

- <https://www.capitanbado.com/notas/escuelas-no-reciben-merienda-desde-la-crisis-en-la-gobernacion-del-guaira/96297> - 2018-06-12
- <https://www.hoy.com.py/nacionales/friedmann-se-trago-millones-y-dejo-a-miles-de-ninos-sin-almuerzo-escolar> - 2020-07-29
- <https://www.adndigital.com.py/contundente-denuncia-contra-friedmann-en-guaira-cobraba-el-80-en-empresa-que-negociaba-con-merienda-escolar/> - 2020-07-29
- <http://www.trece.com.py/actualidad/prestanombre-arrepentido-caja-negra> - 2020-07-29
- <https://prensa5.com/solicitan-que-fiscalia-investigue-a-friedmann/> - 2020-08-4
- <https://www.hoy.com.py/investigaciones/parientes-de-friedmann-intentaron-sacar-g.2.000-millones-de-essa> - 2020-09-10
- <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/09/23/sindicato-de-directores-se-suma-a-marcha-por-destitucion-de-friedmann>
- <https://www.lanacion.com.py/judiciales/2021/06/28/fiscalia-presento-acusacion-contra-rodolfo-friedmann-por-negociado-con-la-merienda-escolar/>
- <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-fiscalia-paraguaya-acusa-de-lavado-dinero-a-senador-del-oficialismo/20000035-4573498> - 2021-06-28
- <http://www.caritas.com.py/piden-juicio-oral-para-rodolfo-y-marly-por-el-caso-de-la-merienda-escolar/> - 2021-06-28
- <https://www.lanacion.com.py/politica/2021/06/28/friedmann-sostiene-que-se-monto-la-denuncia-en-su-contraloria/>
- <https://www.lanacion.com.py/judiciales/2021/07/09/fijan-fecha-de-audiencia-preliminar-para-rodolfo-friedmann-y-su-esposa/>
- <https://www.lanacion.com.py/judiciales/2021/08/04/suspenden-audiencia-preliminar-de-rodolfo-friedmann/>
- <https://www.lanacion.com.py/judiciales/2021/08/09/rechazan-chicanas-del-primo-de-rodolfo-friedmann-acusado-por-lavado-de-dinero-y-otros/>

- <https://www.lanacion.com.py/hoy/2021/10/28/rechazan-chicana-en-caso-friedmann-y-dan-via-libre-para-la-preliminar/>
- <https://www.hoy.com.py/nacionales/caso-almuerzo-escolar-vuelven-a-recusar-al-juez-para-frenar-la-preliminar-para-friedmann> - 14-03-2022
- <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/10/senado-aprueba-desafuero-de-rodolfo-friedmann/>
- <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/08/06/tuma-sobre-exsocio-de-friedmann-esta-con-mucho-temor-cambio-su-estilo-de-vida/>
- <https://www.abc.com.py/policiales/2022/08/22/aguardan-resultado-de-la-autopsia-del-empresario-hallado-muerto-en-su-vivienda/>
- <https://www.ultimahora.com/corte-da-tramite-accion-ever-noguera-evitar-desafuero-n3024403.html>
- <https://www.lanacion.com.py/politica/2022/09/20/postergan-por-15-dias-pedido-de-desafuero-de-ever-noguera/>
- <https://www.elnacional.com.py/politica/2022/08/31/diputado-ever-noguera-accepta-pedido-de-desafuero-si-la-corte-lo-aprueba/>



*Reunión en CE MSO, puesta en marcha del observatorio:*

**Con la presencia de miembros de la Sociedad Civil Paraguaya y aliados del proyecto Más ciudadanía, menos corrupción, se puso en marcha el OBSERVATORIO PARA EL ESTUDIO DEL COSTO DE LA CORRUPCIÓN Y SUS EFECTOS CON ÉNFASIS EN LAS MUJERES**



*Reunión de presentación del Observatorio en la Mesa Anticorrupción:*

**En la Mesa Anticorrupción del Pacto Global se presentó el “Observatorio” liderado por CE MSO. Se informó sobre el Estudio de Caso sobre Imuero Escolar que se está investigando para determinar el Costo de la corrupción y su impacto con énfasis en las mujeres.**

