

DOCUMENTO DE ANÁLISIS:  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA  
(MEC)

# ESTUDIO DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN OPORTUNA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE NIÑOS Y NIÑAS DE 3 Y 4 AÑOS EN ASUNCIÓN Y 10 DEPARTAMENTOS GEOGRÁFICOS DEL PAÍS

Rudi Elías  
Gabriela Walder

RESUMEN TÉCNICO

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

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

[info@decidamos.org.py](mailto:info@decidamos.org.py)

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

 Decidamos Paraguay

 @decidamospy

© Rodolfo Elías, Máster en Psicología Social por la Universidad de Guelph, Canadá.

© Gabriela Walder, Licenciada en Psicología 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 Programa que será analizado es el más importante entre las acciones del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en el área de la primera infancia. El mismo busca responder a las necesidades de atención a niños y niñas menores de 5 años a través de acciones que mejoren la oferta educativa en las modalidades formal y no formal, de tal manera a favorecer el acceso a la Educación Inicial desde un enfoque de derechos con criterios de calidad, equidad de manera articulada e intersectorial.

Los componentes del Programa analizado en este informe incluyen: la construcción y equipamiento de nuevos espacios educativos, la formación y especialización de educadores para trabajar en el rango de edad, la llegada y trabajo directo con familias, la comunicación y sensibilización social sobre la importancia de la atención a la Primera Infancia.

En el presente informe se hace una reseña de la situación del sector educativo en el Paraguay, indicando los principales avances y las necesidades existentes. En la siguiente sección se analiza el gasto público que se realiza para el Programa de Atención Oportuna para el desarrollo integral de niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años utilizando como herramienta de procesamiento el Programa Boots del Ministerio de Hacienda de Paraguay. Finalmente se hace referencia a las adquisiciones públicas realizadas en el marco del Programa analizado a partir de los datos de la página Web de Contrataciones Pública del Gobierno.

## 2. Situación del sector

Según el Informe de Progreso Educativo de Paraguay (ID, PREAL, 2013) casi la totalidad de la población entre 7 y 11 años asiste a algún tipo de establecimiento educativo, a los 12 años los estudiantes empiezan a salir del sistema, con un descenso considerable desde los 13 hasta los 17 años. Si bien el problema es menor que en el 2000, la misma tendencia se ve en 2010, notándose que más de un tercio de jóvenes de 17 años no asiste a una institución educativa.

En cuanto a los resultados de aprendizajes de los estudiantes, las evaluaciones de logros más recientes son los del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) realizado por el Laboratorio latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). En promedio, el rendimiento de Paraguay en las pruebas TERCE se ubica por debajo de la media de los países participantes en todas las áreas evaluadas (MEC, TERCE, 2015).

Paraguay se ubica en la categoría “bajo la media regional” en todas las áreas evaluadas por el TERCE. En ninguna de las áreas el país logra los puntajes de países vecinos, incluyendo Perú. El rendimiento fue mayor en las escuelas privadas que en las oficiales y en escuelas urbanas más que en rurales, en ambos grados, en todas las áreas evaluadas por el TERCE. Las diferencias son mayores entre escuelas privadas urbanas y rurales que entre escuelas oficiales urbanas y rurales.

Ante esta situación, la política educativa actual propone una serie de programas, iniciativas estratégicas y líneas de acción para el aseguramiento de la calidad de la educación. Esto se expresa en la Agenda Educativa 2013 - 2018, elaborada por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). La Agenda Educativa

se encuadra en el Plan Nacional de Educación 2024 y se fundamenta en los derechos a la educación establecidos en la Constitución Nacional de la República y en Ley General de Educación.

Como parte de la Agenda Educativa y con el objetivo de mejorar la permanencia y el rendimiento escolar, el MEC implementa el Programa “Expansión de la atención educativa oportuna para el desarrollo integral de niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años a nivel nacional”.

El Programa es financiado por Fondos de Excelencia en Educación e incluye: 1) la expansión geográfica de los servicios educativos alcanzando una cobertura nacional ya que se llega a los 17 departamentos geográficos del país, 2) la ampliación de la franja de edad de atención que va desde la gestación hasta los 5 años y 3) diversificación de las modalidades de la atención, incluyendo la modalidad no formal.

### 3. El gasto público

Los datos presentados en este informe fueron obtenidos a partir del procesamiento de las plataformas *Boost* y *SPIR*<sup>1</sup> del Ministerio de Hacienda.

**Cuadro 1**  
Evolución del gasto real (deflactado) obligado con respecto al gasto público de la Administración Central (AC) y del PIB (PERIODO 2013- 2014)

Indicadores %	Gasto MEC/AC	Gasto MEC/PIB	Gastos del MEC
2007	21,1	3,9	2.406.389
2008	23,7	3,9	2.576.391
2009	21,3	4,6	2.877.442
2010	21,2	4,0	2.958.025
2011	21,1	4,2	3.222.073
2012	17,4	4,8	3.646.754
2013	20,6	4,4	3.775.290
2014	18,7	4,3	3.836.267

En promedio, durante el periodo de estudio, se destinó 18,7% al gasto social en educación. Sin embargo, teniendo en cuenta los años 2007 y 2014, en el Cuadro 1, se verifica que hubo una disminución de 2,4 puntos porcentuales del gasto total destinado a educación.

En el Cuadro 1 se observa la prioridad macroeconómica del gasto social en educación<sup>2</sup>. Se verifica que tuvo una variación entre 3,9% y 4,8%, siendo el promedio aproximado igual a 4,3%. Del periodo analizado se destacan principalmente los años 2009, 2012 y 2013, donde la participación del gasto social en educación superó al promedio mencionado.

La totalidad de los gastos del MEC son considerados como gasto social dentro del Clasificador Pre-

1 SPIR brinda información procesada en forma agregada, no discrimina por programas, sub programas o proyectos y los reporte se encuentran preestablecidos. Además no da información sobre los objetivos, metas y justificación, sino sólo números que se pueden obtener a través del Boost. Un aspecto es que permite saber el porcentaje de ejecución presupuestaria o nivel de cumplimiento del producto.

2 Se calcula como el coeficiente entre el gasto social y el PIB.

supuestario 2014 establecido por el Ministerio de Hacienda. Los gastos del MEC fueron aumentando a lo largo del periodo estudiado.

Cuadro 2 Evolución del gasto real en los dos últimos años en la atención a la primera infancia		
IPC (año base 2007)	2013	2014
	136,30	143,15
12.007 - Ministerio de Educación y Cultura	3.775.289.976.274	3.836.267.262.612
004 - Consolidación y mejoramiento de la Educ. Inic. y Esc. Básica	1.650.717.176.346	1.627.802.532.763
04 - Atención a la primera infancia	206.118.435	2.829.093.931
00 - *	206.118.435	2.829.093.931
100 - Servicios personales	206.118.435	2.697.390.148
300 - Bienes de consumo e insumos	0	0
500 - Inversión física	0	131.703.783
800 - Transferencias	0	0
019 - Fortalecimiento de la ref. educat. en la educ. escolar básica	16.662.617.678	26.570.046.027
00 - *	16.662.617.678	26.570.046.027
05 - Atención a la primera infancia (fondo de excelencia)	0	3.177.977.666
100 - Servicios personales	0	0
200 - Servicios no personales	0	149.153.673
300 - Bienes de consumo e insumos	0	83.824.740
500 - Inversión física	0	2.944.999.253

En el Cuadro 2 se puede observar que en el año 2014 se incluye un gasto en el programa Atención a la Primera Infancia (Atención Educativa Oportuna para el Desarrollo Integral de Niños y Niñas desde la Gestación hasta los 5 años). Este Programa es financiado por el Fondo para la Excelencia Educativa y la Investigación<sup>3</sup>. Este programa cuenta con una inversión de más de 3 mil millones de guaraníes, de los cuales, el 93% va destinado a inversión física, es decir a la construcción y equipamiento de centros de atención a la primera infancia.

Por otro lado, la parte superior del Cuadro 2 muestra un gran aumento de los fondos dirigidos a la atención a la primera infancia en la línea de Consolidación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Escolar Básica del MEC. De acuerdo al presupuesto, se pasó de 206.118435 Gs. (2013) a 2.829.093.931 Gs. (2014). Sin embargo, estos montos se destinan casi en su totalidad a servicios personales (salarios): 100% en el año 2013 y 95% en el año 2014 (en este último año aparece un 5% dirigido a inversión física).

<sup>3</sup> La Ley N° 4.758/2012 destina la totalidad de los recursos de la compensación por cesión de energía al Brasil al Fondo Nacional de Inversión Pública. El 30% de estos recursos son distribuidos al Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación. Los montos recibidos por el Tesoro Público son depositados en la cuenta habilitada para el FONDO y administrados a través de un Contrato Fiduciario con la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). <http://fondodeexcelencia.stp.gov.py/index.php?cid=204>

Cuadro 3 Presupuesto vigente y ejecutado en los años 2013 y 2014						
IPC (año base 2007)	2013			2014		
	136,30			143,15		
	Presupuesto Vigente	Ejecutado	%	Presupuesto Vigente	Ejecutado	%
12.007 - Ministerio de Educación y Cultura	4.091.664.868.666	3.775.289.976.274	92,3	4.015.275.892.129	3.836.267.262.612	95,5
004 - Consolidación y mejoram. de la educ. inic. y esc. básica	1.703.204.354.065	1.650.717.176.346	96,9	1.654.600.751.252	1.627.802.532.763	98,4
04 - Atención a la primera infancia	2.813.458.729	206.118.435	7,3	5.151.412.873	2.829.093.931	54,9
00 - *	2.813.458.729	206.118.435	7,3	5.151.412.873	2.829.093.931	54,9
100 - Servicios personales	269.687.672	206.118.435	76,4	2.875.878.927	2.697.390.148	93,8
300 - Bienes de consumo e insumos	0	0	0	0	0	0,0
500 - Inversión física	2.223.095.093	0	0	2.046.795.785	131.703.783	6,4
800 - Transferencias	320.675.964	0	0	228.738.161	0	0,0
019 - Fortalec. de la ref. educat. en la educ. escolar básica	50.805.765.047	16.662.617.678	33	48.070.264.818	26.570.046.027	55,3
05 - Atención a la primera infancia (fondo de excelencia)				14.456.709.999	3.177.977.666	22,0
100 - Servicios personales				376.474.484	0	0,0
200 - Servicios no personales				1.575.221.406	149.153.673	9,5
300 - Bienes de consumo e insumos				1.250.431.554	83.824.740	6,7
500 - Inversión física				11.254.582.556	2.944.999.253	26,2

En cuanto a la ejecución del presupuesto vigente (Cuadro 3), se puede notar que la ejecución del Programa de Atención a la Primera Infancia fue solo del 22% en el año 2014. En servicios personales la ejecución fue del 0%, en servicios no personales la ejecución fue del 9,5%, bienes de consumo e insumos, del 6,7% y la inversión física del 26,2%. Una posible explicación a esta ejecución es que en el primer año del Programa (2014) se trató principalmente de construir los centros de atención y no se implementaron aún acciones educativas en estos espacios.

**Cuadro 4**  
**Presupuesto inicial y ejecutado en el año 2013 y 2014 en la atención a la primera infancia**

IPC (año base 2007)	2013			2014		
	136,30			143,15		
	Presupuesto Inicial	Ejecutado	%	Presupuesto Inicial	Ejecutado	%
12.007 - Ministerio de Educación y Cultura	4.044.525.850.135	3.775.289.976.274	93,34	3.948.382.351.064	3.836.267.262.612	97,16
004 - Consolidación y mejoram. de la educ. inic. y esc. básica	1.680.407.284.972	1.650.717.176.346	98,23	1.636.540.444.647	1.627.802.532.763	99,47
04 - Atención a la primera infancia	2.826.053.773	206.118.435	7,29	5.151.412.873	2.829.093.931	54,92
100 - Servicios personales	269.687.672	206.118.435	76,43	2.875.878.927	2.697.390.148	93,79
300 - Bienes de consumo e insumos	12.595.044	0	0	0	0	0,00
500 - Inversión física	2.223.095.093	0	0	2.046.795.785	131.703.783	6,43
800 - Transferencias	320.675.964	0	0	228.738.161	0	0,00
019 - Fortalec. de la ref. educat. en la educ. escolar básica	47.522.737.825	16.662.617.678	35,06	33.613.554.819	26.570.046.027	79,05
05 - Atención a la primera infancia (fondo de excelencia)	0	0		0	3.177.977.666	
100 - Servicios personales	0	0		0	0	
200 - Servicios no personales	0	0		0	149.153.673	
300 - Bienes de consumo e insumos	0	0		0	83.824.740	
500 - Inversión física	0	0		0	2.944.999.253	

En el Cuadro 4 se puede notar que el Programa de Atención a la Primera Infancia (Fondos para la Excelencia) no tuvo un Plan Financiero en el año 2014. Probablemente esto se deba a que en el momento de programación del Presupuesto Nacional en el Congreso aún no se tenía aprobado el Programa.

## 4. Adquisiciones públicas

La información se obtuvo de la página de contrataciones públicas a través del procesamiento de adjudicaciones ejecutadas durante los años 2013 y 2014.

Cuadro 5 Evolución de las adjudicaciones (%)		
Indicadores	2013	2014
Monto programado/monto adjudicado	0	30,00
Cantidad de llamados	0	2
Cantidad de adjudicaciones	0	2
Monto de llamados	0	1.944.877.945
Monto de adjudicaciones	0	583.463.384

Durante el año 2013 no hubo llamado ni adjudicación alguna para el programa ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA; el programa 05 - ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA (FONDO DE EXCELENCIA) ya que éste fue presentado en fecha 29 de enero del año 2013 y aprobado el 4 de diciembre del año 2013, la ejecución del programa se inició en el año 2014.

En el año 2014 hubo dos llamados y dos adjudicaciones. El monto de las adjudicaciones equivale solamente al 30% del monto de los llamados.

Llamados realizados durante el año 2014	Monto adjudicado	Monto periodo 2014	Monto periodo 2015
Construcción de aulas para la primera infancia	1.944.877.945	583.463.384	1.361.414.561
Adquisición de equipos para aulas de la primera infancia	628.449.090	628.449.090	-
Servicios para campaña publicitaria	3.094.000.000	612.000.000	2.482.000.000
Adquisición de combustible	200.000.000	100.000.000	100.000.000
Construcción de aulas con sanitarios	11.096.792.860	10.197.052.898	899.739.962
Adquisición de equipos para parques infantiles y accesorios	784.000.000	784.000.000	-
Servicios de publicación en medios de comunicación	24.000.000	20.000.000	4.000.000
Adquisición de muebles para aulas	868.910.000	818.910.000	50.000.000
Adquisición de equipos informáticos audiovisuales de uso didáctico - educativo	2.126.425.600	2.126.425.600	-
Adquisición de juegos y materiales didácticos para educación inicial	841.997.000	506.430.133	335.566.867
Adquisición de vestuario para docentes de educación inicial	19.995.600	19.995.600	-
Servicio de publicación en periódico	60.000.000	30.000.000	30.000.000

Fuente: Procesamiento propio a partir de datos obtenidos en DNCP y Boots

Todos los llamados corresponden a la función 300 - Servicios sociales y sub función 340 - Educación elemental dentro de la clasificación funcional del Clasificador Presupuestario 2014. De los llamados correspondiente al periodo de estudio 27 fueron hechos por Licitación Pública Nacional, 2 por Concurso de Ofertas y 4 vía Contrataciones Directas.

Los llamados correspondientes a los Programas CONSTRUCCIÓN DE AULAS PARA LA PRIMERA INFANCIA, SERVICIOS PARA CAMPAÑA PUBLICITARIA, CONSTRUCCIÓN DE AULAS CON SANITARIOS, ADQUISICIÓN DE EQUIPOS INFORMÁTICOS AUDIOVISUALES DE USO DIDÁCTICO - EDUCATIVO fueron adjudicados a más de un proveedor.

En cuanto al financiamiento de las Adjudicaciones, 31 llamados fueron financiados por Fuente 30 – Recursos Institucionales y 3 por Fuente 10 – Recursos del Tesoro. Entre las Direcciones o Dependencias que realizaron los llamados diez y nueve lo realizó Unidad Coordinadora de Proyectos del MEC y dos el Vice Ministerio de Educación.

Los llamados CONSTRUCCIÓN DE AULAS PARA LA PRIMERA INFANCIA y ADQUISICIÓN DE EQUIPOS PARA AULAS DE LA PRIMERA INFANCIA corresponden a las actividades realizadas en el marco del Programa 04 - ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA.

MATERIALES DIDÁCTICOS PARA EDUCACIÓN INICIAL, ADQUISICIÓN DE VESTUARIO PARA DOCENTES DE EDUCACIÓN INICIAL, SERVICIO DE PUBLICACIÓN EN PERIÓDICO fueron realizados en el marco del Proyecto 05 - ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA (FONDO DE EXCELENCIA)

Todos los llamados realizados en el periodo de estudio fueron de alcance nacional.

## 5. Indicadores de resultado

El Programa plantea seis resultados:

- R1 Instituciones Educativas de gestión oficial disponen de espacios educativos equipados con sanitarios incorporados para la atención de niños y niñas de 3 y 4 años de edad, accesibles para los que presentan barreras para el aprendizaje y la participación.
- R2 Servicios de atención temprana equipados adecuadamente y recursos humanos capacitados para la atención de niños y niñas con discapacidad.
- R3 Recursos humanos capacitados e instancias de gestión constituidas para la atención de niños y niñas de nivel inicial.
- R4 Niños y niñas evaluados en el desarrollo (cognoscitivo, social, lenguaje y motriz), inicial: a su ingreso, y al final, al término del segundo año lectivo.
- R5 Familias y comunidades sensibilizadas
- R6 Proyecto evaluado en distintos ejes: eficacia, sostenibilidad y eficacia

En el documento del Programa también se encuentran las actividades y los indicadores de logro de cada actividad y resultado. Sin embargo, no se observan las metas que se esperan lograr por cada año de ejecución, por lo que no resulta posible medir los avances logrados en los resultados luego del primer año de ejecución.

## Conclusiones / recomendaciones

En primer término, se puede señalar que el Programa “Atención Oportuna para el Desarrollo Integral de Niños y Niñas de 3 y 4 años en Asunción y 10 Departamentos Geográficos del País”, realizado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es un programa relevante para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS). El Programa responde a una de las Metas del Objetivo 4 “Educación de Calidad”, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

En el país existe un déficit en la atención a la primera infancia, que se traduce en un bajo rendimiento escolar, por lo que el Programa resulta una medida necesaria para impulsar un desarrollo integral de niños y niñas y favorecer a su desempeño escolar y a aumentar sus oportunidades de acceso a mejores condiciones de vida.

Al analizar el gasto público, se puede notar un aumento constante en el periodo 2007 - 2014 con un crecimiento del gasto del MEC respecto al PIB, pasando de 3,9% (2007) al 4,3% (2014). Sin embargo, el mayor crecimiento registrado fue de 4,8 en el año 2012, bajando nuevamente al 4,4 en el siguiente año.

El análisis de la evolución del gasto real en el periodo 2013 - 2014 muestra un gran aumento en la atención de la primera infancia, siendo este aumento utilizado casi en su totalidad en servicios personales (salarios), lo cual puede implicar un crecimiento de las personas contratadas para la atención de la población de 3 y 4 años y/o un aumento significativo en sus salarios. Ambas posibilidades no pueden confirmarse con las informaciones disponibles.

El Programa estudiado inicia su ejecución presupuestaria recién en el año 2014, por lo que no puede compararse con el año anterior. Lo que se puede señalar es una baja ejecución presupuestaria de solo el 22% y utilizada casi en su totalidad en la inversión física, posiblemente, para la construcción de los centros en los que se van a realizar las actividades con los niños y niñas de 3 y 4 años. Posiblemente, esta baja inversión se debe a que es el primer año del Programa y se requieren una serie de tareas previas para iniciar las acciones.

Finalmente, las adquisiciones públicas muestran que la suma adjudicada equivale solo al 30% del monto de los llamados, lo que indicaría una baja capacidad de ejecución del presupuesto del Programa.

Por último, se cuenta con indicadores de resultados y de las actividades. Sin embargo, no se pudo hallar un POA del año 2014 por lo que no se pudo evaluar el nivel de cumplimiento de las metas del Programa para el año estudiado.

En cuanto a las recomendaciones:

Se requiere más información sobre las adquisiciones públicas para poder tener un conocimiento más desagregado sobre los llamados y las adjudicaciones.

Se deben tener más detalles respecto a las metas anuales del Programa. Esto permitirá medir el avance que se está logrando respecto a los resultados previstos en el Programa.



**DECIDAMOS**  
CAMPAÑA  
POR LA EXPRESION  
CIUDADANA

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.

