

SÍNTESIS PARA EL DEBATE SOBRE GASTO SOCIAL
EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
(MEC)

ESTUDIO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY (PAEP)

Víctor Imas Ruiz

SÍNTESIS

El documento expone un breve comparativo de los programas de alimentación escolar Complemento Nutricional (CN) y Almuerzo Escolar (AE) y analiza el gasto público en Paraguay de los mismos y las adquisiciones públicas realizadas con estos recursos. Para el periodo de análisis de este trabajo, 2013-2014, se tomará en cuenta la provisión del CN y del AE, por parte del MEC en la capital, las gobernaciones y las municipalidades¹.

Situación del sector

Según un estudio regional realizado en 8 países (que incluyó a Paraguay) por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), los programas de alimentación escolar asumían fundamentalmente la modalidades del vaso de leche como desayuno y merienda escolar con la incorporación paulatina, en algunos casos, del almuerzo escolar, con enfoques mayormente universales y en menor medida focalizados; no obstante, solo en uno de estos países atienden hasta el nivel secundario ya que la mayoría lo realizan hasta el nivel primario o de educación básica (FAO 2013)².

1 En 2012 la Ley No. 4758/12 creó el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, donde se plantea que el 25% de dichos recursos se distribuye a las gobernaciones y municipalidades del país. De este recurso 30% debe ser destinado para la provisión de Almuerzo Escolar (AE) en las escuelas.

2 FAO (2013) *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de casos en ocho países*. FAO Brasil, ABC, FND, ME, MRE, (Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 Proyecto GCP/RLA/180/BRA)

Cuadro 1. Cobertura y presupuesto de alimentación escolar en 8 países de América Latina

Países	Estudiantes beneficiados	Cobertura %	Presupuesto ejecutado en millones de US	Gasto público por estudiante US anual	Año
Bolivia	2.162.921	89%	69,8	32,3	2011
Colombia	4.063.906	86%	251	61,8	2012
El Salvador	1.327.348	99%	14,6	11,0	2011
Guatemala	2.723.654	95%	52,2	19,2	2012
Honduras	1.404.101	96%	22,1	15,7	2011
Nicaragua	1.020.447	100%	24,4	23,9	2012
Paraguay	527.724	60%	47,7	90,4	2012
Perú	2.781.805	72%	407,3	146,4	2013

Fuente: Elaboración propia con datos de FAO 2013

Paraguay era el país, entre los ocho, con menor cobertura del programa implementado: el CN, con un presupuesto ejecutado cercano a los 48 millones de dólares, pero con un costo anual por estudiante comparativamente bastante alto.

El CN, implementado por el MEC en capital y por los gobiernos departamentales en el resto del país siempre tuvo problemas, en cuanto a la ejecución presupuestaria y a la llegada oportuna en las instituciones escolares incorporadas, sobre todo para cubrir todos los días de clase. En los últimos años esta situación ha ido mejorando relativamente, asimismo el presupuesto y la cobertura han aumentado y se está incorporando progresivamente, con el nuevo programa, la modalidad del AE.

El gasto público

El gasto en CN y AE ha tenido un aumento del 8,5% entre el 2013-2014. Este aumento se explica por el extraordinario aumento del gasto del MEC con 55,7% y en mucho menor medida por el aumento logrado por las gobernaciones; sin embargo, es llamativa la importante disminución de 21%, constatada en las municipalidades.

El aumento del gasto por el MEC es coincidente con la expansión del AE en las instituciones escolares de la capital, que conjuntamente con el CN, fueron prácticamente universalizados según los beneficiarios establecidos por la normativa. Lo mismo ocurrió con algunos gobiernos departamentales que fueron expandiendo el AE en las instituciones escolares de su departamento, tales como Amambay, San Pedro, Canindeyú, Concepción e Itapúa.

Los gobiernos municipales, en su conjunto, tuvieron un descenso de sus gastos ocasionados por diferentes problemas suscitados en la ejecución de las transferencias.

Cuadro 2. Evolución del presupuesto ejecutado del CN y AE por organismos ejecutores, 2013-2014

	2013	2014	%
MEC (F10)	70.769.963.280	110.191.825.382	55,7
Gobernaciones (F10+F30)	233.179.477.114	247.701.476.505	6,2
Municipalidades (F30)*	95.424.600.000	75.429.000.000	-21
Total ejecutado	399.374.040.394	433.322.301.887	8,5

Fuente 10 Recursos del Tesoro. Fuente 30 Recursos de FONACIDE

*Refiere al presupuesto transferido

Fuente: BOOST y FONACIDE, MH

En todos los casos, los montos destinados a los organismos ejecutores en concepto de CN se encuentran dentro del sub programa “*Apoyo al Sector Educativo*” y solo puede visualizarse mediante el objeto del gasto 848 (Transferencias p/ Complemento Nutricional en las Escuelas Públicas). Resulta imposible hacer una desagregación por Objeto del Gasto de lo destinado al CN porque la misma no se encuentra bajo la figura de un programa o subprograma. Lo mismo ocurre con el rubro destinado AE debido a que el mismo se encuentra en todos los casos bajo el nombre del Sub-programa “*Implementación de Proyecto Almuerzo Escolar*”.

Adquisiciones públicas

Cuadro 3. Adquisiciones del MEC para el PAEP. En millones		
Indicadores	2013	2014
Cantidad de adjudicaciones	148	210
Cantidad de licitaciones**	150	218
Cantidad de contratos ***	172	357
Monto de licitaciones	237.687*	491908*
Diferencia entre licitaciones y adjudicaciones	-10570*	-9828*
Monto de adjudicaciones	248257*	501736*
Cantidad de entidades estatales ejecutoras	105	147
Cantidad de proveedores adjudicados	42	142

Las licitaciones incluyen MEC, Gobernaciones y Municipalidades.

* En millones de guaraníes

** Existen muchas licitaciones que solo figuran como publicadas. No se puede saber si llevaron a cabo no.

*** Se incluyen 15 adjudicaciones del 2013 y 15 adjudicaciones del 2014 en las cuales no figura su código de contrato.

Por motivos de espacio no se incluye la lista de entidades compradoras del complemento nutricional ni la de los proveedores. Sin embargo, con una simple comparación entre los años 2013 y 2014 es posible tener a la vista una magnitud de la expansión de programa. La cantidad de entidades estatales ejecutoras aumentó en un 140% y la cantidad de proveedores adjudicados aumentó en un 338%. Es notorio que en los registros existe un rango de montos de llamados que van desde los más de cien millones de guaraníes, hasta pequeños registros de apenas once mil guaraníes.

Conclusiones

El CN presenta aún deficiencias en su ejecución y no ha llegado a una cobertura universal en cuanto los beneficiarios planteados por la ley. EL AE es un programa que está apenas en sus inicios, con un presupuesto restringido, diferentes problemas de ejecución y cobertura aun limitada.

La evolución del gasto del CN y el AE en el periodo estudiado no tuvo mucha variación con relación al gasto de la Administración Central (AC) y al Producto Interno Bruto (PIB), frente a las cuales tuvo un leve descenso, lo cual es contradictorio para el cumplimiento de la normativa de plantear la universalidad del programa.

En general existe una buena ejecución presupuestaria de dos de las instancias que implementan el CN y el AE, con algunas pocas variaciones llamativas de baja ejecución. No se analizó el caso de las

municipalidades porque no hay registros del nivel de la ejecución presupuestaria de las mismas. Es muy importante que este problema de falta de información sobre las municipalidades de subsane para transparentar el presupuesto público.

Es importante que los hacedores del PGGN aumenten progresivamente el presupuesto de la alimentación escolar para ir beneficiando todos los años a más estudiantes según lo indica la normativa, hasta llegar gradualmente a la universalización. Sin embargo, este proceso debe ir acompañado de una priorización en la ejecución presupuestaria por parte de los organismos responsables y por mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, especialmente dirigidas a las municipalidades.



© **DECIDAMOS / Campaña por la Expresión Ciudadana**
París 1031 esq. Colón / Asunción, Paraguay / (595 - 21) 425 850 / 421 888
info@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py
f Decidamos Paraguay
t @decidamospy

Mayo de 2016

Si desea mayor información, puede visitar www.gastosabiertos.org.py

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.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS
ESTADOS UNIDOS