

# Alimentación escolar en Paraguay y el desafío de una adecuada implementación

Fernando Gabriel Ovando Rivarola



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

*El documento de investigación fue financiado por International Budget Partnership (IBP)  
en el marco del proyecto Assessing Budget Credibility.*

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP  
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay  
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813  
cadep@cadep.org.py  
www.cadep.org.py

Diseño y diagramación: Karina Palleros  
Asunción, enero 2020

ISBN: 978-99967-973-4-1 (versión digital)

## ÍNDICE

1. Antecedentes y contexto .....	5
2. Presupuesto del programa de alimentación escolar .....	7
3. Distribución de los recursos.....	9
4. Cobertura del programa de alimentación escolar .....	10
5. Infraestructura escolar.....	14
6. Proceso de contrataciones públicas .....	16
Adjudicaciones para alimentación escolar.....	17
Compras de la agricultura familiar .....	20
7. Situación nutricional .....	23
8. Modificaciones al programa de alimentación escolar .....	25
9. Conclusiones y recomendaciones .....	27
Principales conclusiones .....	29
Principales recomendaciones .....	30
Bibliografía.....	31
Anexos .....	32

## Índice de cuadros

<b>Cuadro 1.</b> .....	7
Presupuesto del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) Periodo 2014-2017. En millones de dólares	
<b>Cuadro 2.</b> .....	11
Cobertura del programa de alimentación escolar. Desayuno/Merienda y Almuerzo, según departamento. Cantidad de alumnos. Año 2017.	
<b>Cuadro 3.</b> .....	12
Almuerzo escolar: proyectos aprobados, beneficiarios y días de provisión. Año 2018	
<b>Cuadro 4.</b> .....	17
Adjudicaciones de proyectos de alimentación escolar a Municipios, Gobernaciones, Ministerio de Educación y Ciencias. Periodo Enero 2018-Julio 2019. En dólares	
<b>Cuadro 5.</b> .....	19
Adjudicaciones de proyectos de alimentación escolar según departamentos seleccionados. Periodo Enero 2018-Julio 2019. En dólares	

# 1

## Antecedentes y contexto

La credibilidad presupuestaria se refiere a la capacidad que tienen los gobiernos para cumplir con precisión y consistencia con las metas presupuestarias iniciales de gastos e ingresos. Pero cuando no logran cumplir con lo previsto en el presupuesto se espera que ofrezcan justificaciones válidas. El estudio de la credibilidad presupuestaria examina el grado, naturaleza, causas y consecuencias de las desviaciones presupuestarias, es decir que busca explicar las causas o factores que resultan en la diferencia entre presupuesto ejecutado y aprobado.

En una fase previa a la presente investigación se analizó el Programa de Alimentación Escolar de Paraguay (PAEP) y el nivel de ejecución de su presupuesto para determinar si existían justificaciones y/o motivos que expliquen cuando el presupuesto no es completamente ejecutado. Se realizó una revisión de los documentos públicos oficiales generados por las entidades públicas administradoras, de distribución y control de los recursos, es decir, Gobiernos departamentales, Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República (CGR). Además, se solicitó información adicional a las instituciones involucradas.

Las justificaciones sobre la baja ejecución del presupuesto fueron mínimas. Además, las escasas justificaciones encontradas no se ajustaban adecuadamente a los criterios que se tienen en cuenta en la metodología utilizada para evaluarlas. En general, las justificaciones de las Gobernaciones coincidieron en que el problema principal se encuentra en la excesiva burocracia dentro del proceso de contrataciones públicas pero no se explican adecuadamente los mecanismos de funcionamiento de este problema, por lo tanto no se puede considerar que las explicaciones sean válidas para justificar una ejecución menor de los recursos<sup>1</sup>.

En ese sentido, no parece claro que los inconvenientes en la ejecución presupuestaria provengan únicamente de la burocracia o limitaciones dentro del funcionamiento del proceso de licitaciones y contrataciones públicas. Por lo tanto se abren interrogantes sobre cuáles pueden ser las causas y dónde se originan. Los problemas pueden estar ligados a la

1 El resumen y los informes completos de la investigación inicial pueden consultarse aquí: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/paraguay-budget-credibility-snapshot-ibp-2019.pdf>

incorrecta distribución inicial de los recursos presupuestarios, a la demora en iniciar la ejecución del programa a comienzos del año y a otras deficiencias en la organización de los procesos de contratación y la planificación general del programa.

Con la finalidad de conocer mejor los motivos que ocasionan un incumplimiento de los objetivos que tiene el programa y la vinculación con el presupuesto ejecutado, se desarrolla esta segunda fase de la investigación. Durante esta fase se realizó el contacto con cuatro Gobernaciones (Central, Caaguazú, Misiones, Cordillera), el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). Además se complementó la información facilitada por las instituciones con datos estadísticos oficiales e informes externos que permiten tener un diagnóstico más detallado e integral sobre el funcionamiento del PAEP.

## 2

## Presupuesto del programa de alimentación escolar

El nivel de ejecución presupuestaria del PAEP experimentó una mejora significativa durante los últimos años, de 88,4% en 2014 se incrementó hasta 92,1% en 2017. Sin embargo, existen diferencias importantes entre las Gobernaciones con niveles de ejecución muy bajos. En 2017 las Gobernaciones de Guairá, Boquerón y Caaguazú registraron las ejecuciones presupuestarias más bajas, con 50,7%, 75,6% y 85,8%, respectivamente.

En términos nominales el presupuesto ejecutado del programa se ha incrementado en 32,4% en los últimos años, pasando de 80,2 millones de dólares en 2014 a 106,2 millones de dólares en 2017. El peso relativo de este programa dentro de la estructura presupuestaria ha presentado un incremento también importante, en 2014 representaba el 6,4% de todo el presupuesto que la Administración Central le asigna al sector educativo y en 2017 representó el 9% del mismo. Medido en términos del Producto Interno Bruto (PIB) el PAEP alcanza el 0,27% del PIB, siendo uno de los programas más importantes del Estado junto con el programa de pensiones no contributivas “Pensión a Adultos Mayores” que representa 0,36% del PIB y el programa de transferencias monetarias condicionadas “Tekoporã” con 0,16% del PIB (Cuadro 1).

### Cuadro 1.

Presupuesto del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP).  
Periodo 2014-2017. En millones de dólares\*

Organismos ejecutores/ Gobernaciones	2014			2015			2016			2017		
	Presupuesto			Presupuesto			Presupuesto			Presupuesto		
	Vigente	Ejec.	%	Vigente	Ejec.	%	Vigente	Ejec.	%	Vigente	Ejec.	%
Asunción (MEC)	26,0	24,7	95,0	19,0	15,7	82,6	17,8	17,3	97,6	19,5	17,9	92,1
Concepción	3,3	3,2	94,9	3,7	3,7	99,7	3,6	3,4	94,5	3,6	3,5	95,5
San Pedro	1,8	1,6	91,1	2,9	2,5	84,7	2,9	2,3	80,3	3,0	2,9	97,3
Cordillera	4,4	4,4	98,5	5,0	3,8	76,3	4,3	4,3	99,6	4,4	4,4	100,0
Guairá	2,1	2,0	92,1	2,8	2,4	88,5	2,8	2,4	84,2	2,7	1,4	50,7
Caaguazú	5,3	5,1	95,5	6,0	6,0	99,2	5,6	5,5	98,1	5,7	4,9	85,8

Alimentación escolar en Paraguay y el desafío de una adecuada implementación

Organismos ejecutores/ Gobernaciones	2014			2015			2016			2017		
	Presupuesto			Presupuesto			Presupuesto			Presupuesto		
	Vigente	Ejec.	%	Vigente	Ejec.	%	Vigente	Ejec.	%	Vigente	Ejec.	%
Caazapá	3,6	3,4	95,3	4,1	3,4	82,9	3,9	3,8	99,5	4,0	3,9	97,0
Itapúa	6,8	5,6	81,9	7,2	6,5	91,1	7,0	5,6	79,2	7,1	6,6	92,9
Misiones	3,3	1,9	58,8	3,5	2,9	82,9	3,4	2,7	79,8	3,4	3,4	99,6
Paraguarí	3,5	3,1	89,3	4,1	4,0	98,8	4,1	4,0	99,7	4,1	4,1	97,9
Alto Paraná	6,1	5,3	86,7	6,9	6,2	90,1	6,7	6,4	95,3	6,8	6,5	96,6
Central	11,1	10,2	91,6	13,3	11,5	86,5	12,3	11,9	96,7	12,4	11,3	91,3
Ñeembucú	3,3	2,3	69,5	3,3	2,3	71,0	2,3	2,0	90,1	2,3	2,3	97,9
Amambay	2,5	2,3	92,0	2,5	2,1	83,1	2,5	2,4	96,0	2,6	2,5	95,0
Canindeyú	3,3	2,5	76,5	3,8	3,7	97,9	3,6	3,6	100,0	3,7	3,4	92,0
Presidente Hayes	1,7	1,3	73,8	2,1	1,7	80,9	2,3	2,0	87,4	2,4	2,2	91,6
Boquerón	1,3	0,9	70,2	1,9	1,3	68,1	2,0	0,0	0,0	2,1	1,6	75,6
Alto Paraguay	1,2	0,5	41,9	2,0	1,8	91,0	1,8	1,5	79,8	1,9	1,8	94,4
<b>Total</b>	<b>90,7</b>	<b>80,2</b>	<b>88,4</b>	<b>109,6</b>	<b>95,1</b>	<b>86,8</b>	<b>112,8</b>	<b>103,1</b>	<b>91,4</b>	<b>115,3</b>	<b>106,2</b>	<b>92,1</b>
<b>Gasto en educación</b>	<b>1.312,0</b>	<b>1.252,4</b>	<b>95,5</b>	<b>1.308,0</b>	<b>1.181,4</b>	<b>90,3</b>	<b>1.240,6</b>	<b>1.084,9</b>	<b>87,4</b>	<b>1.334,2</b>	<b>1.180,9</b>	<b>88,5</b>
<b>% PAEP /Gasto en educación</b>		<b>6,4</b>			<b>8,0</b>			<b>9,5</b>			<b>9,0</b>	
<b>% PIB</b>		<b>0,20</b>			<b>0,26</b>			<b>0,28</b>			<b>0,27</b>	

\*Tipo de cambio Gs/USD promedio anual, Banco Central del Paraguay.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (BoostData) y Banco Central del Paraguay (BCP)

### 3

## Distribución de los recursos

El problema principal que tiene el programa es la manera en la que se distribuye el presupuesto. Los fondos que provienen del FONACIDE se distribuyen de acuerdo al criterio de territorios afectados por las represas hidroeléctricas, por lo tanto el monto recibido por las Gobernaciones y Municipios no tiene ningún tipo de vínculo con las necesidades de esos territorios en cuanto a cantidad de escuelas, alumnos ni situación socioeconómica en general (en la sección 8 se discute con mayor detalle el marco legal del mecanismo de distribución). De esta manera los departamentos más pobres del país terminan recibiendo menos dinero para alimentación escolar. Las Gobernaciones de Misiones, Cordillera y Caaguazú manifestaron como principal inconveniente que los recursos que reciben son insuficientes para brindar una cobertura durante todo el periodo escolar (Secretarías de Educación de los departamentos, Comunicación escrita, 2019).

Según Ortiz y Otros (2014) esta modalidad de distribución de los recursos del FONACIDE conduce a un inminente agravamiento de los desequilibrios regionales observados en términos de la calidad de la infraestructura y a un fortalecimiento de las desigualdades socio-espaciales. En la misma línea Imas y Ávila (2017), indican que esa distribución de los recursos no solo es inequitativa, sino que al mismo tiempo es reproductora de la desigualdad territorial. Las Gobernaciones y Municipalidades no afectadas por las represas hidroeléctricas, reciben en promedio menos recursos por estudiante que los gobiernos locales afectados, y es entre los territorios no afectados donde se encuentran los departamentos más pobres del país, con mayor incidencia de pobreza total y pobreza extrema y con mayores necesidades de inversión en infraestructura.

El insuficiente presupuesto que reciben las Gobernaciones y Municipios ocasiona otro problema grave en el uso de los fondos. A pesar de existir criterios de priorización para asignar los recursos a las escuelas estos no son aplicados con transparencia, dando espacio al clientelismo político y a una distribución discrecional en la práctica. Según datos recabados por el Gabinete Social (2018), en un análisis a veintiocho distritos, solamente cuatro respetaron el orden de prioridad en la asignación de recursos, diecisiete no lo cumplieron y en siete distritos no se pudo determinar el cumplimiento debido a la falta de información.

## 4

### Cobertura del programa de alimentación escolar

El hecho de que la ejecución del presupuesto en determinada Gobernación sea elevada no implica que la cobertura lo sea. En cuanto al desayuno y/o merienda escolar a nivel país, la cobertura en cantidad de alumnos beneficiados apenas llega a 63% y significa que en 2017 más de 425 mil alumnos no recibieron el desayuno y/o merienda escolar. La limitada cobertura se agrava en departamentos como Guairá, Cordillera y Paraguarí que apenas cubren el 45,2%, 52,2% y 54,7% de sus alumnos, respectivamente. Por otro lado, la mayor cobertura se registra en Asunción, Pte. Hayes y Caaguazú con 78,6%, 77,4% y 70,9%, respectivamente (Cuadro 2).

El nivel de cobertura del almuerzo escolar es mucho menor aún, a nivel país apenas alcanza al 25,6% de los alumnos y deja fuera del beneficio a más de 856 mil alumnos. La cobertura es mínima en San Pedro, Alto Paraná y Central con 11%, 11,7% y 12,4%, respectivamente. Es importante destacar que, estadísticamente, esta cobertura se capta solamente durante un mes, es decir el mes anterior a la fecha en que se realizó la entrevista. Por lo tanto dependiendo del mes en que sea realice la entrevista el porcentaje de cobertura puede variar<sup>2</sup>.

2 La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para captar esta información realiza las siguientes preguntas: ¿El mes pasado recibió gratuitamente desayuno/merienda escolar?, y ¿El mes pasado recibió gratuitamente almuerzo escolar? Debido a que esta encuesta sea realiza durante los últimos meses del año es probable que la cobertura sea mucho menor si se captara durante los primeros meses del año escolar. Además tampoco se puede saber con certeza si el servicio fue recibido durante todos los días lectivos del mes o solamente algunos días.

**Cuadro 2.**

Cobertura del programa de alimentación escolar. Desayuno/Merienda y Almuerzo, según departamento. Cantidad de alumnos. Año 2017.

Departamento de residencia	¿El mes pasado recibió gratuitamente desayuno o merienda?			¿El mes pasado recibió gratuitamente almuerzo?		
	Si	No	Total	Si	No	Total
Asunción	37.840	10.311	48.151	26.537	21.614	48.151
	78,59	21,41	100	55,11	44,89	100
Concepción	33.641	20.474	54.115	18.902	35.213	54.115
	62,17	37,83	100	34,93	65,07	100
San Pedro	64.860	27.301	92.161	10.188	81.973	92.161
	70,38	29,62	100	11,05	88,95	100
Cordillera	28.146	25.768	53.914	13.474	40.440	53.914
	52,21	47,79	100	24,99	75,01	100
Guairá	16.534	20.025	36.559	11.799	24.760	36.559
	45,23	54,77	100	32,27	67,73	100
Caaguazú	75.985	30.647	107.186	29.077	77.555	107.186
	70,89	28,59	100	27,13	72,36	100
Caazapá	27.005	16.329	43.334	16.138	27.196	43.334
	62,32	37,68	100	37,24	62,76	100
Itapúa	63.107	38.137	101.244	43.299	57.945	101.244
	62,33	37,67	100	42,77	57,23	100
Misiones	14.335	6.878	21.213	15.641	5.572	21.213
	67,58	32,42	100	73,73	26,27	100
Paraguarí	26.182	21.684	47.866	17.926	29.940	47.866
	54,7	45,3	100	37,45	62,55	100
Alto Paraná	78.024	47.440	125.464	14.712	110.752	125.464
	62,19	37,81	100	11,73	88,27	100
Central	188.191	126.555	315.153	39.039	275.707	315.153
	59,71	40,16	100	12,39	87,48	100
Ñembucú	9.134	5.967	15.101	7.953	7.148	15.101
	60,49	39,51	100	52,67	47,33	100
Amambay	16.748	9.081	25.829	10.959	14.870	25.829
	64,84	35,16	100	42,43	57,57	100
Canindeyú	30.196	14.291	44.487	12.174	32.313	44.487
	67,88	32,12	100	27,37	72,63	100
Pdte. Hayes	15.459	4.500	19.959	6.927	13.032	19.959
	77,45	22,55	100	34,71	65,29	100
<b>Total</b>	<b>725.387</b>	<b>425.388</b>	<b>1.151.736</b>	<b>294.745</b>	<b>856.030</b>	<b>1.151.736</b>
	<b>63,0</b>	<b>36,9</b>	<b>100</b>	<b>25,59</b>	<b>74,33</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2017. DGEEC.

Otro dato relevante para comprender el grado de cobertura del programa es la cantidad de días que el servicio de almuerzo se recibe en las escuelas durante el año. El total de días que tiene el calendario escolar es de aproximadamente 180 al año. Sin embargo, según los datos de la Dirección de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), durante el 2018, solamente en seis departamentos fue prevista la cobertura por más de cien días ese año (Cuadro 3). En los departamentos de San Pedro, Caazapá, Pte. Hayes y Caaguazú la cobertura prevista fue de 55, 58, 68 y 69 días respectivamente.

### Cuadro 3.

Almuerzo escolar: proyectos aprobados, beneficiarios y días de provisión. Año 2018

Departamento	Cantidad de instituciones educativas beneficiadas	Cantidad de estudiantes beneficiados	Cantidad de días de provisión en promedio
Concepción	256	19.616	83
San Pedro	190	15.462	55
Cordillera	217	16.666	96
Guairá	140	13.724	90
Caaguazú	323	34.224	69
Caazapá	282	20.552	58
Itapúa	483	37.197	88
Misiones	185	13.714	155
Paraguarí	328	21.508	105
Alto Paraná	171	17.734	93
Central	176	28.003	100
Ñeembucú	228	13.036	92
Amambay	102	12.789	131
Canindeyú	175	21.371	89
Pte. Hayes	67	7.527	68
Alto Paraguay	33	3.040	186
Boquerón	144	12.444	153
Municipalidad de Asunción	8	1.852	130
MEC	150	33.489	184
<b>Total</b>	<b>3658</b>	<b>343.948</b>	<b>107</b>

Fuente: Dirección de Alimentación Escolar, Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).

Esta información sobre la escasa cobertura del programa da cuenta del incumplimiento de al menos tres de los principios establecidos en la Ley N°5.210/2014 de Alimentación Escolar y Control Sanitario:

1. **Universalidad:** La alimentación escolar está dirigida a todos los estudiantes, a fin de garantizar el derecho a la alimentación.
2. **Equidad:** El acceso de todos los estudiantes a una alimentación escolar saludable, inocua y nutricionalmente adecuada de manera equitativa, considerando la diversidad cultural y la inclusión social.
3. **Sostenibilidad:** El acceso regular y permanente a una alimentación adecuada y saludable, sin interrupciones en la disponibilidad y el suministro durante todos los días del año lectivo, a alimentos inocuos, de calidad y nutricionalmente aceptados, proveniente de la producción local y nacional, respetando la diversidad cultural.

Una cobertura adecuada además favorece la presencia de los niños/as en las escuelas. Un informe de evaluación del programa del Ministerio de Hacienda (2017), revela que entre los beneficios identificados está el aumento de asistencias incluso en los días de condiciones climatológicas adversas, mayor número de días efectivos de clase, aumento de matrícula en los centros que cuentan con el PAEP, menor deserción y mayor participación de los padres, entre otros.

## 5

## Infraestructura escolar

Contar con una infraestructura adecuada es crucial para una correcta ejecución del programa. Independientemente a cual sea la modalidad adoptada por las Gobernaciones y Municipios, ya sea plato servido o preparación del alimento en las escuelas, es fundamental que se cuente con un espacio adecuado destinado a los alumnos para recibir el servicio. Estos espacios son los que deben dar garantías de cumplimiento de normas higiénicas y ofrecer un lugar distinto al aula para el momento del servicio. La necesidad de contar con estos espacios dentro de las escuelas es muy notoria en las planillas de micro planificación<sup>3</sup> que, por ejemplo, recibió el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) para el año 2019.

En el departamento Central más de la mitad de las escuelas señala que tiene la necesidad de contar con cocina/comedor para ofrecer el servicio de alimentación escolar a sus alumnos, es decir, 375 escuelas sin cocina/comedor. En algunos Distritos como Ñemby, San Antonio e Itá este requerimiento de infraestructura llega al 76%, 72% y 67% de sus escuelas, respectivamente (Ver Anexo).

En el departamento de Cordillera el 44% de las escuelas carece de cocina/comedor (172 escuelas) y hay distritos donde este requerimiento es solicitado por más de la mitad de sus escuelas (Atyrá, Caraguatay, Tobatí, Piribebuy, Juan de Mena, Eusebio Ayala). No menos grave es la situación que se presenta en el departamento de Caaguazú, donde existen 301 escuelas que no cuentan con estos espacios para brindar el servicio y distritos donde más del 50% de las escuelas no lo tienen: Dr. Frutos (77,5%), Santa Rosa del Mbutuy (76,9%), La Pastora (66,7%) y Cnel. Oviedo (58,6%).

Por último, el departamento de Misiones presenta un estado de infraestructura más adecuado con relación a los demás departamentos estudiados. De todos modos cuarenta escuelas de un total de ciento noventa y tres han solicitado la construcción o remodelación de espacios para cocina/comedor.

3 Estas planillas son las que recogen las necesidades de las escuelas y permiten la priorización para asignar los recursos a las escuelas dentro de un territorio.

Esta falta de infraestructura en las escuelas no impide que los alumnos reciban el servicio de alimentación escolar, pero sí afecta la calidad del servicio que finalmente se ofrece dentro de las mismas aulas de clases de los alumnos en la mayoría de los casos y también puede afectar el precio pagado a las empresas por el servicio cuando no se cuenta con cocina. El requerimiento de cocinas y comedores se va a incrementar durante los próximos años, a medida que avance la implementación del horario extendido en las escuelas. El MEC estima incorporar la modalidad de horario extendido a más de trescientas escuelas entre 2020 y 2022 y esto implica la provisión de almuerzo escolar a más alumnos (Representante del MEC, entrevista, 08 de octubre de 2019).

## 6

### Proceso de contrataciones públicas

Uno de los principales argumentos que utilizan las Gobernaciones y Municipios cuando realizan la provisión tardía del servicio durante el año lectivo es que la responsabilidad recae en la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) debido a inconvenientes en el proceso de las licitaciones. Este argumento fue repetitivo durante la fase inicial de la investigación y también se puede observar habitualmente en las notas de prensa durante los primeros meses del año.

Según la DNCP (Representante de la DNCP, entrevista, 19 de setiembre de 2019), si bien el pliego establece condiciones estándar o mínimas, luego la convocante (Gobernación o Municipalidad) tiene la posibilidad de agregar condiciones específicas acordes a su necesidad y esto da espacio a protestas por parte de los competidores de la licitación. Se protestan en mayor medida las exigencias en términos de capacidad técnica, estas van variando de acuerdo a la Gobernación o Municipio. Cada entidad convocante es la dueña de su proceso, y lo que corresponde al ámbito de acción de la DNCP es controlar que los oferentes reúnan las condiciones que se establecen en el pliego y además que no se limite la participación de empresas. La legislación establece que se puede protestar en cualquier etapa del proceso de licitación. Las protestas se inician durante la publicación del pliego cuando los oferentes no están de acuerdo con las condiciones que exige la convocante y eventualmente también se protesta cuando tiene lugar la adjudicación.

Existen varios aspectos señalados por la DNCP y que afectan la provisión en tiempo y forma del servicio de alimentación escolar. En primer lugar, el incumplimiento de la disposición establecida en la ley de presupuesto que establece que las entidades deben iniciar sus procesos de licitación durante el mes de setiembre del periodo anterior, lo cual permite que la adjudicación se efectúe a fin de año y se puede comenzar a proveer el servicio desde el inicio del ciclo lectivo sin retrasos. Además existe la figura de licitación “ad referéndum” que permite iniciar el proceso en setiembre sujeto al presupuesto del periodo siguiente. En segundo lugar, son las mismas entidades quienes deciden retrasar la provisión de alimentación escolar a inicio del año, justificando esta decisión por el reducido presupuesto que tienen a disposición y que de todas maneras no les permitiría cubrir todo el periodo de clases.

Para evitar atrasos en la provisión y fomentar buenas prácticas la DNCP puso en vigencia desde setiembre de 2019 un nuevo pliego de bases y condiciones en el que se establece que la modalidad de compra será de contrato abierto por cantidades. Esta modalidad permite emitir órdenes de compra de acuerdo a la necesidad y en caso de quedar una cantidad pendiente a fin de año automáticamente se traslada al siguiente año sin la obligación de ejecutar el 100% del contrato. Otra medida que soluciona los problemas de atraso en la provisión son los contratos plurianuales, que son aplicados por varias entidades, ya que garantiza que se inicie el próximo año con todo el proceso de licitación realizado.

A pesar de las modificaciones que fueron implementadas durante los últimos años, Gobernaciones y Municipios no acatan las recomendaciones y no cumplen con la ley que establece los procesos de licitación y la ley del Presupuesto General de la Nación. Un informe reciente de la DNCP<sup>4</sup> indica que al mes de diciembre de 2019, dos Gobernaciones y 186 Municipios aún no inician sus procesos para la adquisición de alimentación escolar que debe realizarse antes del 01 de setiembre, poniendo en riesgo la provisión de alimentación escolar para miles de alumnos.

## Adjudicaciones para alimentación escolar

Entre enero de 2018 y julio de 2019 se realizaron trescientas cuarenta y dos adjudicaciones para alimentación escolar, incluyendo a todas las Gobernaciones, Municipalidades y al Ministerio de Educación y Ciencias. El valor de todas estas adjudicaciones en ese periodo fue superior a 174 millones de dólares. Los datos revelan una elevada concentración de las adjudicaciones en pocas empresas, el 87% (151 millones de dólares) del valor adjudicado se concentra en apenas veinte empresas (Cuadro 4).

### Cuadro 4.

Adjudicaciones de proyectos de alimentación escolar a Municipios, Gobernaciones, Ministerio de Educación y Ciencias. Periodo Enero 2018-Julio 2019. En dólares\*

Proveedor	Adjudicaciones			
	Cantidad	%	Monto	%
<b>TOTAL</b>	<b>342</b>	<b>100%</b>	<b>174.156.895</b>	<b>100%</b>
COMEPAR S.A.	1	0,3%	17.116.310	9,8%
LADERO PARAGUAYO S.A.	24	7,0%	16.648.131	9,6%
BLANCA NIEVES RODRIGUEZ BRAUN	37	10,8%	14.288.924	8,2%
CONSORCIO COMEPAR Y ASOCIADOS	1	0,3%	11.558.159	6,6%

4 DNCP, 3 de diciembre de 2019: <https://www.contrataciones.gov.py/noticias/194.html>

Proveedor	Adjudicaciones			
	Cantidad	%	Monto	%
PATRICIA ESTHER FERNANDEZ VALIENTE DE ALCARAZ	4	1,2%	9.496.391	5,5%
ROSA MABEL CAPLI	19	5,6%	8.443.232	4,8%
COOPERATIVA CHORTITZER LTDA.	3	0,9%	8.076.261	4,6%
GRANOS Y ACEITES SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL E INDUSTRIAL AGROPECUARIA	6	1,8%	7.530.305	4,3%
GIRASOL SOCIEDAD ANONIMA	19	5,6%	7.509.088	4,3%
CONSORCIO DE ALIMENTOS	1	0,3%	7.186.796	4,1%
CONSORCIO EL COLONO	3	0,9%	6.912.574	4,0%
LEOPOLDO FAVIO SPERANZA JARA	1	0,3%	5.515.333	3,2%
EDGAR DANIEL NUÑEZ NUÑEZ	5	1,5%	5.226.518	3,0%
AIDA AQUINO DE FARIAS	12	3,5%	4.852.330	2,8%
E.S. S.A. (EVENTOS Y SERVICIOS)	3	0,9%	4.083.756	2,3%
MARIA DE FATIMA SARTORIO VANNI	30	8,8%	3.937.462	2,3%
EMPREDIMIENTOS MARISOL S.A.	2	0,6%	3.696.683	2,1%
COOPERATIVA COLONIAS UNIDAS AGROPECUARIA IND. LTDA.	3	0,9%	3.484.830	2,0%
VEGA S.A.	2	0,6%	2.801.782	1,6%
CAMICA S.R.L.	3	0,9%	2.757.467	1,6%
RESTO DE ADJUDICACIONES	163	48%	23.034.563	13%

\*Tipo de cambio Gs/USD promedio anual, Banco Central del Paraguay.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

Además de adjudicaciones en un solo contrato por valores superiores a los 10 millones de dólares (departamento Central y Asunción) también hay empresas que en este periodo se adjudicaron hasta treinta y siete contratos dentro de un solo departamento (Amambay). En el departamento de Caaguazú se tuvo en ese periodo treinta y tres adjudicaciones distribuidas en tres empresas, de las cuales una sola se adjudicó veintidós contratos. En Cordillera hubo tres adjudicaciones y para la misma empresa, por valor de 287.892 dólares. De igual modo, en Misiones una sola empresa fue adjudicada durante este periodo para la provisión de alimentación escolar. En Central, si bien se realizaron en total noventa y cuatro adjudicaciones llama la atención que una sola empresa obtenga veinticuatro adjudicaciones por un valor superior a 16 millones de dólares (Cuadro 5).

**Cuadro 5.**

Adjudicaciones de proyectos de alimentación escolar según departamentos seleccionados. Periodo Enero 2018-Julio 2019. En dólares\*

Departamento y empresas adjudicadas	Año				Total	
	2018		2019			
	Cant.	Monto	Cant.	Monto	Cant.	Monto
<b>Asunción (Capital-MEC)</b>	<b>8</b>	<b>21.557.780</b>	<b>5</b>	<b>14.861.097</b>	<b>13</b>	<b>36.418.876</b>
B.H. SERVICES S.R.L.	2	168.097	-	-	2	168.097
CONSORCIO COMEPAR Y ASOCIADOS	1	11.870.488	-	-	1	11.870.488
CONSORCIO DE ALIMENTOS	-	-	1	6.877.484	1	6.877.484
COOPERATIVA CHORTITZER LTDA.	2	2.832.161	1	5.089.711	3	7.921.872
MECANISMOS Y NEGOCIACIONES VARIAS SRL (MENEVA S.R.L.)	1	22.103	1	16.488	2	38.591
PATRICIA ESTHER FERNANDEZ VALIENTE DE AL-CARAZ	2	6.664.931	2	2.877.414	4	9.542.344
<b>Caaguazú</b>	<b>22</b>	<b>1.657.352</b>	<b>11</b>	<b>1.831.206</b>	<b>33</b>	<b>3.488.558</b>
NESTOR FRANCISCO LOPEZ PANIAGUA	3	435.806	2	555.177	5	990.983
PUNTO M SA	4	155.820	2	42.259	6	198.080
RODOLFO MENDEZ GONZALEZ	15	1.065.725	7	1.233.769	22	2.299.495
<b>Central</b>	<b>54</b>	<b>43.956.880</b>	<b>40</b>	<b>17.281.719</b>	<b>94</b>	<b>61.238.599</b>
ADRIANA AGUSTINA RIQUELME GONZALEZ	-	-	1	2.167.526	1	2.167.526
AIDA AQUINO DE FARIAS	6	3.915.496	6	995.102	12	4.910.598
APICULTURA DEL CHACO S.A.	2	126.613	-	-	2	126.613
ARCANGEL SA	-	-	2	2.347.193	2	2.347.193
COMEPAR S.A.	1	17.578.834	-	-	1	17.578.834
CORPORACIÓN AGARTHA	-	-	1	26.106	1	26.106
DIEGO GILBERTO RAMOS GONZALEZ	-	-	1	57.764	1	57.764
ENGADI S.R.L.	7	521.134	5	1.114.473	12	1.635.607
FITRA SRL	3	307.561	4	411.328	7	718.890
GABRIELA VALLEJOS RUIZ	1	65.896	1	65.522	2	131.417
GRANOS Y ACEITES SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL E INDUSTRIAL AGROPECUARIA	6	7.733.793	-	-	6	7.733.793

Departamento y empresas adjudicadas	Año				Total	
	2018		2019			
	Cant.	Monto	Cant.	Monto	Cant.	Monto
INDEL S.A	1	17.521	1	154.357	2	171.878
LADERO PARAGUAYO S.A.	17	12.873.768	7	3.304.721	24	16.178.489
MANUEL LUIS ROMAN SOLIS	-	-	1	690.837	1	690.837
MARCHELA S.A.	1	133.287	-	-	1	133.287
NESTOR ANTONIO GONZALEZ ORTIZ	8	546.901	4	230.723	12	777.624
PEDRO ESTEBAN DELVALLE SERVIN	1	136.076	-	-	1	136.076
PINOTY S.A.	-	-	2	13.525	2	13.525
PLASMA S.A.	-	-	1	696.995	1	696.995
VEGA S.A.	-	-	2	2.681.196	2	2.681.196
VILLA MADRID S.A.	-	-	1	2.324.351	1	2.324.351
<b>Cordillera</b>	<b>2</b>	<b>165.137</b>	<b>1</b>	<b>122.755</b>	<b>3</b>	<b>287.892</b>
FRANCISCO ANSELMO FIGUEREDO MIRANDA	2	165.137	1	122.755	3	287.892
<b>Misiones</b>	<b>1</b>	<b>97.468</b>	<b>1</b>	<b>103.258</b>	<b>2</b>	<b>200.727</b>
EL SUR S.R.L.	1	97.468	1	103.258	2	200.727

\*Tipo de cambio Gs/USD promedio anual, Banco Central del Paraguay.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

## Compras de la agricultura familiar

Las compras de la agricultura familiar son un componente clave dentro del PAEP. En el artículo N° 7 de la ley de alimentación escolar se establece que se deberá promover la descentralización, la participación social y el desarrollo de la economía local.

El marco general de las compras públicas se establece en la Ley 2.051/2003 “De Contrataciones Públicas” y el artículo 17 de la citada ley indica que se podrán introducir modalidades complementarias que permitan tutelar de mejor manera el interés público. Posteriormente en el Decreto 3.000/2015 se establece: “La modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la

agricultura familiar”, y en su Artículo 16: “La adquisición de los productos primarios de la agricultura familiar por parte de los proveedores que resulten adjudicados en procesos de contratación en porcentaje mínimo a ser determinado en la reglamentación pertinente”. En dicho contexto se enmarca la Resolución DNCP 2.915/2015: “Por la cual se aprueba el reglamento que establece el mecanismo para la aplicación de los requisitos de calificación de la compra a los productores de la agricultura familiar registrados en el MAG”.

Actualmente, el Decreto 9.270/2018 dispone lo siguiente: “por el cual se establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones”. El capítulo II de “Compra Indirecta” establece la obligación de que el proveedor adquiera insumos alimenticios directamente del productor de la agricultura familiar y el porcentaje no podrá ser inferior al 10% del valor total del contrato adjudicado al proveedor. Existe la posibilidad de que el proveedor solicite un porcentaje menor en caso de que no exista producción en la zona, pero requiere un dictamen favorable del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). La participación está permitida únicamente a productores individualizados u organizados de la agricultura familiar que se encuentren inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) del MAG.

La última modificación sobre la legislación se realiza con la Ley 6.277/2019 (que modifica la ley de Alimentación Escolar y Control Sanitario) que establece entre sus directrices que se “deberá priorizar la adquisición de alimentos de la Agricultura Familiar, y en especial de la producción bananera nacional mediante procedimientos sumarios que garanticen la compra a sus integrantes”; indica además la inclusión de dos bananas como como mínimo por lo menos tres días de la semana.

Las Secretarías de Educación de las Gobernaciones ofrecieron respuestas diversas sobre las últimas modificaciones. En la Gobernación Central indican que alumnos beneficiados manifiestan que varios días a la semana la misma fruta es repetitiva y debería existir mayor variedad, en tanto que en la Gobernación de Caaguazú resaltan la importancia y preferencia de esa fruta por parte de los alumnos. Por otro lado, la Gobernación de Cordillera menciona problemas de documentación legal por parte de los productores y la Gobernación de Misiones señala que recogió una experiencia muy positiva con las compras de la agricultura familiar, beneficiando a productores de todos los distritos del departamento, lo cual ayudó a dinamizar la economía en el sector y servir de incentivo en la población para la inversión en el rubro de la agricultura y producción.

A pesar de los avances mencionados para facilitar la inclusión de la agricultura familiar aún quedan pendientes otros aspectos. Rojas (2018) indica que “en comparación con las experiencias en la región, el caso paraguayo se presenta como un régimen híbrido que no responde a los estándares de un programa de compras, como es el Programa de Adquisición de Alimentos de Brasil (PAA), ni a los de una institución ejecutora, como el Instituto de Provisión de Alimentos de Ecuador”.

En el caso del PAA, tiene como objetivo luchar contra el hambre y la pobreza en Brasil, para ello el programa utiliza mecanismos de comercialización que favorecen la adquisición directa de productos de agricultores familiares o de sus organizaciones, estimulando los procesos que agregan valor a la producción. Este programa integra cinco modalidades:

1. Apoyo a la formación de stocks por la agricultura familiar: operada por medio de organizaciones de la agricultura familiar, esta modalidad pone a disposición recursos para que la organización adquiera la producción de agricultores familiares y forme stocks de productos para posteriormente comercializarlos.
2. Compra directa de la agricultura familiar: se enfoca en adquirir la producción de la agricultura familiar, cuando los precios de mercado se encuentran bajos o cuando hay necesidad en caso de poblaciones en condiciones de inseguridad alimentaria, ajustando la disponibilidad de productos a las necesidades de consumo.
3. Incentivo a la producción y al consumo de leche (PAA leche): asegura la distribución gratuita de leche en acciones de combate al hambre y a la desnutrición de ciudadanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y/o en estado de inseguridad alimentaria y nutricional.
4. Compra de la agricultura familiar para donación simultánea: responsable por la donación de productos adquiridos de la agricultura familiar a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional.
5. Compra institucional: compra destinada a atender la demanda regular de consumo de alimentos por parte de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.

En cuanto al Instituto de Provisión de Alimentos de Ecuador, este tiene como objetivo principal garantizar a los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición del Estado, la provisión de alimentos y servicios complementarios, facilitando la incorporación de pequeños productores como proveedores de los programas, en concordancia con la política de inclusión económica y social. Específicamente debe cumplir con:

1. Satisfacer los requerimientos de adquisiciones de los programas sociales de alimentación y nutrición con alimentos que cumplan con las especificaciones de calidad establecidas por los programas.
2. Proveer servicios complementarios de certificación, almacenamiento y distribución, que permitan garantizar la provisión oportuna y de calidad de los alimentos requeridos por los programas.
3. Generar oportunidades que permitan incorporar a pequeños productores locales en los procesos de compra.
4. Promover innovaciones a los procesos que dinamicen la provisión de alimentos y servicios complementarios de certificación, almacenamiento y distribución.

# 7

## Situación nutricional

Dentro del programa de alimentación existen mecanismos de control sanitario durante diferentes fases. Los proyectos de alimentación escolar que preparan las Gobernaciones y Municipios deben contar con la aprobación de un profesional nutricionista, este es uno de los requisitos controlados por la Dirección de Alimentación Escolar (DAE) del MEC. En tanto que en las licitaciones se establece la obligatoriedad de presentar los certificados de habilitación, de manipulación y almacenamiento de alimentos y registro sanitario de los productos que expide el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN). Estos requisitos se encuentran definidos en los pliegos de bases y condiciones y el control de los mismos es responsabilidad de los administradores del programa, es decir, de las Gobernaciones, Municipios y MEC. A la par existen monitoreos tanto del INAN como de la DNCP que verifican en campo el cumplimiento y ejecución de los contratos, ya sea de oficio o generado por una denuncia (Representante del MEC, entrevista, 08 de octubre de 2019).

Todos los requisitos y condiciones generales para la provisión de alimentación escolar en materia de seguridad sanitaria se encuentran en la Resolución 128/2015, Resolución 452/2017 y el Comunicado N° 23/2018 del INAN. En términos generales se debe cumplir con: 1) Constancia de Capacitación en Buenas Prácticas de Manufactura, y 2) Registro de establecimiento vigente emitido por el INAN, para quienes elaboren productos en su local, para quienes elaboren productos en las escuelas y para quienes provean ingredientes para la elaboración de los productos.

El informe sobre la situación nutricional de los niños y adolescentes elaborado por el INAN (2019), revela que 56,9% se encuentra en un estado adecuado según el índice de masa corporal, el 1,5% padece desnutrición y 7,1% se encuentra en riesgo de desnutrición. Por otro lado, 21,2% tiene sobrepeso y 13,3% obesidad. En este sentido, un análisis realizado por Sanabria y Otros (2017) sobre los almuerzos escolares en Asunción, muestra que la adecuación de energía y proteínas no se ajustan a los requerimientos recomendados, con un bajo porcentaje de adecuación en energía y alto en proteínas.

Otro aspecto muy preocupante es que la mala distribución de los recursos ocasiona desperdicios de alimentos en algunos departamentos, mientras que en otros hay escuelas que

lo reciben solamente durante treinta días. Al respecto un informe de INAN en 2016 revelaba que más del 50 % de los alimentos eran desperdiciados en escuelas de la Capital del país<sup>5</sup>. En el mismo orden, una evaluación del Ministerio de Hacienda (2017) identificaba importantes sobrantes en las escuelas de Asunción y además el destino de los sobrantes era desconocido por las autoridades de las instituciones educativas.

La situación nutricional de los alumnos debería ser un determinante fundamental dentro del PAEP. Esto requiere que las necesidades nutricionales sean constantemente evaluadas por el INAN más allá del cumplimiento de ciertas normativas en materia de higiene y buenas prácticas. De otra manera no se podrá lograr el cumplimiento de los demás componentes que la ley de alimentación escolar pretende abarcar en materia de control sanitario.

---

5 Notas de prensa: <https://www.5dias.com.py/2016/06/senadora-denunci-desperdicio-de-dinero-para-el-almuerzo-escolar/>; <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/inan-dice-que-en-asuncion-el-54-del-almuerzo-escolar-va-al-basuro-1486125.html>

## 8

### Modificaciones al programa de alimentación escolar

El artículo 4° de la Ley N° 4758/12 “Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)” indica que la distribución de los recursos destinados a los Gobiernos departamentales y municipales mantendrá la proporcionalidad de la Ley N° 3.984 de 2010 “Que establece la distribución y depósito de parte de los denominados royalties y compensaciones en razón del territorio inundado a los Gobiernos departamentales y municipales”. El 80% de los fondos se destina a Municipios y el 20% restante a Gobernaciones. Los territorios afectados son las Gobernaciones de los departamentos Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa, Misiones y Ñeembucú y sus Municipios correspondientes.

Según lo establecido en la Ley N° 3.984/2010 el total de los fondos que corresponden a Gobernaciones y Municipios se distribuye de la siguiente manera: el 10% entre las cinco Gobernaciones afectadas, 10% entre las demás Gobernaciones, 30% entre los Municipios afectados y 50% entre los no afectados. De esta manera los territorios afectados reciben montos muy superiores al resto. Por los menos 50 % de los ingresos percibidos por Gobiernos departamentales y municipales en virtud de la ley, deberá destinarse al financiamiento de proyectos de infraestructura en educación, consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centro educativos; y el 30% del total percibido en este concepto, al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar, beneficiando a niños y niñas de Educación Inicial y Educación Escolar Básica del 1° y 2° ciclos de instituciones educativas del sector oficial ubicados en contextos vulnerables.

Durante los últimos años hubo intentos de modificar la ley que regula la distribución de los fondos del FONACIDE pero sin éxito. A fines de 2018 se presentó ante el Senado un proyecto de ley que buscaba modificar el artículo 4° de la Ley N° 4758/12. A mediados de 2019 este proyecto de ley aún se discute en audiencias públicas convocadas por sus proyectistas. Este proyecto propone dos cambios fundamentales en la distribución. En primer lugar; que el 50% se distribuya en partes iguales para cada Gobernación y Municipalidad y el otro 50% sea distribuido en función a la población de los territorios. En segundo lugar, que el 20% de las transferencias que no son asignadas a infraestructura y alimentación escolar dejen

de ser de uso discrecional y se utilicen para la contratación de personal técnico calificado para la fiscalización de las obras en ejecución, otras iniciativas financiadas por las Entidades Binacionales y la contratación de servicios de transporte escolar, y por otro lado, para el fortalecimiento de otras acciones de esas instituciones en el ámbito social.

Esos cambios propuestos apenas lograrían una distribución más equitativa según la cantidad de personas, pero sin tratar las desigualdades territoriales, déficit de infraestructura, pobreza, situación nutricional, etc. Al respecto, Ortiz y Otros (2014) proponen una distribución más equitativa para la inversión en infraestructura escolar que se puede adoptar como referencia también para la alimentación escolar. El análisis de los autores se realiza desde un enfoque socioespacial que considera heterogeneidades territoriales y sociodemográficas. Para ello proponen una priorización según las características sociodemográficas de los municipios y de los establecimientos educativos, con una distribución proporcional según el peso que los recursos financieros requeridos por cada distrito tenga respecto del total de los recursos calculados para la adecuación. La información que permite identificar los requerimientos de infraestructura se encuentra en detalle en las planillas de micro planificación que completan las escuelas, y que a su vez son validadas y consolidadas por el Ministerio de Educación y Ciencias.

Los ejemplos anteriores muestran que existen alternativas válidas para mejorar el uso de los recursos que se asignan al PAEP. El mecanismo actual de distribución no se ajusta para nada a las necesidades reales de los beneficiarios. La información generada por las instituciones públicas debe ser mejor utilizada y servir como insumo en la construcción de una metodología de distribución de los recursos que se adecue a los objetivos del programa.

## 9

### Conclusiones y recomendaciones

La ejecución presupuestaria del PAEP mejoró en los últimos años, alcanzando el 92,1% del presupuesto vigente en 2017, pero en algunas Gobernaciones el nivel de ejecución apenas fue cercano al 50%. El presupuesto asignado al programa representa el 9% de todo el gasto social en educación y en términos del PIB es uno de los programas sociales más importantes del Estado (0,27% del PIB).

La manera en la que se asignan los fondos es el problema principal del programa. La distribución se hace siguiendo la ley de royalties según sean territorios afectados o no, por lo tanto la cantidad de dinero recibido por las Gobernaciones o Municipios no tiene ninguna relación con las necesidades en materia de alimentación escolar. Esto ocasiona otro problema con la distribución del presupuesto, debido a que es insuficiente, no se administra adecuadamente y da lugar a manejos arbitrarios y poco transparentes, favoreciendo a escuelas que no se encuentran en el orden de prioridad establecido dentro de los Gobiernos locales. Para que la distribución de los recursos realmente permita disminuir las desigualdades existentes debe llegar a quienes más lo necesiten. Por lo tanto se debe construir una metodología que incorpore tasas de matriculación, tasas de analfabetismo, déficit nutricional de los alumnos y por sobre todo una priorización sobre los territorios que tengan tasas de pobreza y extrema pobreza más elevadas.

La cobertura del programa es inadecuada y no cumple con los principios para los que fue creado: universalidad, equidad y sostenibilidad. El desayuno/merienda a nivel país alcanza a 63% de los alumnos y el almuerzo solamente al 26%. Además la cantidad de días que los alumnos reciben el almuerzo es mínima en algunos territorios, cubriendo apenas 55 días de los 180 días aproximadamente que tiene el calendario escolar. A esto se le suma el déficit de infraestructura, las escuelas carecen de infraestructura básica para brindar el servicio de alimentación escolar. Más de la mitad de las escuelas del departamento Central necesitan la construcción o adecuación de espacios para cocina/comedor. En algunos distritos de Central, Cordillera y Caaguazú casi el 80% de las escuelas carecen de esos espacios y deben utilizar las mismas aulas o los patios para servir los alimentos. Estas cifras dan cuenta de que la descentralización en la ejecución del PAEP no está funcionando correctamente, los Gobiernos locales tienen una capacidad técnica limitada para administrar los recursos que reciben y priorizar adecuadamente las necesidades de inversión.

En cuanto al proceso de contrataciones públicas hubo avances significativos implementados por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, pero de todas maneras en muchos casos las Gobernaciones y Municipios no siguen las normativas y recomendaciones. Los atrasos al comienzo del año en la provisión de alimentación escolar se deben a que no inician el proceso de licitación el año anterior y en algunos casos el atraso es decisión de las autoridades porque el presupuesto es insuficiente, dejando la provisión para los últimos meses del año. La DNCP no tiene la potestad de obligar o presionar a las instituciones a cumplir los plazos pero eventualmente el Ministerio de Hacienda debería imponer sanciones o restringir la transferencia de los recursos a los Gobiernos locales cuando no se cumple con lo estipulado en la ley.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que las adjudicaciones para la provisión de alimentación escolar se concentran en pocas empresas. Entre enero de 2018 y junio de 2019, casi el 80% del total adjudicado fue a veinte empresas. Además hubo empresas que en ese periodo recibieron hasta treinta y siete adjudicaciones. Con la información disponible, sobre todo del proceso de licitaciones y adjudicaciones se debe realizar un control sobre los precios de los productos que ofrecen las empresas. El alto nivel de concentración del mercado da espacios para colusiones entre empresas que pueden ocasionar un pago excesivo por los productos ofrecidos.

Entre los cambios significativos del proceso de contrataciones se encuentra la obligatoriedad de compras de la agricultura familiar. La nueva normativa establece que como mínimo el 10% del valor total del contrato adjudicado al proveedor debe corresponder a insumos adquiridos de productores de la agricultura familiar. Las Gobernaciones de Central, Misiones y Cordillera tuvieron experiencias positivas indicando que ayuda a dinamizar la economía y funciona como incentivo a los productores. Si bien se favorece el desarrollo local, todavía se requieren cambios para que responda a los estándares de un programa de compras como los existentes en otros países de la región.

Mejorar la nutrición es un aspecto central del programa pero se requiere mayor control. Los proyectos de alimentación escolar que presentan los Gobiernos locales llevan la firma de un profesional nutricionista y las empresas tienen que cumplir con ciertos certificados que otorga el INAN para participar de las licitaciones. Pero durante la ejecución de los servicios no se cuenta con una estrategia de vigilancia y control permanente por parte de las instituciones involucradas. Es necesario fortalecer las capacidades del INAN y de la Dirección de Alimentación Escolar del MEC para que implementen un mecanismo de control directo en las escuelas que funcione durante todo el periodo escolar. Por otro lado, es fundamental realizar monitoreos de la situación nutricional de los alumnos que reciben la alimentación escolar. Sin estas evaluaciones no se puede determinar si efectivamente el programa está bien focalizado y si cumple con el objetivo de mejorar la nutrición de sus beneficiarios.

## Principales conclusiones

- El dinero destinado al PAEP representa el 0,27% del PIB, siendo uno de los programas más importantes del Estado junto con el programa de pensiones no contributivas “Pensión a Adultos Mayores” que representa 0,36% del PIB y el programa de transferencias monetarias condicionadas “Tekoporã” con 0,16% del PIB.
- El actual mecanismo de distribución de los fondos no tiene relación con las necesidades de los alumnos. Por tanto incrementa las brechas territoriales y la desigualdad, los Departamentos más pobres reciben menos fondos para alimentación escolar.
- Los recursos insuficientes favorecen una distribución arbitraria hacia las escuelas, no se respetan los índices de priorización de las escuelas con mayores necesidades de infraestructura y alimentación.
- El PAEP no cumple con los principios para los que fue creado. En desayuno y merienda hay Departamentos donde menos de la mitad de los alumnos es beneficiado. En cuanto al almuerzo hay departamentos donde el porcentaje de beneficiados apenas llega al 11% de los alumnos. Si se mide la cobertura en días, hay departamentos que sólo un tercio del año escolar cubren el almuerzo.
- En cuanto a infraestructura, existen departamentos donde más del 50% de las escuelas carece de cocina/comedor. Sin cocina/comedor el alimento se sirve en aulas o patios incumpliendo medidas de control sanitario y con las jornadas escolares extendidas que promueve el Gobierno este problema se profundizará.
- Son las mismas Gobernaciones y Municipios quienes deciden retrasar la provisión de alimentación escolar a inicio del año, justificando esta decisión por el reducido presupuesto que tienen a disposición y que no permite cubrir todo el periodo de clases. De esta manera incumplen la legislación vigente y no perciben sanciones por ello.
- Se encuentra una elevada concentración de las adjudicaciones, el 87% (151 millones de dólares) del valor adjudicado se concentra en apenas 20 empresas. Además de adjudicaciones en un solo contrato por valores superiores a los 10 millones de dólares (Departamento Central y Asunción), también hay empresas que se adjudican hasta 37 contratos dentro de un solo Departamento (Amambay).

## Principales recomendaciones

- Urge diseñar una metodología para distribuir los recursos que incorpore tasas de matriculación, tasas de analfabetismo, déficit nutricional de los alumnos y por sobre todo una priorización a los territorios que tengan tasas de pobreza y extrema pobreza más elevadas.
- Se debe imponer sanciones o restringir la transferencia de los recursos a los Gobiernos locales cuando no cumplen con lo estipulado en la ley y retrasan los procesos de provisión de los alimentos.
- Realizar un control de precios de los productos que ofrecen las empresas y monitorear el grado de concentración del mercado en las adquisiciones, lo cual puede ocasionar un pago excesivo por los productos ofrecidos.
- Implementar un programa de compras de la agricultura familiar más integral, en este aspecto se puede aprender de experiencias exitosas implementadas en Brasil y Ecuador dentro de contextos similares.
- Fortalecer las capacidades del INAN y de la Dirección de Alimentación Escolar del MEC para que implementen un mecanismo permanente de control en las escuelas que reciben la alimentación escolar.
- Realizar monitoreos permanentes de la situación nutricional de los alumnos que reciben la alimentación escolar y evaluar el impacto del programa considerando todas las medidas de control sanitario.

## Bibliografía

- Gabinete Social, Evaluación del PAEP (2018). Recuperado de: [https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/Evaluacion-PAEP-FINAL\\_qr9vai7o.pdf](https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/Evaluacion-PAEP-FINAL_qr9vai7o.pdf)
- Ministerio de Hacienda (2017). Evaluación de diseño y gestión de la “provisión de alimento escolar”. Recuperado de: <https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=250>
- Imas, Víctor y Claudia Ávila (2017). Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). En: *Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos. Novapolis* N° 11.
- Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) (2019). Situación nutricional de escolares y adolescentes que asisten a las Escuelas Públicas. Año 2007-2018. Recuperado de: [http://www.inan.gov.py/site/?page\\_id=235](http://www.inan.gov.py/site/?page_id=235)
- Ovando, Fernando y Verónica Serafini (2019). Evaluando la Credibilidad Presupuestaria-Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP). Recuperado de: <http://www.cadep.org.py/2019/04/evaluando-la-credibilidad-presupuestaria-programa-de-alimentacion-escolar-del-paraguay-paep/>
- Ortiz, José y Otros (2014). La Infraestructura educativa y su financiamiento. Acerca de la distribución socioespacial del FONACIDE. En: CADEP-ILAIIPP-Instituto Desarrollo. *La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay.*
- Rojas, José (2018). Las Compras Públicas de la Agricultura Familiar en Paraguay. En *Economía y Sociedad* N° 58, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Sanabria y Otros (2017). Adecuación y aceptación de almuerzos escolares en dos escuelas públicas de Asunción. Recuperado de: <http://scielo.iics.una.py/pdf/ped/v44n2/1683-9803-ped-44-02-00126.pdf>

## Anexos

### Anexo 1.1. Necesidad de infraestructura en las escuelas, según distritos del departamento de Misiones. Año 2019

Distrito	Total Escuelas	Cocina / Comedor	%
Villa Florida	3	2	66,7%
San Patricio	6	2	33,3%
Yabebyry	9	3	33,3%
Ayolas	19	5	26,3%
San Ignacio	46	10	21,7%
Santa Rosa	39	8	20,5%
Santiago	16	3	18,8%
Santa María	18	3	16,7%
San Juan Bautista	27	4	14,8%
San Miguel	10	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>193</b>	<b>40</b>	<b>20,7%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).

### Anexo 1.2. Necesidad de infraestructura en las escuelas, según distritos del departamento de Caaguazú. Año 2019

Distrito	Total Escuelas	Cocina / Comedor	%
Dr. J.M. Frutos	40	31	77,5%
Santa Rosa del Mbutuy	26	20	76,9%
La pastora	9	6	66,7%
Cnel Oviedo	140	82	58,6%
Mcal. López	13	6	46,2%
Vaquería	25	11	44,0%
3 de Febrero	22	9	40,9%
Tembiapora	27	11	40,7%
R.I. 3 Corrales	20	8	40,0%
Dr. Cecilio Báez	14	5	35,7%
José D. Ocampos	19	6	31,6%
Yhu	73	23	31,5%
Repatriación	67	20	29,9%
Nueva Toledo	14	4	28,6%
Carayao	30	8	26,7%
San José	27	7	25,9%
Caaguazú	147	25	17,0%

Distrito	Total Escuelas	Cocina / Comedor	%
Raúl A. Oviedo	38	6	15,8%
San Joaquín	39	6	15,4%
Simón Bolívar	13	2	15,4%
Dr. Juan E. Estigarribé	36	5	13,9%
Nueva Londres	8	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>847</b>	<b>301</b>	<b>35,5%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).

### **Anexo 1.3.** **Necesidad de infraestructura en las escuelas, según distritos del departamento de Central.** **Año 2019**

Distrito	Total Escuelas	Cocina / Comedor	%
Ñemby	33	25	75,8%
San Antonio	18	13	72,2%
Itá	43	29	67,4%
Limpio	62	38	61,3%
Capiatá	87	51	58,6%
Fdo. De la Mora	31	18	58,1%
Areguá	49	27	55,1%
Itauguá	44	23	52,3%
San Lorenzo	77	40	51,9%
J.A. Saldivar	26	13	50,0%
Lambaré	30	15	50,0%
M.R. Alonso	25	12	48,0%
Guarambaré	14	6	42,9%
Ypacaraí	17	7	41,2%
Luque	96	33	34,4%
Villeta	27	9	33,3%
Ypané	27	9	33,3%
Villa Elisa	25	6	24,0%
Nueva Italia	10	1	10,0%
<b>Total</b>	<b>741</b>	<b>375</b>	<b>50,6%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).

**Anexo 1.4.**  
**Necesidad de infraestructura en las escuelas, según distritos del departamento de Cordillera.**  
**Año 2019**

Distrito	Total Escuelas	Cocina / Comedor	%
Atyra	27	20	74,1%
Caraguatay	20	12	60,0%
Tobati	32	19	59,4%
Piribebuy	34	20	58,8%
Juan de Mena	18	10	55,6%
Eusebio Ayala	36	19	52,8%
Arroyos y Esteros	32	16	50,0%
Emboscada	14	7	50,0%
Primero de Marzo	14	6	42,9%
Isla Pucu	12	4	33,3%
San José Obrero	9	3	33,3%
Mbocajaty	13	4	30,8%
San Bernardino	13	4	30,8%
Caacupé	40	12	30,0%
Valenzuela	20	6	30,0%
Altos	15	4	26,7%
Loma Grande	5	1	20,0%
Santa Elena	11	2	18,2%
Itacurubí de la Cordillera	22	3	13,6%
Nueva Colombia	8	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>395</b>	<b>172</b>	<b>43,5%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).





ISBN: 978-99967-973-4-7



9 789996 797347