

Evaluando la Credibilidad Presupuestaria - PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY (PAEP)

Fernando Ovando y Verónica Serafini

Abril 2019

Descripción del programa

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 pueden existir motivos válidos. Al estudiar la credibilidad presupuestaria se examina el grado y naturaleza de las desviaciones del presupuesto original y cuáles fueron las causas y consecuencias de ello.

El problema de credibilidad presupuestaria que se estudia aquí pone el foco sobre un programa público que es clave para lograr un desempeño escolar adecuado de los estudiantes. Se trata del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), creado por la Ley N° 5.210/2014 de Alimentación Escolar y Control Sanitario y que reemplaza al programa de Complemento Nutricional creado por la Ley N° 806/1995. El problema de credibilidad está dado principalmente por la pérdida de cobertura que se deriva de la baja ejecución presupuestaria del programa.

El PAEP tiene como objetivo principal atender las necesidades nutricionales de los estudiantes durante su permanencia en la escuela, para generar hábitos alimentarios, estilos de vida saludable y contribuir a la mejora del rendimiento y retención escolar.

La implementación del programa es responsabilidad del Gobierno Central para la Capital del país y de los gobiernos departamentales y municipales para el interior del país y se deben regir por las directrices del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) como organismo rector del programa.

El producto entregado puede estar constituido de una ración o la combinación de desayuno, media mañana, almuerzo y cena, según sean las necesidades nutricionales del estudiante. Se tienen dos modalidades para la provisión del alimento escolar en las escuelas: 1) Alimentos preparados en las escuelas; 2) Alimentos ofrecidos por servicio de plato servido.

El programa es de alcance nacional y está dirigido a los estudiantes de instituciones educativas de gestión oficial (públicas y privadas subvencionadas) de la educación inicial, escolar básica y educación media. Busca de manera gradual alcanzar la universalidad y proporcionar el alimento escolar de manera regular durante todo el calendario escolar. Priorizando las instituciones educativas del sector oficial situadas en zonas de extrema pobreza, de comunidades y asentamientos indígenas, de asentamientos campesinos, de escuelas localizadas en distritos y/o zonas de alto riesgo y de escuelas que ofrezcan doble escolaridad.

Desempeño del presupuesto

La ejecución total del programa fue de 88,4% del presupuesto vigente en 2014 (Tabla 1). Durante los siguientes periodos se observa una importante mejora en el porcentaje ejecutado, alcanzando el máximo de 92,1% en el 2017. Sin embargo, al observar la ejecución presupuestaria según Gobernaciones se encuentran diferencias importantes entre ellos y a lo largo de los años analizados. En 2017 las Gobernaciones de Guairá, Boquerón y Caaguazú registraron las ejecuciones presupuestarias más bajas, con 50,7%, 75,6% y 85,8%, respectivamente.

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)

Esta menor ejecución del presupuesto vigente implica que el servicio de alimentación escolar fue brindado de manera parcial durante el año escolar. Excluyendo de este modo a parte de sus beneficiarios y/o limitando el alcance del programa durante los días escolares del año.

Tabla 1. Ejecución del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP). Porcentaje de ejecución sobre presupuesto vigente. Periodo 2014-2017

Organismos ejecutores/ Gobernaciones	2014	2015	2016	2017
Asunción (MEC)	95,0	82,6	97,6	92,1
Concepción	94,9	99,7	94,5	95,5
San Pedro	91,1	84,7	80,3	97,3
Cordillera	98,5	76,3	99,6	100,0
Guairá	92,1	88,5	84,2	50,7
Caaguazú	95,5	99,2	98,1	85,8
Caazapá	95,3	82,9	99,5	97,0
Itapúa	81,9	91,1	79,2	92,9
Misiones	58,8	82,9	79,8	99,6
Paraguarí	89,3	98,8	99,7	97,9
Alto Paraná	86,7	90,1	95,3	96,6
Central	91,6	86,5	96,7	91,3
Ñeembucú	69,5	71,0	90,1	97,9
Amambay	92,0	83,1	96,0	95,0
Canindeyú	76,5	97,9	100,0	92,0
Presidente Hayes	73,8	80,9	87,4	91,6
Boquerón	70,2	68,1	0,0	75,6
Alto Paraguay	41,9	91,0	79,8	94,4
Total	88,4	86,8	91,4	92,1

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (BoostData)

La cuestión de la credibilidad presupuestaria impacta directamente en los titulares del derecho cuando se trata de programas sociales de asistencia. Cuando se observan los indicadores de un programa se puede verificar en qué medida una ejecución presupuestaria menor repercute en la población afectada al dejar de cubrir una parte de ellos. Pero también, los indicadores permiten observar si el presupuesto que fue asignado al programa originalmente permite o no hacer frente a las necesidades que la población tiene en cuanto a cobertura geográfica, temporal y de las diferentes modalidades previstas para la provisión del alimento escolar.

En el caso del programa de alimentación escolar (PAEP), la Gobernación de San Pedro logró cubrir apenas el 49% de los días lectivos con la merienda escolar y en menor medida el almuerzo escolar, si bien ha ejecutado el 97% del presupuesto en el 2017 se evidencia que el presupuesto no es suficiente para lograr un alcance durante todo el año escolar. El mismo inconveniente de cobertura se evidencia en la Gobernación de Cordillera, donde a pesar de ejecutar el 100% del presupuesto de 2017 apenas cubrió el 71% de los días del año escolar con el almuerzo escolar (Balance Anual de Gestión Pública, 2018). Los informes oficiales mencionan la cobertura en días que ha tenido el programa pero no hacen mención a la cantidad de alumnos excluidos del servicio. El problema de cobertura es recurrente en la mayoría de los departamentos e indica que existe una planificación inadecuada de distribución de los recursos que no se ajusta a las necesidades que tienen los diferentes departamentos del país.

Evaluando la credibilidad del presupuesto

Con el objetivo de conocer las justificaciones y/o motivos que no permiten que la ejecución del programa PAEP sea adecuada, se realizó una revisión de los documentos públicos oficiales generados por las entidades públicas administradoras y 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 por medio de notas a la mayoría de las instituciones involucradas. El envío de las notas de carácter institucional se debió en primer lugar a las grandes distancias entre la Capital del país y las Gobernaciones de los Departamentos; y en segundo lugar, a la necesidad de establecer un mecanismo formal y por escrito para que la solicitud de información sea procesada oficialmente. Al tratarse de información presupuestaria y sensible se dificultó que las personas que conocen el programa puedan brindar una entrevista o contestar las consultas telefónicamente sin el aval de las máximas autoridades.

La burocracia estatal y la falta de voluntad para proveer información pública dificultaron acceder a justificaciones escritas de las entidades públicas, principalmente de los Gobiernos Departamentales que presentan baja ejecución presupuestaria en el programa. De las diecisiete Gobernaciones se solicitó información a once, de las cuales sólo cinco respondieron. De las cinco respuestas por escrito únicamente la Gobernación de San Pedro explicó por qué no logran ejecutar el 100% del presupuesto asignado al programa (80% de ejecución en 2016 y 97% de ejecución en 2017). Entre las demás Gobernaciones que respondieron todas indicaron que ejecutaron el 100% de su presupuesto, sin embargo según los datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda únicamente la Gobernación de Misiones ejecutó plenamente su presupuesto. Las Gobernaciones de Canindeyú, Amambay y Caazapá ejecutaron 92%, 95% y 97%, respectivamente.

En cuanto a la Contraloría General de la República (CGR), el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) no atendieron a las solicitudes de información adicional¹. Por lo tanto no se pudo constatar con qué tipo de inconvenientes tropiezan estas entidades públicas cuando realizan su labor de administrar los fondos, coordinar la ejecución del programa y controlar el uso adecuado de los fondos².

Como resultado del proceso de revisión de documentos oficiales de acceso público se encontró mención y justificación al problema de la ejecución presupuestaria únicamente en el Balance Anual de Gestión Pública (BAGP), presentado por las Gobernaciones al Ministerio de Hacienda sobre la gestión del año 2017. Este documento es un instrumento técnico del Presupuesto por Resultados, que tiene como propósito informar al Congreso Nacional y a la ciudadanía, en forma de rendición de cuentas, acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los Organismos y Entidades del Estado (OEE).

Las Gobernaciones que justificaron, en parte, los motivos que dificultan la ejecución plena del presupuesto destinado al programa PAEP fueron Itapúa y Canindeyú. La Gobernación de Itapúa en el BAGP correspondiente al ejercicio fiscal 2017, señala cuanto sigue: “Al cierre del ejercicio se ha

¹ Incumpliendo la Ley N° 528/2014, “de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”. Postergando la respuesta y derivando la solicitud a otras dependencias de las instituciones, lo cual no permitió contar con las respuestas dentro del plazo esperado.

² Se agradece al Sr. Víctor Imas, consultor independiente, quien brindó información sobre el diseño y funcionamiento del programa.

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)

ejecutado financieramente un monto de Gs. 37.060.404.333, alcanzando a un 96%, beneficiándose a 62.034 niños de 692 instituciones educativas, de 30 Distritos del Departamento de Itapúa, la cantidad citada es menor a la meta inicial prevista; esto debido a que en el transcurso del año se han clausurado 14 instituciones educativas oficiales por baja matriculación, y los alumnos, migraron a otras instituciones aledañas, otro factor que ha influido en la menor entrega es la deserción de alumnos durante el año lectivo”, en este caso la menor ejecución es justificada por la Gobernación señalando un menor alcance de las metas físicas que tenían previstas al inicio del periodo.

En cuanto a la Gobernación de Canindeyú, en el BAGP del ejercicio fiscal 2017, menciona: “La falta de cumplimiento de las metas en algunos subprogramas se debió a la burocracia de algunas entidades en la emisión de permisos o autorizaciones necesarias para la realización de llamados y ejecución de proyectos. Así también a algunas reprogramaciones realizadas. En este ejercicio fiscal la Secretaría se vio afectada en los primeros meses en sus metas en su eje principal que es la Provisión de Alimento Escolar en el programa denominado Merienda Escolar “Vaso de leche y complemento sólido” por la burocracia extrema de parte del Ministerio de Educación y Contrataciones Públicas (del gobierno central) visto a las autorizaciones y los innúmeros requerimientos en vista que el llamado se ha realizado en la modalidad plurianual para que en años venideros se pueda cumplir a cabalidad con lo previsto, en la actualidad se proporciona la merienda escolar a 43.000 niños/as de todo el Departamento.”

Con relación al proceso de obtención de datos adicionales solicitados de forma escrita a las Gobernaciones se obtuvo la justificación de la Gobernación de San Pedro. Según la experiencia que ha tenido en la ejecución del PAEP los últimos años. Sobre los inconvenientes que han encontrado para administrar adecuadamente el presupuesto del programa indican: “la mayor parte de los inconvenientes resulta de la planificación inicial y la burocracia existente de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) en los llamados a licitación para la adquisición de los alimentos.” Además señalan que esto afecta considerablemente a la ejecución presupuestaria porque la ejecución financiera se realiza contra entrega de los productos contratados en las licitaciones públicas. Y recomiendan a la DNCP simplificar los llamados a contratación y evitar el exceso de burocracia en los procesos.

Las tablas siguientes evalúan las justificaciones dadas por las Gobernaciones sobre la menor ejecución presupuestaria del PAEP. De acuerdo a una serie de criterios definidos que permiten identificar si las mismas son adecuadas o no.

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)

Tabla 2. Informes oficiales. Justificación N° 1.

<p>Nombre del documento: Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) 2017, Gobernación de Itapúa. Ministerio de Hacienda. Año 2018</p>	<p>Enlace web: http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=k9k9kc121d161c171bd6kak9kf18d9d7d8ded6d9d9c7d7dec7kf17ka11kd1a1617c7kckd18k91a1ck915kd161ck914c7kckdc7111ck9186b62k9d518kckek90a7&x=7f7f01e&y=aeae04d</p>	<p>Justificación: "Al cierre del ejercicio se ha ejecutado financieramente un monto de Gs. 37.060.404.333, alcanzando a un 96%, beneficiándose a 62.034 niños de 692 instituciones educativas, de 30 Distritos del Departamento de Itapúa, la cantidad citada es menor a la meta inicial prevista; esto debido a que en el transcurso del año se han clausurado 14 instituciones educativas oficiales por baja matriculación, y los alumnos, migraron a otras instituciones aledañas, otro factor que ha influido en la menor entrega es la deserción de alumnos durante el año lectivo." (Página 33)</p>
<p><i>Evaluación de las razones de las desviaciones presupuestarias</i></p>	<p><i>¿La justificación del gobierno según este criterio es adecuada, algo adecuada o inadecuada?</i></p>	<p><i>Explique por qué calificó la justificación como adecuada, algo adecuada o inadecuada a continuación:</i></p>
<p>1. Identificar un nexo causal entre un conjunto de hechos (A) y desviaciones del presupuesto (B).</p>	<p>Adecuada</p>	<p>La baja matriculación y la mayor deserción justifican una ejecución por debajo de lo previsto en el presupuesto. Debido que la cantidad de alumnos fue menor a la planificada en el presupuesto vigente.</p>
<p>2. Explicar el mecanismo por el cual un conjunto de hechos (A) ha causado desviaciones (B) y, cuando sea posible, cuál (C) causó (A) en primer lugar.</p>	<p>Inadecuada</p>	<p>Se espera que la menor cantidad de alumnos a cubrir implique una menor ejecución del presupuesto, pero no se especifica en detalle de cuántos alumnos menos y cuál ha sido el motivo que llevo a la baja matriculación y deserción. Al no explicar los motivos que llevan a la menor matriculación no se identifica correctamente el mecanismo por el cual se obtiene una ejecución menor a la esperada. Lamentablemente, no se puede acceder a datos actuales de matriculación para verificar esta justificación. Los datos oficiales registrados en la página web del Ministerio de Educación y Ciencias sólo se encuentran disponibles al año 2013 (https://datos.mec.gov.py/data). La justificación que brindan implicaría que todos los alumnos que debían ser alcanzados por el programa lo recibieron, sin embargo esto no se puede comprobar.</p>
<p>3. Indicar si los hechos (A) explican plenamente las desviaciones presupuestarias (B), incluidos sus componentes.</p>	<p>Inadecuada</p>	<p>No se especifica la información de otros componentes del programa que permitan identificar la ejecución presupuestaria. Dentro del programa existe la posibilidad de brindar diferentes servicios (desayuno, media mañana, almuerzo, cena, etc.), al no contar con datos desagregados no se puede determinar si la menor ejecución presupuestaria se debe a uno o todos sus componentes. Tampoco se cuenta con información clasificada por distritos que permita identificar los cambios mencionados por la Gobernación sobre la migración de alumnos. El nivel de ejecución presupuestaria también puede ser diferente en cada escuela, lo cual tampoco puede identificarse en el informe.</p>
<p>4. Mostrar cómo las explicaciones son coherentes con la experiencia pasada o por qué las condiciones han cambiado.</p>	<p>Inadecuada</p>	<p>No se explica que el motivo sea recurrente en el departamento. Tampoco se identifica en los informes de años anteriores alguna justificación, pero sí se observa una ejecución superior a los tres años anteriores. Por lo tanto no se puede determinar que el inconveniente con la matriculación y deserción escolar del 2017 se haya presentado en años anteriores y que sea la única justificación que explique las desviaciones presupuestarias.</p>
<p>5. Explicar las desviaciones más importantes.</p>	<p>Inadecuada</p>	<p>Es crucial que la información sobre todos los aspectos implicados dentro del funcionamiento del PAEP se encuentren disponibles para poder determinar con precisión el alcance del programa (alumnos matriculados, número de escuelas, beneficiarios, todo esto según distritos y tipo de servicio proporcionado). Además, para identificar la magnitud de la desviación presupuestaria en este programa, se necesita también contar con información sobre el nivel de ejecución presupuestaria que alcanzan los demás programas relevantes dentro del ámbito social.</p>

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)

Tabla 3. Informes oficiales. Justificación N° 2.

<p>Nombre del documento: Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) 2017, Gobernación de Canindeyú. Ministerio de Hacienda. Año 2018</p>	<p>Enlace web: http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=bdbdc0c6d1cad0cbcf8bbebdc3cc8e8c8d938b8e8e7c8d907cc3cbec5c1cecacb7cc0c1ccbdc0bdc9c1cad0bdc87cc0c17cbfbdcac5cac0c1d5d18acc0c2bd05c&x=8d8d02c&y=a7a7046</p>	<p>Justificación: "La falta de cumplimiento de las metas en algunos subprogramas se debió a la burocracia de algunas entidades en la emisión de permisos o autorizaciones necesarias para la realización de llamados y ejecución de proyectos. Así también a algunas reprogramaciones realizadas. En este ejercicio fiscal la Secretaría se vio afectada en los primeros meses en sus metas en su eje principal que es la Provisión de Alimento Escolar en el programa denominado Merienda Escolar "Vaso de leche y complemento sólido" por la burocracia extrema de parte del Ministerio de Educación y Contrataciones Públicas visto a las autorizaciones y los innúmeros requerimientos en vista que el llamado se ha realizado en la modalidad plurianual para que en años venideros se pueda cumplir a cabalidad con lo previsto, en la actualidad se proporciona la merienda escolar a 43.000 niños/as de todo el Departamento." (Página 50)</p>
<p><i>Evaluación de las razones de las desviaciones presupuestarias</i></p>	<p><i>¿La justificación del gobierno según este criterio es adecuada, algo adecuada o inadecuada?</i></p>	<p><i>Explique por qué calificó la justificación como adecuada, algo adecuada o inadecuada a continuación:</i></p>
<p>1. Identificar un nexo causal entre un conjunto de hechos (A) y desviaciones del presupuesto (B).</p>	<p>Adecuada</p>	<p>La ejecución se fue demorando al inicio del periodo por excesiva burocracia en los procesos de adjudicación.</p>
<p>2. Explicar el mecanismo por el cual un conjunto de hechos (A) ha causado desviaciones (B) y, cuando sea posible, cuál (C) causó (A) en primer lugar.</p>	<p>Algo adecuada</p>	<p>El hecho de que no se pueda realizar la ejecución del programa durante los primeros meses impide la ejecución plena del presupuesto asignado al programa. Sin embargo, la explicación es insuficiente debido a que no se aclara qué parte del proceso de adjudicación es la que dificulta la ejecución a tiempo de los recursos financieros del programa. Sin especificar que parte del proceso ralentiza innecesariamente la ejecución del programa no se puede determinar si esos procesos implican una "burocracia excesiva".</p>
<p>3. Indicar si los hechos (A) explican plenamente las desviaciones presupuestarias (B), incluidos sus componentes.</p>	<p>Inadecuada</p>	<p>No se cuenta con mayores detalles sobre los componentes del programa para desglosar la ejecución presupuestaria. Considerando que existen distintos tipos de contratación (alimentos preparados en la escuela y alimentos en plato servido) y distintos tipos de servicio (desayuno, almuerzo, merienda, etc.) se debería ofrecer información que permita identificar el grado de ejecución presupuestaria en cada uno de ellos.</p>
<p>4. Mostrar cómo las explicaciones son coherentes con la experiencia pasada o por qué las condiciones han cambiado.</p>	<p>Inadecuada</p>	<p>La burocracia en el Ministerio de Hacienda y Contrataciones Públicas se espera que siga en el mismo orden. Sin embargo, al observar la ejecución del programa en años anteriores se observan variaciones importantes que difícilmente se puedan justificar sólo por la burocracia de las Entidades de la Administración Central.</p>
<p>5. Explicar las desviaciones más importantes.</p>	<p>Inadecuada</p>	<p>Dentro del informe no se encuentran detalles sobre la ejecución presupuestaria de los demás programas destinados al área social y a la educación en particular. Si bien se proporcionan montos ejecutados y obras realizadas, no se menciona qué porcentaje representan del presupuesto aprobado. Además, el problema de la burocracia no se menciona que haya sucedido en otros programas del área social.</p>

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)

Tabla 4. Información adicional solicitada por escrito. Justificación N° 3.

Fuente de Información: Solicitud de información por medio de nota institucional.	Institución: Gobierno Departamental de San Pedro.	Justificación: En cuanto a la ejecución presupuestaria, la mayor parte de los inconvenientes resulta de la planificación inicial y la burocracia existente de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en los llamados a licitación para la adquisición de los alimentos.
Evaluación de las razones de las desviaciones presupuestarias	¿La justificación del gobierno según este criterio es adecuada, algo adecuada o inadecuada?	Explique por qué calificó la justificación como adecuada, algo adecuada o inadecuada a continuación:
1. Identificar un nexo causal entre un conjunto de hechos (A) y desviaciones del presupuesto (B).	Adecuada	Errores de planificación inicial y la burocracia dentro del organismo nacional de contrataciones públicas impiden una ejecución plena del programa.
2. Explicar el mecanismo por el cual un conjunto de hechos (A) ha causado desviaciones (B) y, cuando sea posible, cuál (C) causó (A) en primer lugar.	Algo adecuada	La ejecución presupuestaria se ve afectada porque los contratos son ejecutados conforme a la finalización de los llamados. Por lo tanto la burocracia retrasa la ejecución financiera que es contra entrega del producto. A pesar de esto, la explicación es insuficiente porque no se señala específicamente cuál fue el problema dentro del proceso de adjudicación. No se puede identificar el mecanismo adecuado a través del cual es afectada la ejecución del presupuesto del programa. Para ser adecuada la justificación debería indicar cuáles fueron los pasos que implican burocracia excesiva.
3. Indicar si los hechos (A) explican plenamente las desviaciones presupuestarias (B), incluidos sus componentes.	Inadecuada	No se cuenta con información detallada o desglosada para verificar si existen grados diferentes de ejecución dentro del programa. El informe de la Gobernación debería incluir el desglose presupuestario de los distintos tipos de servicios que comprende el programa (desayuno, almuerzo, merienda, etc.) y el tipo de contratación del servicio (alimentos para preparar en las escuelas o servicio de plato servido en la escuela).
4. Mostrar cómo las explicaciones son coherentes con la experiencia pasada o por qué las condiciones han cambiado.	Inadecuada	La información proporcionada por la Gobernación no permite conocer justificaciones presupuestarias de periodos anteriores. Por otro lado, en el año 2017 la ejecución del programa alcanzó el 97% de su presupuesto y muy por encima del 80% de ejecución observado en el año 2016. No está claro si las variaciones en la ejecución presupuestaria de otros años se deben al mismo inconveniente de burocracia excesiva en la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.
5. Explicar las desviaciones más importantes.	Inadecuada	Documentos oficiales presentados por la Gobernación como el Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) tampoco indican comparaciones del presupuesto ejecutado con respecto al presupuesto aprobado en otros programas. Por lo tanto no se puede determinar el grado de relevancia que el PAEP pueda tener en comparación a otros programas que presenten sub ejecución en la Gobernación. Tampoco se observa que la ejecución menor en otros programas del área social se deba también a excesiva burocracia en el proceso de contratación pública.

Conclusiones finales

Teniendo en cuenta que se trata de un programa de alcance nacional e involucra a varias instancias de Gobierno son escasas las justificaciones sobre la ejecución presupuestaria. Además, las pocas justificaciones encontradas no se ajustan adecuadamente a los criterios que se tienen en cuenta en esta evaluación. En general, las tres justificaciones de las Gobernaciones coinciden en que el problema principal que encuentran está en la excesiva burocracia dentro del sistema 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. Difícilmente los motivos que impiden la adecuada ejecución presupuestaria del programa se deban únicamente al proceso de adjudicación de los servicios. Existen problemas estructurales en el propio diseño y aplicación del PAEP que no permiten cumplir con sus objetivos iniciales.

Una de las posibilidades concretas para mejorar las descripciones y justificaciones de las desviaciones del presupuesto es incorporar dentro del Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) una sección destinada a describir, en caso de existir, los inconvenientes que se tienen cuando se ejecutan los programas sociales. Especificando el presupuesto asignado dentro del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN), el monto transferido por el Ministerio de Hacienda y el monto efectivamente ejecutado en el periodo fiscal. También estimar la población excluida del programa debido a la menor ejecución presupuestaria.

Por otro lado, se debe contar con información más detallada sobre la ejecución del programa, que desglose los diferentes tipos de servicio que se proveen (desayuno, almuerzo, merienda, etc.) de tal manera que se puedan identificar con mayor precisión las debilidades e incorporar mejoras en la ejecución del programa.

Uno de los aspectos negativos que incide en la ejecución presupuestaria del programa se origina en su fuente de financiamiento. La transferencia que se realiza a las Gobernaciones y Municipios proveniente del FONACIDE³ sigue los criterios de distribución y proporcionalidad que establece la ley de royalties y compensaciones⁴, por lo tanto la transferencia se efectúa de acuerdo a la consideración de territorio afectado o no afectado por las represas. En este sentido se debe revisar el procedimiento actual de distribución de estos fondos, para que tenga en cuenta las necesidades reales dentro de los diferentes territorios en cuanto a cantidad de escuelas, alumnos y requerimientos nutricionales.

Los problemas de las Gobernaciones para ejecutar plenamente el presupuesto asignado no se limitan a la burocracia e ineficiencia en los procesos de contratación pública. Tanto en los informes oficiales como en las respuestas por escrito se describen debilidades en materia de infraestructura y calidad del servicio de alimentación escolar. La correcta coordinación con las demás instituciones públicas involucradas en el funcionamiento del PAEP (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud) es determinante para que los objetivos trazados en el diseño del programa se materialicen.

³ Ley N° 4.758/2012, que crea Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

⁴ Ley N° 3.984/2010, 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. Proveniente de las represas Itaipú y Yacyretá.

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)

Más allá de las cuestiones relacionadas a la ejecución y credibilidad presupuestaria, está claro que el programa no cubre adecuadamente a la población objetivo durante el plazo de tiempo necesario. A pesar de ejecutar el 100% del presupuesto asignado o estar cerca de él, las Gobernaciones generalmente cubren apenas el 60% de los días del año escolar.