



2022

**Dirección General de Presupuesto**  
Subsecretaría de Estado de Administración Financiera

## Informe de Evaluación

# Análisis de las partidas presupuestarias del PGN del Sector Educativo de los niveles básico y medio



Ministerio de  
**HACIENDA**



**PpR**  
Presupuesto  
por Resultado

**GOBIERNO  
NACIONAL**

# Informe de Evaluación. Análisis de las partidas presupuestarias el PGN del Sector Educativo de los niveles básico y medio

## Autoridades

Oscar Llamosas, ministro de Hacienda

Marco Antonio Elizeche, viceministro de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera

Teodora Recalde de Spinzi, directora general de Presupuesto

## Contraparte técnica

Montserrat Díaz, coordinadora de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público

Elvira Pereira, jefa de Evaluación del Gasto Público

Katherine Viveros, analista senior de Evaluación del Gasto Público

José Acuña, analista senior de Evaluación del Gasto Público

## Empresa consultora encargada de la Evaluación



## Autores

Silvia Vazquez, economista, consultora Líder

José Buttner, economista, profesional Evaluador

Elvio Segovia, psicóloga, profesional Evaluador

## Apoyo técnico del Ministerio de Educación y Ciencias

Laura Ramírez

Lourdes Aquino

Juan Ramón Heredia

Raúl Gonzalez

**Copyright** © Dirección General de Presupuesto, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, Ministerio de Hacienda

El contenido de este material puede ser reproducido siempre y cuando se mencione la fuente.

Edición, 2023

Para mayor información o para la obtención de ésta y otras publicaciones dirigirse a

*Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, Chile 252*

*Asunción - Paraguay*

Teléfono: +595-21 4146 737

**Correo electrónico:** [dgp@hacienda.gov.py](mailto:dgp@hacienda.gov.py)

**Sitio web:** [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py)

## CONTENIDO

Resumen Ejecutivo .....	12
Introducción.....	17
1 Metodología .....	19
2 Programas presupuestarios evaluados.....	23
2.1 Marco Normativo de los programas evaluados .....	24
2.2 Antecedentes del Presupuesto por Resultado .....	27
2.3 Identificación de los programas y entidad que los implementa.....	28
2.4 Implementación de los programas presupuestarios .....	29
2.5 Territorios en los que se ejecuta.....	30
3 Eficacia de los programas evaluados .....	30
3.1 Eficacia en el uso de los recursos financieros.....	31
3.1.1 Evolución del presupuesto total de educación.....	31
3.1.2 Evolución del presupuesto de los programas evaluados .....	36
3.1.3 Evolución y estructura del presupuesto de EEB y EM por grupos de gasto	38
3.1.4 Ejecución del gasto presupuestado para EEB y EM .....	42
3.1.5 Ejecución del gasto de EEB y EM por grupos de gasto .....	46
3.1.6 Ejecución del presupuesto de los Programas sustantivos.....	52
3.1.7 Evaluación de la eficacia en el uso de los recursos .....	57
3.1.8 Recomendaciones .....	62
3.2 Eficacia en la producción de bienes y servicios.....	63
3.2.1 Comportamiento de la matrícula de la EEB y EM .....	65
3.2.2 Cobertura de bienes y servicios del programa.....	71
3.2.3 Indicadores de producto.....	77
3.2.4 Evaluación de eficacia en la producción de bienes y servicios .....	83

3.2.5	Recomendaciones .....	85
3.3	Eficacia en la obtención de resultados .....	86
3.3.1	Indicadores de resultados intermedios.....	87
3.3.2	Resultados inmediatos .....	92
3.3.3	Resultados de aprendizajes .....	95
3.3.4	Modelo lógico causal de los programas presupuestarios evaluados	96
3.3.5	Eficacia en el logro de resultados .....	104
3.3.6	Recomendaciones .....	108
4	Eficiencia en la producción de bienes y servicios.....	108
4.1	Costo promedio por producto .....	108
4.2	Costo promedio por beneficiario .....	112
4.3	Eficiencia en el logro de aprendizajes - Paraguay en contexto regional	116
4.4	Eficiencia en la ejecución del presupuesto de EEB y EM.....	124
4.5	Recomendaciones .....	126
5	Economía.....	126
5.1	Indicadores de economía .....	126
6	Calidad .....	127
6.1	Percepción sobre la calidad de los servicios .....	127
6.1.1	Encuesta a directores de instituciones educativas de EEB y EM..	127
6.2	Resultados de la encuesta.....	128
6.2.1	Transferencia a instituciones educativas de EEB (Gratuidad) .....	128
6.3	Perfil docente .....	136
6.4	Características de la infraestructura .....	137
6.5	La calidad de los servicios prestados .....	137
6.6	Recomendaciones: .....	138

7 Conclusiones y recomendaciones.....	139
7.1 Conclusiones.....	139
7.2 Recomendaciones .....	140
Referencias .....	143
ANEXOS.....	145

## Lista de tablas

<b>Tabla 2.3.1</b> - Variación de estructura presupuestaria EEB y EM.....	29
<b>Tabla 2.4.1</b> - Programas presupuestarios evaluados. Porcentaje de participación sobre el presupuesto total vigente del MEC en millones de G. ....	30
<b>Tabla 3.1.1</b> - Evolución del Presupuesto Obligado, Aprobado y Vigente del MEC al cierre de ejercicio fiscal.....	32
<b>Tabla 3.1.2</b> - Variación del Presupuesto Obligado, Aprobado y Vigente del MEC al cierre de ejercicio fiscal.....	33
<b>Tabla 3.1.3</b> - Presupuesto del MEC y su comparación con el PIB.....	33
<b>Tabla 3.1.4</b> - Presupuesto Obligado del MEC y Población.....	34
<b>Tabla 3.1.5</b> - Presupuesto del MEC Obligado vs Aprobado, Plan Financiero y Vigente .....	35
<b>Tabla 3.1.6</b> - Presupuesto Obligado de EEB y EM.....	37
<b>Tabla 3.1.7</b> - Evolución del Presupuesto Obligado, Aprobado y Vigente de EEB y EM por alumno. Programa Central. Millones de G a precios de 2022 (real), y variación anual (%)....	38
<b>Tabla 3.1.8</b> - Programa presupuestario EEB por grupos de gasto (Mill. G. corrientes). Variación del presupuesto vigente 2015/2022 (%).....	40
<b>Tabla 3.1.9</b> - Programa presupuestario EM por grupos de gasto (Mill. G. corrientes). Variación del presupuesto vigente 2015/2022 (%).....	40
<b>Tabla 3.1.10</b> - Ejecución de Gasto con relación al Presupuesto Aprobado y Plan Financiero Final. G corrientes y % de ejecución.....	43
<b>Tabla 3.1.11</b> - Gasto Obligado/Plan Financiero Final, del Programa Presupuestario EEB ....	47
<b>Tabla 3.1.12</b> - Gasto Obligado/Plan Financiero Final, del Programa Presupuestario EM.....	48
<b>Tabla 3.1.13</b> - Transferencia a instituciones educativas, OG: 834 y 894. Periodo 2015-2022. En millones G.....	51
<b>Tabla 3.1.14</b> - Recursos destinados a programas sustantivos en millones de G. Periodo 2020-2022.....	53
<b>Tabla 3.1.15</b> - Componentes de los programas sustantivos.....	54
<b>Tabla 3.1.16</b> - Presupuesto vigente de Educación Media Integrada como porcentaje del Programa Presupuestario de EM .....	54
<b>Tabla 3.1.17</b> - Educación Media Integrada en millones de G. Porcentaje de ejecución.....	55
<b>Tabla 3.1.18</b> - Programa sustantivo. Calidad de aprendizaje. Porcentaje de ejecución. Periodo 2020-2022 .....	55
<b>Tabla 3.1.19</b> - Programa sustantivo. Culminación oportuna. % de ejecución. Periodo 2020-2022.....	56

<b>Tabla 3.1.20</b> - Evolución del OG 848. Transferencia para alimentación escolar (en millones de G). Periodo 2015-2019 .....	57
<b>Tabla 3.1.21</b> - Porcentaje de presupuesto obligado en relación con el costo de raciones proveídas en millones de G.....	57
<b>Tabla 3.2.1</b> - Gasto Público en educación como porcentaje del PIB. Periodo 2015-2020.....	64
<b>Tabla 3.2.2</b> - Evolución de la matrícula de EEB y EM, según tipo de gestión de la institución. Periodo 2015-2022.....	66
<b>Tabla 3.2.3</b> - Población atendida EI, Primero, Segundo y Tercer Ciclo de la EEB. Periodo 2015-2022 .....	67
<b>Tabla 3.2.4</b> - Población atendida Primer y Segundo ciclo de la EEB. Periodo 2019-2022.....	68
<b>Tabla 3.2.5</b> - Población de 06 a 14 años que no asiste a instituciones educativas, según motivo .....	68
<b>Tabla 3.2.6</b> - Población atendida Programa presupuestario EM. Periodo 2015-2022 .....	69
<b>Tabla 3.2.7</b> - Población atendida Programa presupuestario EM. Incluyendo 3er ciclo de la EEB. Periodo 2019-2022. ....	70
<b>Tabla 3.2.8</b> - Población de 15 a 17 años que no asiste a instituciones educativas, según motivo .....	70
<b>Tabla 3.2.9</b> - Cantidad de beneficiarios programa presupuestario EEB según producto. Periodo 2015-2022 .....	73
<b>Tabla 3.2.10</b> - Cantidad de beneficiarios programa EM, según producto. Periodo 2015-2022	75
<b>Tabla 3.2.11</b> - Porcentaje de variación interanual de beneficiarios programa presupuestario EEB, según producto. Periodo 2015-2022.....	76
<b>Tabla 3.2.12</b> - Porcentaje de variación interanual de beneficiarios programa presupuestario EM, según producto. Periodo 2015-2022 .....	77
<b>Tabla 3.2.13</b> - Evolución de indicadores de eficacia - Producto - Periodo 2015-2019 .....	78
<b>Tabla 3.2.14</b> – Indicadores de eficacia-producto. Periodo 2015-2019.....	80
<b>Tabla 3.2.15</b> - Cumplimiento de metas. Periodo 2015-2019 .....	82
<b>Tabla 3.3.1</b> - Programa presupuestario EI y EEB. Indicadores de resultados en relación con la meta.....	90
<b>Tabla 3.3.2</b> - Programa presupuestario EI y EEB. Indicadores de resultados intermedios.....	91
<b>Tabla 3.3.3</b> - Programa presupuestario Primer y Segundo Ciclo de EEB. Indicador de eficacia. Resultados inmediatos.....	91
<b>Tabla 3.3.4</b> - Programa presupuestario EM. Indicador de Resultados inmediatos .....	93
<b>Tabla 4.1.1</b> - Evolución del costo promedio por producto. Programas presupuestarios de EEB y EM.....	110

<b>Tabla 4.2.1</b> - Evolución del gasto promedio por beneficiario. Programas presupuestarios de EEB y EM.....	112
<b>Tabla 5.1.1</b> - Indicadores de economía. Periodo 2015-2019.....	126
<b>Tabla 6.1.1</b> - Cantidad de directores de instituciones educativas de la EEB que respondieron la encuesta, según departamento. ....	128
<b>Tabla 6.2.1</b> - Porcentaje de directores que recibieron o no transferencia para gastos de funcionamiento. Año 2022.....	129
<b>Tabla 6.2.2</b> - Oportunidad de la transferencia de recursos a las instituciones educativas.....	129
<b>Tabla 6.2.3</b> - Suficiencia de la transferencia de recursos a las instituciones educativas.....	130
<b>Tabla 6.2.4</b> - Recepción de Kits Escolares en las instituciones educativas. Año 2022 .....	130
<b>Tabla 6.2.5</b> - Tiempo de entrega de los Kits Escolares en las instituciones educativas. Año 2022 .....	131
<b>Tabla 6.2.6</b> - Cobertura de los Kits Escolares en términos de cantidad de estudiantes.....	131
<b>Tabla 6.2.7</b> - Kits Escolar. Cobertura de cantidad de estudiantes .....	132
<b>Tabla 6.2.8</b> - Kits Escolares. Calidad de los materiales.....	133
<b>Tabla 6.2.9</b> - Kits Escolares. Calidad de los materiales.....	133
<b>Tabla 6.2.10</b> - Kits Escolares. Calidad de los materiales.....	133
<b>Tabla 6.2.11</b> - Recepción de texto y materiales didácticos en las instituciones educativas .....	134
<b>Tabla 6.2.12</b> - Oportunidad en la entrega de los textos y materiales didácticos en las instituciones educativas.....	134
<b>Tabla 6.2.13</b> - Cobertura de los textos y materiales didácticos en términos de alumnos.....	135
<b>Tabla 6.2.14</b> - Cobertura de los textos y materiales didácticos en términos de alumnos.....	135
<b>Tabla 6.3.1</b> Docentes por perfil, según nivel educativo.....	137

### **Lista de gráficos**

<b>Gráfico 3.1.1</b> - Programa presupuestario EEB. Distribución del presupuesto vigente por grupos del gasto en porcentaje. Periodo 2015-2022 .....	41
<b>Gráfico 3.1.2</b> - Programa presupuestario EM. Distribución del presupuesto vigente por grupos del gasto. Periodo 2015-2022 .....	42
<b>Gráfico 3.1.3</b> - Programa presupuestario EEB. Diferencia entre el presupuesto aprobado vs presupuesto vigente y obligado. Período 2015-2022. Millones de G. ....	45
<b>Gráfico 3.1.4</b> - Programa presupuestario EM. Diferencia entre el presupuesto aprobado y el presupuesto vigente y obligado. Periodo 2015-2022. Millones de G .....	46
<b>Gráfico 3.1.5</b> - Programa presupuestario EEB. Variación interanual de presupuesto vigente por grupos del gasto. Periodo 2015-2022 .....	49

<b>Gráfico 3.1.6</b> - Programa presupuestario EM. Variación interanual del Presupuesto Vigente. Periodo 2015-2022.....	49
<b>Gráfico 3.3.1</b> - EEB 1° y 2° ciclo. Tasa de egreso.....	88
<b>Gráfico 3.3.2</b> - Distribución porcentual de los estudiantes según niveles de desempeño por área académica y grado evaluado. Total, país .....	95
<b>Gráfico 4.3.1</b> - Porcentaje de alumnos de 3er grado que superan el Nivel I- Prueba ERCE 2019, Paraguay.....	117
<b>Gráfico 4.3.2</b> - Porcentaje de alumnos de 6to. grado que superan el Nivel I- Prueba ERCE 2019, Paraguay.....	118
<b>Gráfico 4.3.3</b> - Puntaje obtenido en pruebas TERCE y ERCE. Paraguay, 2013 y 2019.....	118
<b>Gráfico 4.3.4</b> - Gasto público total en Educación como porcentaje del PIB. Promedios 2015-18 y 2019-22.....	119
<b>Gráfico 4.3.5</b> - Gasto público en Educación y PIB per cápita. Promedio 2019-2020. Gasto público total en educación como porcentaje del PIB (eje vertical) y PIB per cápita en PPC, a precios constantes de 2017 .....	120
<b>Gráfico 4.3.6</b> - Gasto Público en Educación Primaria y Secundaria (% del Gasto Público Total en Educación). Año 2016 .....	121
<b>Gráfico 4.3.7</b> - Gasto Público en Educación y calidad de aprendizajes. Gasto público en Educación/PIB (eje horizontal), Resultados en prueba ERCE (2019) (eje vertical) * .....	122
<b>Gráfico 4.3.8</b> - Gasto Público en Educación y presión tributaria (Gasto Público Total en Educación/PIB (%), Ingresos tributarios/PIB (%)). Promedio 20019-20.....	123

## Acrónimos y abreviaturas

BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOOST	Base de datos del Ministerio de Hacienda - Paraguay
CN	Constitución Nacional
DGP	Dirección General de Presupuesto
EEB	Educación Escolar Básica
EI	Educación Inicial
EM	Educación Media
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ERCE	Estudio Regional Comparativo y Explicativo
FEEI	Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación
G	Guaraníes
INAN	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
IPC	Índice de Precio al Consumidor
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MH	Ministerio de Hacienda

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEE	Organismos y Entidades del Estado
OG	Objeto de Gasto
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PISA (sigla en inglés)	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE
PND	Plan de Nacional de Desarrollo
PNE	Plan Nacional de Educación
PPA	Poder de Paridad Adquisitivo
PpR	Presupuesto por Resultado
RUE	Registro Único del Estudiante
SNEPE	Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo
UNESCO (sigla en inglés)	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USD	Dólares estadounidenses

## Resumen Ejecutivo

La presente consultoría ha tenido como objetivo evaluar las partidas presupuestarias de los programas de educación escolar básica (EEB) y educación media (EM) del MEC, analizando el uso, la efectividad y la eficiencia y su correspondencia con los resultados establecidos para el período 2015-2022.

La metodología de análisis toma como referencia la «Guía para Evaluar el Desempeño Presupuestario», creada por el MH (2019) en el marco de la implementación del Sistema de Gestión para Resultados del Desarrollo.

Los programas presupuestarios evaluados están vinculados a los niveles educativos que conforme al marco legal corresponden a la educación básica y media obligatoria y gratuita. Estos programas presupuestarios desde 2020 se componen prácticamente de gastos salariales y en menor medida, por recursos para transferencias a instituciones educativas. En este marco, la evaluación para el período 2020-2022 comprendió también los programas sustantivos a través de los cuales se interviene en los niveles educativos referidos.

Los objetivos de los programas presupuestarios evaluados están alineados a los ejes estratégicos del Plan de Nacional de Desarrollo 2030 (PND 2030) y contribuyen al cumplimiento de sus metas, así como contribuyen al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Educación 2024 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, objetivo 4.

Los programas presupuestarios de EEB y EM explican en el entorno del 71% del presupuesto total del MEC. En ambos programas presupuestarios, el mayor porcentaje de los recursos se destina a gastos salariales, llegando en 2022 a representar el 99% del programa presupuestario de EEB y el 98% del programa presupuestario de EM.

El Presupuesto del MEC se incrementó durante todo el periodo de análisis (2015-2022), con excepción del año 2021. Los montos del presupuesto (en valores reales), en el periodo 2015 a 2022, se incrementaron 13,3% para EEB y 20,3% para EM. Este incremento no se debió a un aumento de la matrícula sino básicamente refleja el acuerdo firmado con los sindicatos docentes para la implementación del salario básico profesional. El incremento del presupuesto para educación acompañó el crecimiento de la economía, permaneciendo estable en el entorno del 2,5% del PIB, por lo que se

incrementó el presupuesto, no así el esfuerzo económico del país para educación. Los recursos destinados a la educación se ubican entre los más bajos de la región.

El rango de edad que se atiende a través de estos programas presupuestarios está compuesto por la población de 6 a 17 años. La población atendida en la EEB se encuentra en torno al 80% de la población potencial y en la EM alcanza solo al 64% de la población de 15 a 17 años. Mayoritariamente la población es atendida en instituciones educativas de gestión oficial, la participación del sector privado y el privado subvencionado no llega al 20%. El relativamente menor crecimiento de la población entre 6 y 17 años indica un fuerte cambio de estructura de la población, siendo un indicador importante de la demanda futura sobre la educación en general y sobre la pública en particular, que se debería considerar para la definición de las intervenciones educativas en el corto y mediano plazo. Sin embargo, para las definiciones de intervenciones futuras se debe de considerar el punto de partida en materia de rezago existente en términos de acceso a la educación, permanencia, egreso y aprendizaje.

La evolución de los indicadores educativos evidencia que mayoritariamente la población en edad escolar recibe educación en instituciones educativas de gestión oficial, además que un alto porcentaje de la población en edad escolar está fuera del sistema educativo. Las tasas de egreso de las cohortes correspondiente a 6, 9 y 12 años de escolaridad muestran que 13 de cada 100 niños no terminan la EEB primer y segundo ciclo, 34 de cada 100 no terminan 9 años de escolaridad y 49 de cada 100 no terminan 12 años de escolaridad. Por tanto, los indicadores educativos generales muestran que el acceso a la educación, continúa siendo limitado, además de los bajos niveles de permanencia, egreso y aprendizaje de los estudiantes.

En cuanto a la gestión del presupuesto, se concluye que en materia de eficacia en la ejecución de los recursos se supera sistemáticamente el 95%, con diferencias en la planificación inicial (inferiores al 5% en promedio), dado que en todos los años se dieron modificaciones en el presupuesto, en particular, ampliaciones. La ejecución por encima del 95% a nivel general se explica por la muy elevada incidencia del rubro salarial que concentra casi el 100% de los programas presupuestarios de EEB y EM. Los programas sustantivos –cuyos montos programados son de menor magnitud con relación a los

programados para EEB y EM en el programa central- presentan niveles relativamente bajos de ejecución, lo que podría ser atribuido a debilidades institucionales de gestión.

En materia de eficacia, en general dadas las metas establecidas, se observa un cumplimiento relativamente elevado. Los indicadores intermedios están muy condicionados a factores externos. Sería conveniente contar con definiciones de indicadores que reflejen factores sobre los que puede operar/controlar el MEC, de modo a comprometer metas y realizar un mejor seguimiento de los resultados efectivos logrados.

La elevada incidencia del grupo de gasto de remuneraciones personales resta margen de reasignación del gasto. Por otra parte, en el objeto de gasto transferencias, el monto transferido está vinculado con el tamaño de la institución educativa determinado por la cantidad de alumnos matriculados, y no contempla criterios de equidad en la asignación de los recursos.

El costo salarial promedio por estudiante se incrementó, básicamente asociado al acuerdo de salario básico profesional con el sindicato en 2018, pero la información resulta insuficiente para realizar un adecuado análisis de eficiencia. Entre los servicios que se podrían comparar a lo largo del tiempo, como es el caso de los asociados a alimentación escolar (en la capital), se identifica una disminución del costo promedio por ración (valuado a precios de 2022). En materia de eficiencia asociada a mejora en los aprendizajes, el incremento en el gasto se correspondería con una ligera mejora en resultados de aprendizaje entre 2013 y 2019, no contándose con información de pruebas estandarizadas como para evaluar la evolución durante el período bajo estudio.

Además, de los problemas relativos al acceso y egreso a la educación, se suma el problema de la baja calidad de los resultados de aprendizajes. Entre el 70% y 80% de los estudiantes de los grados 3°, 6° y 9° de la EEB y 3° de la EM que participaron en las evaluaciones del SNEPE (2018) sus niveles de desempeño en matemática y comunicación se encuentran en los niveles más bajos de desempeño. No se cuenta con información estandarizada de calidad de aprendizajes actual como para evaluar su evolución en los últimos años del período objeto de estudio.

Los recursos destinados para becas son insuficientes para facilitar el acceso de la población en edad escolar que se encuentra fuera del sistema educativo por motivos

económicos, tampoco puede garantizar la permanencia y el egreso de la EEB y de la EM considerando que el monto es limitado y no cubre el costo de oportunidad de dejar de trabajar y asistir a una institución de enseñanza educativa.

En términos de calidad, se identifica carencia de registros de información que contribuyan a un adecuado monitoreo para la mejora de eficiencia en el uso de estos recursos y garantizar la llegada en cantidad, tiempo y calidad a los beneficiarios. Ante la falta de indicadores de calidad para evaluar el gasto, se aplicó una encuesta a directores de instituciones educativas. Sus resultados revelan que existen márgenes de mejora en los servicios en lo referente a oportunidad, cobertura en términos de año escolar y cantidad de estudiantes.

Así mismo, como un indicador proxy de la calidad de la enseñanza que se ofrece en las instituciones educativas se consideró el perfil de los docentes de acuerdo al nivel y materia que enseñan. Los datos revelan que existen docentes que no cuentan con el perfil requerido para el nivel o la materia que enseñan, lo que podría incidir negativamente en la calidad de la enseñanza. Este aspecto también ofrece margen de mejora.

En cuanto a condiciones en las que se ofrece el servicio educativo queda un amplio campo de mejora especialmente en materia de calidad de la infraestructura<sup>1</sup>. Los datos a 2022 muestran que 2.268 aulas se encontraban en peligro de derrumbe y 8.373 estaban en mal estado, se requería construir 2.492 sanitarios y la reparación de 3.210.

Se identifica carencia de series comparables para cubrir un análisis de mediano plazo e inconsistencias que dificultan y generan opacidad en la información. A modo de ejemplo, uno de los principales problemas enfrentados en el proceso de esta evaluación es que, pese a la reestructuración presupuestaria del año 2020 en el que el 3er ciclo de la EEB se desprende del programa presupuestario de la EEB y pasa a formar parte del programa presupuestario de la EM los gastos salariales del 3er ciclo de la EEB continúan formando parte del programa presupuestario de la EEB primer y segundo ciclo, según surge del seguimiento del rubro respectivo en la EEB y EM, que no refleja cambios entre 2019 y 2020.

---

<sup>1</sup> MEC. DGPE. Microplanificación

Una mayor desagregación de los programas presupuestarios y de los bienes/servicios proveídos permitiría mejoras sustanciales en la evaluación de la eficacia y eficiencia. La asociación de las partidas presupuestarias con las intervenciones y los programas presupuestarios redundaría en una mejora sustancial en la obtención de indicadores, seguimiento de población objetivo y señales para la planificación y el análisis de la eficacia y eficiencia.

## Introducción

En el año 2011, la República del Paraguay, a través del Ministerio de Hacienda puso en marcha la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR), con el propósito de mejorar la eficiencia y racionalización del gasto público, además de proveer información a los Organismos y Entidades del Estado acerca de la eficacia, eficiencia y calidad de la implementación de los programas, haciendo un análisis de la distribución y usos de los recursos presupuestarios.

En este marco, el objetivo del presente estudio es evaluar las partidas presupuestarias de los programas de educación escolar básica (EEB) y educación media (EM) del MEC, analizando el uso, la efectividad y la eficiencia y su correspondencia con los resultados establecidos, para el periodo 2015-2022.

Desde esta perspectiva, la evaluación busca ofrecer información y juicios valorativos sobre el grado en que los programas responden a la problemática y resultados planteados desde la institución; la relación entre la producción de los bienes y servicios y los insumos que se utilizaron para generarlos; y la calidad de los bienes y servicios producidos por los programas.

En esa línea, el análisis se desarrolla con el objeto de evaluar el uso, la efectividad y la eficiencia de las partidas presupuestarias del PGN de los programas presupuestario de EEB y EM del MEC, cómo se articula la planificación con la presupuestación, y el cumplimiento de esta, así como la identificación de puntos de mejora en la asignación dentro del presupuesto a fin de mejorar la calidad del gasto público.

Dado que el periodo de análisis de este estudio está afectado por el impacto de la Pandemia del COVID-19 que afectó fuertemente a todo el país y por tanto a los presupuestos institucionales y su ejecución en los años 2020 y 2021, principalmente, para la presente evaluación se definió como período de interés el transcurrido entre 2015 y 2022, con especial énfasis en los últimos dos años.

Dadas las particularidades de la estructura de los programas presupuestales que atienden a la EEB y EM, en primer lugar, se presenta una breve descripción metodológica que apunta a delimitar el alcance del objeto de estudio en materia de programas y actividades presupuestales, a la vez que detalla la estrategia de análisis.

Para el desarrollo de la evaluación, el estudio se estructura de modo a abordar el análisis de la eficacia en el uso de los recursos financieros, en la producción de bienes y servicios y en materia de resultados. Seguidamente, aborda un análisis de eficiencia del gasto de estos programas bajo análisis. Se completa el estudio con un análisis del logro en materia de economía y calidad del gasto en educación objeto de evaluación.

La evaluación y sugerencias de mejora que se identifican a lo largo del análisis se presentan en cada capítulo, no obstante, al final del informe se presentan unas conclusiones generales y síntesis de recomendaciones que se desprenden del estudio.

# 1 Metodología

El presente estudio tiene por objetivo evaluar las partidas presupuestarias de los programas de educación escolar básica (EEB) y educación media (EM) del MEC, analizando el uso, la efectividad y la eficiencia y su correspondencia con los resultados establecidos, para el periodo 2015-2022.

Esta evaluación se da en el marco de la Resolución MH NRO. 234/2022 «Por el cual se aprueba el plan anual de evaluaciones de Programas e intervenciones públicas, en el marco del Presupuesto por Resultados establecido para el ejercicio fiscal 2022». A través de esta resolución se establece la evaluación de partidas presupuestarias del Presupuesto General de la Nación correspondiente al sector educativo de los niveles básico y medio en el marco del fortalecimiento del Presupuesto por Resultados.

Para los efectos del desarrollo de esta consultoría se considera como primera referencia metodológica la «Guía para Evaluar el Desempeño Presupuestario» (DGP-MH, 2019), creada con enfoque de Resultados y Horizonte de Mediano Plazo, en el marco de la implementación del Sistema de Gestión para Resultados para el Desarrollo. En este marco, cada vez que sea posible en función de la información disponible, se utilizan las herramientas de análisis (en particular la estructura de tablas de información) propuestas por la Guía señalada.

En tal sentido, además del uso de la Guía, la evaluación incorpora secciones de análisis descriptivo, con el detalle de las características de los elementos que se analizan, y secciones de análisis valorativo, esto es, que conduzca a la emisión de un juicio de valor en relación con el grado de cumplimiento de los objetivos en general y de los resultados en particular.

La evaluación comprendió las actividades del programa Central identificados como:

- **Actividad 3:** Brindar servicio educativo en primer y segundo ciclo de EEB
- **Actividad 4:** Brindar servicio educativo en el tercer ciclo de la EEB Y EM

Se destaca que las actividades presupuestarias de EEB y EM se conforman básicamente por gastos salariales por lo que se profundiza el análisis de su evolución y estructura, básicamente vinculada con la matriculación para el periodo objeto de la

evaluación. También, se incorpora el análisis de las transferencias realizadas a las instituciones educativas de EEB y EM en el marco de la gratuidad de la educación, por su incidencia en el funcionamiento de las instituciones educativas de los referidos niveles educativos. Los directores de las instituciones educativas fueron consultados, a través de una encuesta, sobre la oportunidad y la suficiencia de los recursos transferidos para el funcionamiento y mantenimiento de las instituciones educativas.

Además, de los programas presupuestarios mencionados también se evalúan los siguientes programas que conforman los programas sustantivos:

- *Programa 2 - Educación Media Integrada*
- *Programa 3 - Calidad de aprendizajes*
- *Programa 4 - Culminación oportuna de estudios*

Cabe señalar que el Ministerio de Hacienda (MH) en el año 2011<sup>2</sup> autorizaba la aplicación de Normas y Procedimientos para la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de Programas, Subprogramas y Proyectos, orientados hacia los procesos de implementación del Presupuesto por Resultado, del Presupuesto General de la Nación (PGN). Sin embargo, a partir del año 2020 con la implementación de la nueva estructura presupuestaria los subprogramas desaparecen. En tal sentido, la reestructura presupuestaria al interior del período objeto de análisis contempla dos subperíodos en lo que hace a la presentación de la información: 2015 a 2019 y 2020 a 2022, que requiere un esfuerzo para la compatibilización de diferentes cuentas a efectos de darle seguimiento a las partidas de gasto durante el período completo.

La metodología de evaluación abarcó: la (i) revisión documental el análisis de la (ii) pertinencia del diseño y el análisis de la (iii) eficacia y (iv) eficiencia de la implementación, asimismo, se incorporan los indicadores de (v) economía utilizados, así como una consulta sobre la (vi) calidad de los bienes proveídos, su oportunidad y suficiencia. Adicionalmente, se incluye un análisis descriptivo de la situación de la EEB y de la EM correspondiente al periodo de la evaluación, específicamente de los indicadores comprometidos en el marco de implementación del presupuesto por resultado, de la evolución del presupuesto, además de un análisis de los factores

---

<sup>2</sup> Resolución MH N° 287 de fecha 31 de agosto

identificados en las evaluaciones de PISA, ERCE y SNEPE que se asocian positivamente al aprendizaje y que cuentan con respaldo presupuestario.

**(i) Análisis documental:** abarca la revisión de los documentos vinculados a la planificación y programación presupuestaria del MEC vinculados a los niveles de EEB y EM, las normativas vigentes. Al mismo tiempo se analiza la estructura presupuestaria y su implementación.

**(ii) Pertinencia:** si bien no es objeto de la consultoría la evaluación del diseño de los programas presupuestarios, se analiza la contribución de esto al logro de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030, el Plan Nacional de Educación 2024 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030

**(iii) Eficacia:** comprende la medición del grado del cumplimiento de los resultados esperados sin considerar necesariamente los recursos utilizados. En tal sentido, se evalúa el grado de cumplimiento de los resultados comprometidos, bajo la definición adoptada. De corresponder, se realizará un análisis crítico de los resultados obtenidos en relación con lo que se pretende medir de acuerdo con la definición de los problemas identificados y la población priorizada.

En este punto se evalúa la: eficacia en el uso de los recursos financieros, en la producción de los bienes y servicios y en la obtención de los resultados inmediatos, para este fin se utilizan los modelos de las matrices previstas en la «Guía para Evaluar el Desempeño Presupuestario»

Para la evaluación de la eficacia en el uso de los recursos financieros se trabaja para cada año con el presupuesto aprobado, el plan financiero final y el presupuesto obligado. Con esta información se calcula la ejecución como porcentaje del presupuesto aprobado y el plan financiero final para todo el periodo evaluado para los programas presupuestarios afectados a nivel general y de forma específica por los Objetos del Gasto que componen los programas presupuestarios de EEB y EM.

Por su parte, para la evaluación de la eficacia de la producción de bienes y servicios se analiza la cobertura del servicio en cuanto a beneficiarios, la población atendida con relación a la población potencial y por último la población atendida respecto a la población objetivo.

Asimismo, se calcula la variación interanual de la población atendida, además del análisis del cumplimiento de la correspondencia de la población atendida con la población priorizada. Finalmente, se procedió a evaluar el porcentaje de cumplimiento de las metas y la variación interanual de estas.

Para la evaluación de la eficacia en la obtención de resultados se analizó cada uno de los indicadores intermedios e inmediatos comprometidos en el periodo objeto de la evaluación y su variación en el tiempo.

**(iv) Eficiencia:** mide si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados. En tal sentido, se evalúa si los recursos fueron ejecutados conforme a lo planificado.

La eficiencia en la producción de bienes y servicios se analiza en el tiempo los costos promedios de los productos proveídos, el gasto promedio por beneficiario, el gasto promedio por proyecto, la proporción del gasto administrativo en relación del gasto total de los programas evaluados.

**(v) Economía:** Refiere a la capacidad institucional de generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en el marco de los objetivos. La administración de recursos institucionales exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar y recuperar recursos. (BID, 2016, pág. 30)

**(vi) Calidad:** La calidad se refiere a los atributos de los productos (bienes o servicios) entregados, tales como oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención, entre otros (BID, 2016, pág. 30). A través de una encuesta en línea aplicada a directores de instituciones educativas de gestión oficial se indaga específicamente si los productos: útiles escolares, dotación de textos y materiales didácticos, gratuidad de la educación fueron entregados en tiempo y forma, con la calidad requerida.

Las fuentes de información consideradas para el presente informe son mayoritariamente oficiales, en particular la información de corte presupuestal que ha sido proveída por parte del Ministerio de Hacienda -MH, así como datos oficiales vinculados a la gestión educativa (como, a modo de ejemplo, número de matriculados, número de

canastas de útiles escolares distribuidas) por el Ministerio de Educación y Ciencias - MEC. Adicionalmente se utilizaron otras fuentes oficiales - por ejemplo, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Banco Central del Paraguay (BCP), y fuentes de comparación internacional como las de la base de datos de Educación del Banco Mundial.

## 2 Programas presupuestarios evaluados

Dentro de la estructura presupuestaria del MEC vigente desde 2020, los programas presupuestarios evaluados corresponden a la EEB y a la EM, que respectivamente aparecen identificados en el presupuesto como: «Actividad 3. Brindar servicios educativos en la EEB», y «Actividad 4: Brindar servicios educativos en la EM». Además, de estos programas se evalúan los Programas sustantivos: Programa 2- Educación media integrada, Programa 3- Calidad del aprendizaje, y Programa 4- Culminación oportuna de estudios.

A través de estos se financian la educación obligatoria y gratuita que comprende doce años de escolaridad y la atención de la población de 6 a 17 años de edad oficial establecida para los niveles educativos de EEB y la EM.

La ejecución de estos programas presupuestarios son de gran relevancia puesto que contribuyen al cumplimiento de la propia visión del Plan Nacional de Desarrollo PND 2030 atendiendo que la educación es la base para una vida digna, la libertad individual y la igualdad de oportunidades, así como para la competitividad y el desarrollo del país. Favorece específicamente al logro de Eje I Reducción de Pobreza y Desarrollo Social, que plantea entre sus objetivos específicos: aumentar la cobertura y la retención en el sistema educativo y alcanzar los estándares internacionales de calidad educativa en todos los niveles.

De igual forma, la ejecución de los programas presupuestarios está totalmente alineados al objetivo y a los ejes estratégicos del Plan Nacional de Educación 2024. También, contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) específicamente el Objetivo 4 «Educación de Calidad» que, tiene como objetivo «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos».

## 2.1 Marco Normativo de los programas evaluados

Los programas evaluados cuentan con suficiente marco normativo que respaldan su implementación. El derecho a la educación está garantizado por la Constitución Nacional (CN), que en su Artículo 73 expresa taxativamente que «Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad». En la misma línea, en el Artículo 76 señala que «La educación escolar básica es obligatoria», y en las escuelas públicas tendrá carácter gratuito. El Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica.

En cuanto al financiamiento, la CN en el Artículo 85 expresa que «Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones».

Por su parte, la Ley Nro. 1.264/1998 «General de Educación» en su Artículo 1° señala que *«Todo habitante de la República tiene derecho a una educación integral y permanente que, como sistema y proceso, se realizará en el contexto de la cultura de la comunidad»*.

El Artículo 3° de la referida ley señala taxativamente que *«El Estado garantizará el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceder a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna. Garantizará igualmente la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico»*.

Además, en su Artículo 4° establece que *«El Estado tendrá la responsabilidad de asegurar a toda la población del país el acceso a la educación y crear las condiciones de una real igualdad de oportunidades. El sistema educativo nacional será financiado básicamente con recursos del Presupuesto General de la Nación»*.

En el año 2010, se promulga la Ley Nro. 4.088 que establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, en las escuelas públicas de gestión oficial, establecidas en los Artículos 29 y 37, respectivamente, de la Ley Nro. 1.264/98 «GENERAL DE EDUCACIÓN» (Artículo 2°).

En el año 2017, se promulga la Ley Nro. 5.749, «QUE ESTABLECE LA CARTA ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS». Esta ley en su Artículo 4°. «Educación Básica» establece, entre otras cosas, que: «...*El Estado garantizará el acceso universal y la culminación de la educación media, como parte de la educación básica obligatoria*».

De acuerdo con lo que indica la referida Ley, la educación básica obligatoria en Paraguay incluye los siguientes niveles y modalidades:

- a) *La educación inicial*
- b) *La educación escolar básica*
- c) *La educación media*
- d) *Educación permanente de personas jóvenes y adultas*

Por su parte, la educación formal se estructura en tres niveles:

- i. el primer nivel comprende la educación inicial; el primer y segundo ciclo de la educación escolar básica;
- ii. el segundo nivel comprende el tercer ciclo de la educación escolar básica y la educación media; y,
- iii. el tercer nivel comprende la educación superior.

Previamente a la Ley que establece la Carta Orgánica, en el año 2014 se promulgó la Ley Nro. 5.210 de «alimentación escolar y control sanitario» que prevé en su Artículo 4°- que «*El Estado garantizará la disponibilidad de los recursos financieros necesarios para asegurar la alimentación escolar y control sanitario, los cuales podrán provenir del:*

- a) *Presupuesto General de la Nación;*
- b) *Presupuesto de los denominados royalties y compensaciones;*
- c) *Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI);*
- d) *Otras Fuentes de Financiamiento.*

*Uno de los aspectos de esta Ley que marca una diferencia y le otorga cierto grado de prioridad al objetivo de la Educación es que estos fondos no podrán ser reprogramados para disminuir el monto presupuestado, ni podrán establecerse topes en*

*el plan financiero correspondiente. Tampoco podrán ser embargados ni retenidos bajo ningún concepto».*

Esta misma Ley en su Artículo 9 menciona como principios de la alimentación escolar, entre otros, los siguientes:

- *Universalidad: La alimentación escolar está dirigida a todos los estudiantes, a fin de garantizar el derecho a la alimentación.*
- *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.*
- *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.*

Este artículo 9 de la Ley Nro. 5.210/2014 se reglamenta a través del Decreto Nro. 2.366/2014. En particular el Art. 21 de este Decreto explicita que serán beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar:

- *Los estudiantes de las Instituciones Educativas Pública del sector Formal matriculados en los diferentes grados y cursos de los turnos mañana, tarde y noche, de los niveles de Educación Inicial, Educación Escolar Básica y Educación Media.*
- *Los estudiantes de las Instituciones Educativas Públicas de los Pueblos Indígenas según se establece en la Ley Nro. 3.231/07 y el Decreto Nro. 8.234/2011*
- *Los estudiantes de la Educación Inicial No Formal (Primera Infancia)*
- *Los estudiantes de algunas Instituciones Privadas Subvencionadas designadas, según criterios establecidos por el Ministerio de Educación y Cultura.*

Por último, como marco normativo de referencia directa para la presente evaluación, cabe considerar que la Ley Nro. 4.842/2013 «Que regula las becas otorgadas y/o administradas por el Estado, modifica la estructura y funciones del nuevo Consejo

Nacional de Becas y Deroga la Ley Nro. 1.397/99 “Que crea el Consejo Nacional de Becas”». Esta nueva Ley tiene por objeto establecer las bases de un Sistema Nacional de Becas que posibilite el acceso equitativo a las mismas y la permanencia en el sistema educativo y en la formación académica, intelectual, artística, deportiva, científica o investigativa de estudiantes de escasos recursos económicos (Artículo 1°).

Si bien la normativa es clara en su intención de garantizar los recursos para la Educación, quedarían aún por reglar aspectos operativos que hacen que, aún dentro del marco normativo, el tiempo en que se puedan liberar los desembolsos de los fondos presupuestados pueda afectar la oportunidad del gasto, y con ello, el cumplimiento del objetivo.

## 2.2 Antecedentes del Presupuesto por Resultado

El Ministerio de Hacienda (MH) en el año 2011 a través de la Resolución MH Nro. 287 de fecha 31 de agosto autoriza la aplicación de Normas y Procedimientos para la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de Programas, Subprogramas y Proyectos, orientados hacia los procesos de implementación del Presupuesto por Resultado, del Presupuesto General de la Nación (PGN). Se resalta que esta resolución actualmente no está vigente y que a partir del año 2020 con la implementación de la nueva estructura presupuestaria los subprogramas desaparecen.

La Resolución del MH Nro. 212/2019, por la cual se aprueba la «Guía Metodológica para el Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios», con enfoque de Resultados y Horizonte de Mediano Plazo, en el marco de la implementación del Sistema de Gestión para Resultados basado en el Presupuesto del Sector Público.

Luego, la Ley Nro. 6.620/2020 «Que dispone la implementación gradual del Presupuesto por Resultado» otorga al Ministerio de Hacienda las prerrogativas de seleccionar y determinar los Organismos y Entidades del Estado (OEE) y/o programas que serán incorporados al Presupuesto por Resultados conforme a criterios que serán establecidos por disposición legal del Ministerio de Hacienda. Esta Ley se reglamenta a través del Decreto Nro. 90/2003 «POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nro. 6.620/2020 “Que dispone la implementación gradual del Presupuesto por Resultados”».

La última medida que hace a la normativa de interés general para la presente evaluación es la Resolución MH Nro. 234/2022 «Por el cual se aprueba el plan anual de

evaluaciones de Programas e intervenciones públicas, en el marco del Presupuesto por Resultados establecido para el ejercicio fiscal 2022». A través de esta resolución se establece la evaluación de partidas presupuestarias del Presupuesto General de la Nación correspondiente al sector educativo de los niveles básico y medio en el marco del fortalecimiento del Presupuesto por Resultados.

### 2.3 Identificación de los programas y entidad que los implementa

Si bien los programas presupuestarios evaluados tienen sus denominaciones en el presupuesto, debido al cambio en la estructura presupuestaria que opera desde 2020, con fines de facilitar la lectura, a efectos de este informe se los denomina en el análisis programa presupuestario EEB y programa presupuestario EM.

- a) **Programa presupuestario EEB.** En el periodo evaluado (2015-2022) el programa presupuestario Educación Escolar Básica tuvo diferentes denominaciones, es así como en el año 2015 hasta el 2019 estaba bajo la denominación de Servicios Sociales de Calidad, identificado como «Educación Inicial y Escolar Básica». A partir del 2020 a la fecha está identificado como Actividad 3. Brindar Servicio Educativo en Primer y Segundo Ciclo de EEB. Este Programa se presupuesta dentro del Programa 1- Programa Central<sup>3</sup> y Programa 2 - Programas Sustantivos<sup>4</sup>.
- b) **Programa presupuestario de EM.** Desde el 2015 hasta el 2019 el programa presupuestario se denominó «Educación Media» a partir del 2020 pasó a denominarse Brindar Servicio educativo al Tercer Ciclo de la EEB y Educación Media y se programan recursos tanto en el Programa Central como en los Programas Sustantivos.

---

<sup>3</sup> Comprende las actividades orientadas a la gestión institucional, es decir, aquellas de apoyo transversal para todos los programas de la institución, y/o aquellas misionales que tengan un resultado esperado pero que no arrojen una producción final (MH, 2018)

<sup>4</sup> Conjunto de actividades y/u obras ordenadas que reflejan un proceso productivo orientado hacia un resultado (cadena de valor), y por ende que resuelve un problema específico, en un periodo de tiempo determinado (MH, 2018)

**Tabla 2.3.1 - Variación de estructura presupuestaria EEB y EM**

<b>Estructura hasta 2019</b>	<b>Estructura a partir de 2020</b>
<b>PROGRAMA/SUBPROGRAMA/PROYECTO</b>	<b>PROGRAMA/ACTIVIDAD/PROYECTO</b>
<b>Tipo de Presupuesto 2: Programas de Acción</b>	<b>Clase de Programa 1: Programa Central</b>
Educación Inicial y Escolar Básica (*)	Brindar Servicio Educativo en Primer y Segundo Ciclo de la Educación Escolar Básica
Educación Media (**)	Brindar Servicio Educativo en el Tercer Ciclo de la Educ. Escolar Básica y la Educ. Media
Educación Técnica y Profesional	
<b>Tipo de Presupuesto 3: Programas de Inversión</b>	Sp Const. Esp. Fís. Y Eq.P/Ctros.Rec.Aprendizaje. Ley 3546/08 Snip 127
Transferencia y dotación textos a estudiantes y guías a docentes SNIP 591	Almuerzo escolar a familias afectadas por el Covid 19
Capacitación apoyo a la ampliación de la jornada escolar SNIP 570	<b>Clase de Programa 2: Programas Sustantivos</b>
Mejoramiento de la EEB-escuela viva ii (BID-1880/bl-pr) SNIP 49	Difundir las ofertas educativas
Ampliación y reparación 111 establecimientos educativos y 10 depart. geográficos SNIP 326	Transferencia y dotación de textos a estudiantes y guías a docentes SNIP 591
Ampliación y reparación 822 establecimientos educativos y 10 depart. geográficos SNIP 325	Mejoramiento infraestructura y equipamiento en colegios técnicos SNIP 972
Mejoramiento condiciones de transporte de estudiantes SNIP 571	Dotar a instituciones educativas de materiales didácticos
Sp const. esp. fís. y equipam.p/ctros.rec. aprendizaje. Ley 3546/ 08 SNIP 127	Capacitación apoyo a la ampliación de la jornada escolar SNIP 570
<b>TOTAL</b>	Optimizar los programas compensatorios/ canasta básica de útiles, alimento escolar y becas (***)
<b><u>A partir del año 2019:</u></b>	Ampliación y reparación 111 establecimientos educativos y 10 departamentos geográficos SNIP 326
(*) Primer y Segundo ciclo de la EEB	Ampliación y reparación 822 establecimientos educativos y 10 departamentos geográficos SNIP 325
(**) Tercer ciclo de la EEB y la EM	Mejoramiento condiciones de transporte de estudiantes SNIP 571

Fuente: MEC, DGAF, Dirección de Presupuesto.

## 2.4 Implementación de los programas presupuestarios

Los programas presupuestarios de EEB y EM son implementados por el MEC a través del Viceministerio de Educación Básica con sus direcciones generales de Primer y

Segundo Ciclo de la EEB, y de Tercer Ciclo y Educación Media. Estos programas presupuestarios evaluados representan el 71% del presupuesto total del MEC en el 2022.

**Tabla 2.4.1** - Programas presupuestarios evaluados. Porcentaje de participación sobre el presupuesto total vigente del MEC en millones de G.

Composición del presupuesto	Presupuesto 2022	%
Total presupuesto MEC	7.561.390	100%
Total EEB	3.894.027	51%
Total EM	1.482.538	20%

**Fuente:** Elaboración propia. Datos MH

## 2.5 Territorios en los que se ejecuta

Los programas presupuestarios de EEB y EM tienen alcance nacional. A través de estos programas presupuestarios se atienden a todas las instituciones educativas del país de gestión oficial que ofrecen los niveles educativos de educación escolar básica y educación media.

## 3 Eficacia de los programas evaluados

El análisis de eficacia comprende la medición del grado del cumplimiento de los resultados esperados sin considerar necesariamente los recursos utilizados. En tal sentido, se evaluó el grado de cumplimiento de los resultados comprometidos para los programas Central y Sustantivos asociados al objeto de estudio correspondiente a los programas presupuestarios.

En este punto se evaluó la eficacia en materia de:

### a. Uso de los recursos financieros.

Para el análisis de eficacia en el uso de los recursos financieros se siguió la metodología propuesta por la «Guía para Evaluar el Desempeño Presupuestario» (MH, 2019), replicando los modelos de las matrices allí previstas. Cabe señalar que no se pudo seguir estrictamente la Guía debido a las dificultades que introduce la carencia o estructura de la información existente. En tal sentido, uno de los principales ajustes a la metodología propuesta por la Guía surge debido a que no se dispone de la información del Plan Financiero Inicial en la información proveída por la parte contratante, por lo que, en acuerdo con ellos, se analizó la relación entre las partidas del Plan Financiero Final y el presupuesto obligado para los programas presupuestarios afectados a nivel general y de

forma específica por los Objetos del Gasto que componen los programas presupuestarios de EEB y EM.

#### **b. Producción de los bienes y servicios**

Por su parte, para la evaluación de la eficacia de la producción de bienes y servicios se consideró la cobertura del servicio en cuanto a sus beneficiarios, la población atendida con relación a la población potencial y por último la población atendida respecto a la población objetivo.

Asimismo, conforme a la disponibilidad de la información, se analizó la evolución de la población atendida, cumplimiento de los criterios de focalización/priorización, la correspondencia de la población atendida con la población priorizada. Para tales efectos, se calculó el porcentaje de beneficiarios que cumplen con los criterios de focalización para cada actividad/proyecto, de igual forma se analizó la evolución de los indicadores comprometidos y la variación interanual de estos.

Finalmente, se procedió a evaluar el porcentaje de cumplimiento de las metas y su variación interanual.

#### **c. Obtención de los resultados inmediatos**

Para la evaluación de la eficacia en la obtención de resultados se analizó cada uno de los indicadores intermedios e inmediatos comprometidos en el periodo objeto de la evaluación y su variación en el tiempo.

### **3.1 Eficacia en el uso de los recursos financieros**

#### **3.1.1 Evolución del presupuesto total de educación**

Previo al análisis específico de la eficacia en el uso de los recursos financieros de los programas del MEC bajo evaluación, este apartado tiene como objetivo describir el comportamiento del Presupuesto total de educación administrado por el MEC durante el periodo evaluado, que se conforma por el transcurrido entre 2015 y 2022. A modo de contextualización, esta caracterización permite evaluar desde un nivel más agregado la evolución del presupuesto asignado a educación y su ejecución.

La revisión comprende el presupuesto obligado, agregado y ajustado por inflación, su evolución desde diferentes puntos de vista e indicadores de corrección y su relación con los alumnos matriculados.

En las Tablas 3.1.1 y 3.1.2 se aprecian las variaciones en los presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) entre los años 2015 y 2022, en guaraníes corrientes y reales. El Presupuesto el Aprobado creció 58,1%, el Vigente 48,1% y el Obligado 54,0%. El crecimiento real del Presupuesto Aprobado fue de 17,2%, el Vigente de 9,8% y el Obligado de 14,2%. Dentro del período de análisis se puede apreciar un primer subperíodo (2016-2020) de crecimiento real del presupuesto, alcanzando la mayor tasa de expansión en el año 2018, en que el crecimiento real fue de dos dígitos. En el segundo subperíodo, que abarca los últimos dos años (2021-2022) el presupuesto del MEC presenta una contracción que en términos reales. Cabe señalar que, a diferencia del año 2021, en el que se registró una contracción del presupuesto en valores nominales, en el año 2022 se presupuestó un incremento en valores corrientes, pero la inflación de ese año condujo a una contracción en valores reales<sup>5</sup>.

Otro aspecto para destacar es que para el período en su conjunto el Presupuesto en valores reales se expandió, observándose que el presupuesto vigente sistemáticamente supera al aprobado, lo que denota que a lo largo del ejercicio fiscal se realizaron ampliaciones presupuestales.

**Tabla 3.1.1 - Evolución del Presupuesto Obligado, Aprobado y Vigente del MEC al cierre de ejercicio fiscal**

Años	Presupuesto en millones de G			Presupuesto en millones de G a precios de 2022		
	Aprobado	Vigente	Obligado	Aprobado	Vigente	Obligado
2015	4.658.248	5.107.285	4.696.338	6.282.298	6.887.889	6.333.668
2016	4.977.849	5.284.950	4.659.997	6.449.737	6.847.643	6.037.900
2017	5.284.950	5.614.210	5.017.943	6.609.536	7.021.319	6.275.608
2018	6.386.452	6.495.417	5.812.756	7.681.716	7.812.781	6.991.666
2019	7.160.441	7.189.077	6.315.938	8.381.593	8.415.113	7.393.067
2020	7.609.126	7.608.644	6.813.658	8.752.103	8.751.547	7.837.146
2021	6.965.485	7.198.701	6.668.871	7.645.704	7.901.695	7.320.124
2022	7.363.371	7.561.390	7.232.339	7.363.371	7.561.390	7.232.339

<sup>5</sup> El contexto de la postpandemia del COVID-19 y el conflicto Rusia-Ucrania y la sequía, entre otros factores, impulsaron la inflación en Paraguay, que alcanzó 6,8% y 8,1% en 2021 y 2022, respectivamente.

**Tabla 3.1.2 - Variación del Presupuesto Obligado, Aprobado y Vigente del MEC al cierre de ejercicio fiscal**

Años	Variación nominal anual del Presupuesto (%)			Variación real anual del Presupuesto (%)		
	Aprobado	Vigente	Obligado	Aprobado	Vigente	Obligado
2015						
2016	6,9%	3,5%	-0,8%	2,7%	-0,6%	-4,7%
2017	6,2%	6,2%	7,7%	2,5%	2,5%	3,9%
2018	20,8%	15,7%	15,8%	16,2%	11,3%	11,4%
2019	12,1%	10,7%	8,7%	9,1%	7,7%	5,7%
2020	6,3%	5,8%	7,9%	4,4%	4,0%	6,0%
2021	-8,5%	-5,4%	-2,1%	-12,6%	-9,7%	-6,6%
2022	5,7%	5,0%	8,4%	-3,7%	-4,3%	-1,2%
<b>2015-2022</b>	<b>58,1%</b>	<b>48,1%</b>	<b>54,0%</b>	<b>17,2%</b>	<b>9,8%</b>	<b>14,2%</b>

**Fuente:** Presupuesto Obligado - MH, IPC (promedio)-BCP, elaboración propia.

\*Presupuesto sin el efecto inflación, a precios del año 2022

\*\* Variación del 31 dic 2015 al 31dic 2022

La Tabla 3.1.3 compara la evolución del presupuesto aprobado, vigente y obligado, con el PIB. Durante el período 2015-2020 el presupuesto en sus tres conceptos muestra un ritmo de expansión superior al del PIB, lo que permitió aumentar su participación, pasando del rango 2,5-2,7% en 2015 a 2,8-3,2% en 2020, a partir del cual se contrae quedando en valores similares a los alcanzados en 2015 (2,5%-2,6%). La contracción del presupuesto, en términos del PIB, observado los dos últimos años, tuvo entre sus causas principales la Pandemia del Covid 19, que implicó recortes al presupuesto y la inflación, que incrementa el PIB nominal y reduce el poder adquisitivo.

**Tabla 3.1.3 - Presupuesto del MEC y su comparación con el PIB**

Años	Millones de guaraníes				% del PIB		
	Aprobado	Vigente	Obligado	PIB (a precios de comprador)	Aprobado	Vigente	Obligado
2015	4.658.248	5.107.285	4.696.338	188.477.327	2,5%	2,7%	2,5%
2016	4.977.849	5.284.950	4.659.997	204.647.273	2,4%	2,6%	2,3%
2017	5.284.950	5.614.210	5.017.943	219.122.277	2,4%	2,6%	2,3%
2018	6.386.452	6.495.417	5.812.756	230.576.477	2,8%	2,8%	2,5%
2019	7.160.441	7.189.077	6.315.938	236.681.497	3,0%	3,0%	2,7%
2020	7.609.126	7.608.644	6.813.658	239.914.729	3,2%	3,2%	2,8%
2021	6.965.485	7.198.701	6.668.871	270.633.896	2,6%	2,7%	2,5%
2022	7.363.371	7.561.390	7.232.339	291.336.457	2,5%	2,6%	2,5%

**Fuente:** Presupuesto Obligado MH, PIB-BCP (12may23), elaboración propia.

La comparación del presupuesto obligado con la población del país (Tabla 3.1.4) permite analizar la evolución de los gastos promedios sobre un rango de edad de la

población, que es el que debiera estar principalmente asistido en términos de educación a través de los programas presupuestarios objeto de evaluación. Se observa que en el período 2015 a 2022, la población total se estima creció 10,3% mientras que la población objetivo, en el rango de entre 6 y 17 años, creció 1,6%.

Considerando que el presupuesto obligado (ajustado por inflación) creció 14,2%, el menor ritmo de crecimiento demográfico del rango etario objetivo, condujo a que el presupuesto obligado por cada alumno potencial creciera 12,3%, mostrando un incremento real de recursos per cápita para la población objetivo (6 a 17 años). La caída observada en términos reales en los años 2021 y 2022 se debió principalmente a la pandemia del COVID-19 y a los efectos inflacionarios de los dos últimos años.

**Tabla 3.1.4 - Presupuesto Obligado del MEC y Población**

Años	Población		Presupuesto Obligado millones de G a precios de 2022 *	Presup Obligado/ Población 6-17 años G a precios de 2022*	Variación anual %
	Total	6-17 años			
2015	6.755.756	1.639.927	6.333.668	3.862.164	
2016	6.854.536	1.642.223	6.037.900	3.676.663	-4,8%
2017	6.953.646	1.644.881	6.275.608	3.815.236	3,8%
2018	7.052.983	1.648.750	6.991.666	4.240.585	11,1%
2019	7.152.703	1.652.928	7.393.067	4.472.711	5,5%
2020	7.252.672	1.657.414	7.837.146	4.728.539	5,7%
2021	7.353.038	1.662.160	7.320.124	4.403.982	-6,9%
2022	7.453.695	1.666.885	7.232.339	4.338.836	-1,5%
Variación % 2015-2022	10,3%	1,6%	14,2%	12,3%	

**Fuente:** Presupuesto Obligado - MH, IPC (final de año) - BCP, elaboración propia. Población - STP/DGEEC. Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015. Elaboración propia.

\* Presupuesto sin el efecto inflación, a precios del año 2022. IPC Promedio – BCP.

\*\* Variación del 31dic 2015 al 31dic 2022

En la Tabla 3.1.5 se compara el presupuesto obligado con el aprobado, el plan financiero y el vigente. Un primer aspecto que observar es el cambio en la estructura presupuestaria que se refleja a partir del año 2020.

La comparación del presupuesto obligado con el aprobado indica un nivel de ejecución superior al 90% en promedio, llegando incluso a superar el 95% en los años 2021 y 2022. Los niveles de ejecución superan, en promedio, al obtenido al relacionar con el presupuesto vigente dado que el aprobado es un presupuesto inicial y no incorpora las modificaciones aprobadas por Ley durante el año de ejecución.

Al comparar el presupuesto obligado con el plan financiero, entendiendo que esto incorpora las posibles restricciones en el uso de los recursos por parte del MEC, los niveles de ejecución promedio se encuentran cercanos al 90%, con un crecimiento significativo en el año 2022, llegando al 95,6%.

El presupuesto obligado comparado con el vigente, que implica la incorporación de todas las ampliaciones presupuestarias aprobadas por Ley, presenta un comportamiento similar al alcanzado por la relación Obligado/Plan Financiero.

La ejecución presupuestal es relativamente elevada, ya que, independientemente al concepto de comparación del obligado, los niveles de ejecución rondan el 90% de ejecución, algo que se incrementa los dos últimos años llegando a superar el 95% en el 2022. Siendo que el mayor grado de ejecución, en todos los programas, ocurre donde se computan los rubros salariales (Programas de acción y central) y estas superan el 95%, sin excepción.

Los años de menor porcentaje de ejecución presupuestaria (2019-2020) coincide con los años en que el presupuesto había alcanzado su mayor nivel, en valores reales. En línea con lo observado en la tabla 3.1.1 y 3.1.2, dado que sistemáticamente el plan financiero (muy en línea con el vigente) supera al presupuesto aprobado.

Por mayor detalle de las partidas presupuestales consideradas para la elaboración de la siguiente tabla, véase la tabla A3.1 del Anexo.

**Tabla 3.1.5 - Presupuesto del MEC Obligado vs Aprobado, Plan Financiero y Vigente**

Obligado/Aprobado Concepto	Años							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Programas de Acción	97,0%	97,4%	101,7%	97,9%	96,4%			
Programas de Administración	132,3%	101,6%	85,0%	98,8%	94,9%			
Programas de Inversión	52,7%	30,8%	59,4%	38,8%	30,6%			
Programas Sustantivos						42,4%	74,6%	80,4%
Programa Central						96,4%	98,7%	100,2%
<b>Total, general</b>	<b>100,8%</b>	<b>93,6%</b>	<b>94,9%</b>	<b>91,0%</b>	<b>88,2%</b>	<b>89,5%</b>	<b>95,7%</b>	<b>98,2%</b>

Fuente: Presupuestos - MH, elaboración propia.

Obligado/Plan Financiero	Años							
Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Programas de Acción	97,2%	96,5%	95,9%	96,7%	96,2%			
Programas de Administración	97,5%	93,1%	86,5%	94,1%	94,1%			
Programas de Inversión	18,9%	20,5%	49,2%	38,3%	30,2%			
Programas Sustantivos						42,9%	67,5%	74,4%
Programa Central						96,3%	96,5%	98,2%
<b>Total, general</b>	<b>92,1%</b>	<b>88,8%</b>	<b>89,4%</b>	<b>89,5%</b>	<b>87,9%</b>	<b>89,6%</b>	<b>92,6%</b>	<b>95,6%</b>

Fuente: Presupuestos - MH, elaboración propia.

Obligado/Vigente	Años							
Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Programas de Acción	97,0%	96,5%	95,9%	96,7%	96,2%			
Programas de Administración	97,3%	89,3%	86,5%	94,1%	94,1%			
Programas de Inversión	18,9%	20,5%	48,9%	38,3%	30,2%			
Programas Sustantivos						42,9%	67,5%	74,4%
Programa Central						96,3%	96,5%	98,2%
<b>Total, general</b>	<b>92,0%</b>	<b>88,2%</b>	<b>89,4%</b>	<b>89,5%</b>	<b>87,9%</b>	<b>89,6%</b>	<b>92,6%</b>	<b>95,6%</b>

Fuente: Presupuestos - MH, elaboración propia.

### 3.1.2 Evolución del presupuesto de los programas evaluados

Pasando del análisis del presupuesto para educación del MEC al presupuesto asignado a la Educación Escolar Básica (EEB) y a la Educación Media (EM), en la Tabla 3.1.6 se presentan las relaciones entre el Presupuesto Obligado de la EEB y la EM.

Los montos del presupuesto (en valores reales), en el periodo 2015 a 2020, crecieron para la EEB en 13,3% y para la EM en 20,3%, mientras que en el mismo periodo la cantidad de alumnos matriculados (Oficial + Privado Subvencionado) se contrajeron en la EEB (-5,2%) y crecieron en la EM (5,5%), mientras que los matriculados en el Privado se contrajeron en la EEB (-3,6%) y en la EM (-25,2%). Eso muestra un efectivo crecimiento del presupuesto por alumno en términos reales en dicho periodo, en un entorno de incremento en la demanda de matriculados de la EM en el Sector Público.

Los mayores crecimientos del presupuesto obligado real, en la EEB y la EM, se observan en los años 2018 y 2019 y las mayores caídas en el año 2021. El incremento, en parte, se explicaría por el acuerdo del MEC del año 2018 con los sindicatos docentes sobre el salario básico profesional. Dada la muy elevada participación del rubro salarial en el presupuesto total, este incremento de los salarios docentes se reflejó en el presupuesto de la EEB en 2018 y años siguientes. Es decir, el incremento del presupuesto estuvo más asociado a la mejora de las condiciones salariales de los docentes.

**Tabla 3.1.6 - Presupuesto Obligado de EEB y EM**

Años	IPC 2022=100	Presupuesto Obligado millones G		Variación anual	Presupuesto Obligado millones G		Variación anual
		EEB nominal	EEB real*	EEB % real	EM nominal	EM real*	EM % real
2015	0,74149	2.519.734	3.398.214		906.018	1.221.892	
2016	0,77179	2.526.933	3.274.116	-3,7%	912.169	1.181.886	-3,3%
2017	0,79959	2.647.264	3.310.757	1,1%	974.951	1.219.307	3,2%
2018	0,83138	3.129.188	3.763.832	13,7%	1.174.766	1.413.025	15,9%
2019	0,85431	3.450.399	4.038.835	7,3%	1.353.754	1.584.625	12,1%
2020	0,86941	3.673.777	4.225.619	4,6%	1.406.856	1.618.182	2,1%
2021	0,91103	3.475.143	3.814.511	-9,7%	1.330.387	1.460.307	-9,8%
2022	1,00000	3.849.950	3.849.950	0,9%	1.470.284	1.470.284	0,7%

**Variación 2015-2022**

Presupuesto Obligado (real)	13,3%	20,3%
Matricula EEB: Oficial+Priv. Subv.	-5,2%	
Matricula EM: Oficial+Priv. Subv.	5,5%	
Matricula EEB: Privado	-3,6%	
Matricula EM: Privado	-25,2%	

**Fuente:** Presupuesto Obligado MH, IPC (promedio) BCP, elaboración propia.

\* Presupuesto sin el efecto inflación, a precios del año 2022.

Al comparar los presupuestos aprobado, vigente y obligado en valores reales (ajustado por inflación a precios de 2022) por alumno matriculado, de la EEB y la EM (Tabla 3.1.7), en el periodo 2015 a 2022, se observa que en todos los casos el presupuesto por alumno tanto de la EEB como de la EM crecieron, en el acumulado del periodo analizado. Mientras que al observar la evolución anual se nota que el mayor crecimiento por alumno se registró en 2018 (en parte asociado al incremento salarial docente), y la mayor caída en 2021, en el año de postpandemia, y aceleración de la inflación. Los niveles de presupuesto real en 2022 no alcanzaron a recuperar los niveles logrados en el año 2020, que fue el año en el que se asignó la mayor cantidad de recursos por alumno.

**Tabla 3.1.7 - Evolución del Presupuesto Obligado, Aprobado y Vigente de EEB y EM por alumno. Programa Central. Millones de G a precios de 2022 (real), y variación anual (%)**

Años	Presupuesto EEB por alumno			Presupuesto EM por alumno		
	Aprobado	Vigente	Obligado	Aprobado	Vigente	Obligado
2015	3.685.988	3.678.980	3.569.433	5.656.326	5.683.372	5.609.691
2016	3.552.303	3.593.218	3.496.873	5.687.443	5.715.914	5.513.635
2017	3.629.734	3.843.597	3.700.621	5.827.429	6.240.423	6.008.096
2018	4.304.584	4.349.104	4.229.761	6.999.895	6.997.081	6.784.875
2019	4.676.630	4.683.152	4.548.883	7.643.368	7.643.459	7.331.948
2020	4.824.702	4.829.680	4.678.472	7.193.933	7.226.270	6.997.846
2021	4.236.003	4.356.471	4.249.318	6.270.057	6.430.209	6.260.024
2022	4.206.111	4.312.962	4.264.143	6.328.651	6.450.839	6.397.518

Años	Presupuesto EEB por alumno (variación %)			Presupuesto EM por alumno (variación %)		
	Aprobado	Vigente	Obligado	Aprobado	Vigente	Obligado
2015						
2016	-3,6%	-2,3%	-2,0%	0,6%	0,6%	-1,7%
2017	2,2%	7,0%	5,8%	2,5%	9,2%	9,0%
2018	18,6%	13,2%	14,3%	20,1%	12,1%	12,9%
2019	8,6%	7,7%	7,5%	9,2%	9,2%	8,1%
2020	3,2%	3,1%	2,8%	-5,9%	-5,5%	-4,6%
2021	-12,2%	-9,8%	-9,2%	-12,8%	-11,0%	-10,5%
2022	-0,7%	-1,0%	0,3%	0,9%	0,3%	2,2%
<b>2015-2022</b>	<b>14,1%</b>	<b>17,2%</b>	<b>19,5%</b>	<b>11,9%</b>	<b>13,5%</b>	<b>14,0%</b>

Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2015 -2016

MEC - DGPE RUE 2022 - BASES FINALES 2017-2018-2019-2020-2021-2022

IPC promedio – BCP. Elaboración propia. \* Presupuesto sin el efecto inflación, a precios del año 2022.

### 3.1.3 Evolución y estructura del presupuesto de EEB y EM por grupos de gasto

Los programas presupuestarios de EEB y EM cuentan con recursos programados en los Programas Central y Sustantivos, según se presenta a continuación.

#### Programa Central

Los recursos programados en los programas presupuestarios de EEB y de EM corresponden básicamente a gastos salariales y transferencias a las instituciones educativas identificadas en concepto de gratuidad de la educación (99,9% y 99,8% del total del gasto en cada actividad en 2022, respectivamente).

La evolución del presupuesto de los programas presupuestarios de EEB y EM evidencian que, si bien se realizaron ajustes en la estructura presupuestaria, este cambio de estructura no se refleja a nivel de gasto salarial. Esto se puede verificar contrastando el Anexo de Personal del MEC correspondiente a los ejercicios fiscales 2019, 2020, 2021 y 2022 no observándose prácticamente modificaciones en la cantidad de horas cátedras que figuran en el Programa Presupuestario EEB que, con el cambio de estructura se entiende debería haber disminuido sustancialmente, al desprenderse el tercer ciclo de este programa presupuestario. En contrapartida, el programa presupuestario de EM debería haber incrementado la cantidad de horas cátedras en la misma medida que disminuiría en el de EEB, situación que no se registra.

Al respecto, la variación del presupuesto vigente del programa presupuestario de EEB en el periodo 2015-2022 muestra que el grupo 100 – Servicios Personales, registró un crecimiento de 65,3%, que equivale a un incremento real de 22,6%. Parte de este crecimiento se debe principalmente al acuerdo con los sindicatos de docentes de incrementar el salario básico profesional.

Por otro lado, la reducción de los grupos de gastos 200 - Servicios no personales, 300 - Bienes de consumo e insumos y 800 - Transferencias de la EEB sí podría estar vinculada en alguna medida con el cambio de la estructura presupuestaria, debido a que las canastas básicas de alimentos y de útiles escolares pasaron a formar parte de la actividad denominada «Culminación Oportuna».

El programa presupuestario de la EM (Tabla 3.1.9), al igual que el programa presupuestario de EEB (Tabla 3.1.8) a partir de la reestructuración del programa presupuestario se compone de servicios personales y recursos para transferencias. Al igual que en la EEB, el grupo que, en valores reales, se expande durante el período 2015-2022 es el grupo 100 – Servicios Personales, que en este caso registró un crecimiento de 66,9%, que equivale a un incremento real de 23,8%. Esta variación está en línea con la observada en la EEB, debido a que la mayor parte de la expansión se explica por el incremento del salario docente del año 2018. Asimismo, Transferencias registra una contracción (-15,6% en valores reales), aunque de menor magnitud que en la EEB.

**Tabla 3.1.8 - Programa presupuestario EEB por grupos de gasto (Mill. G. corrientes). Variación del presupuesto vigente 2015/2022 (%)**

Grupos del gasto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. 2022-2015	
									% G	% Real*
100 - Servicios Personales	2.339.462	2.365.310	2.524.215	2.984.298	3.345.466	3.735.072	3.540.743	3.867.219	65,3%	22,6%
200 - Servicios no personales	25.309	24.787	20.427	17.524	26.502	13.535	1.568	261	-99,0%	-99,2%
300 - Bienes de consumo e insumos	56.190	52.435	48.138	48.603	81.723	32.695	2.169	1.082	-98,1%	-98,6%
500 - Inversión Física	47.975	29.743	26.155	10.583	20.264	0	0			
800 - Transferencias	128.130	124.279	130.608	156.469	76.682	11.212	18.295	25.465	-80,1%	-85,3%
900 - Otros					1.608					
<b>TOTAL</b>	<b>2.597.066</b>	<b>2.596.554</b>	<b>2.749.543</b>	<b>3.217.478</b>	<b>3.552.244</b>	<b>3.792.513</b>	<b>3.562.774</b>	<b>3.894.027</b>	<b>49,9%</b>	<b>11,2%</b>

**Fuente:** Elaboración propia. Datos MH. \* La variación real se obtiene sin el efecto inflación, a precios del año 2022 (Fuente BCP)

**Tabla 3.1.9 - Programa presupuestario EM por grupos de gasto (Mill. G. corrientes). Variación del presupuesto vigente 2015/2022 (%)**

Grupos del gasto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. 2022-2015	
									% mill. G	% Real*
100 - Servicios Personales	871.294	901.220	961.321	1.144.115	1.273.882	1.401.871	1.335.730	1.454.563	66,9%	23,8%
200 - Servicios no personales	1.056	1.102	1.102	1.029	3.050	0	0	34	-96,8%	-97,6%
300 - Bienes de consumo e insumos	14.977	14.984	14.975	13.972	51.508	0	0	2.367	-84,2%	-88,3%
500 - Inversión Física	8.112	3.243	2.685	0	0			0		
800 - Transferencias	22.478	25.085	32.569	18.448	82.830	50.908	30.825	25.575	13,8%	-15,6%
<b>TOTAL</b>	<b>917.918</b>	<b>945.634</b>	<b>1.012.652</b>	<b>1.177.563</b>	<b>1.411.270</b>	<b>1.452.779</b>	<b>1.366.555</b>	<b>1.482.538</b>	<b>61,5%</b>	<b>19,8%</b>

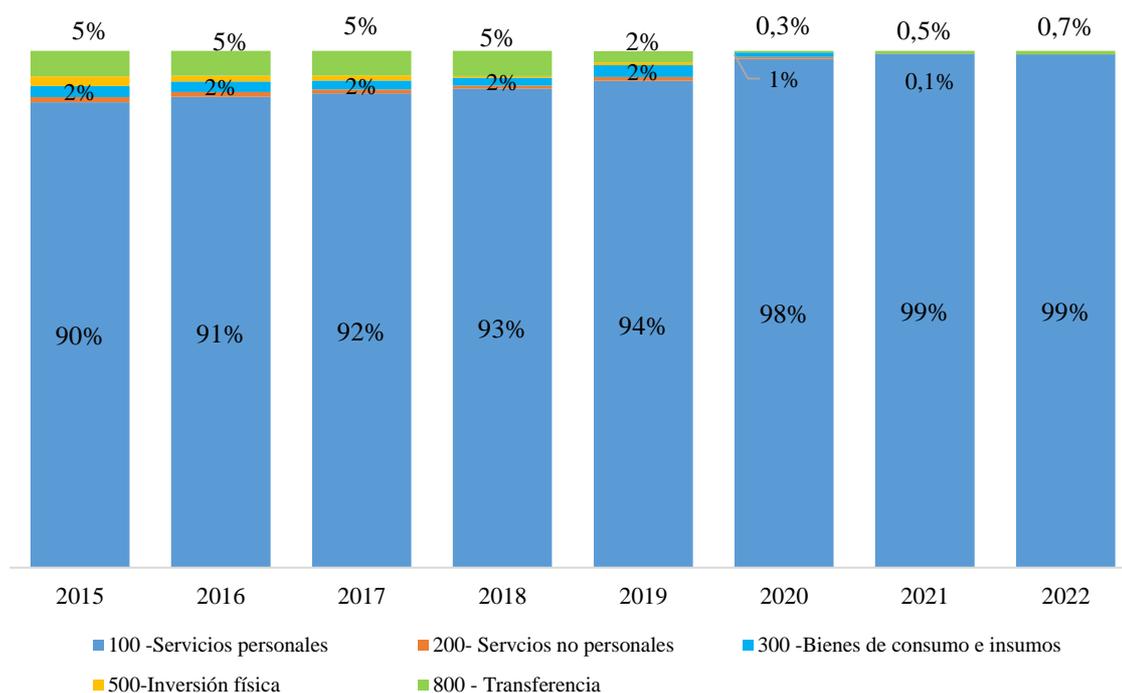
**Fuente:** Elaboración propia. Datos MH.

\* La variación real se obtiene sin el efecto inflación, a precios del año 2022 (Fuente BCP)

La distribución del presupuesto del programa presupuestario de EEB por Objeto del Gasto (OG) evidencia que durante el período 2015-2022 el grupo 100 – Servicios Personales lleva más del 90% del presupuesto, este porcentaje se mantuvo inferior al 95% entre el 2015 y el 2019, pasando al 98% a partir del año 2020 y superando 99% en 2021 y 2022. Esta composición del presupuesto muestra que en los últimos años prácticamente solo se presupuesta gasto salarial en el programa presupuestario de EEB, sin dejar margen de recursos para financiar intervenciones que contribuyan al mejoramiento de los aprendizajes.

La composición también refleja el impacto de la nueva estructura presupuestaria que consolidó bajo la denominación de Culminación Oportuna los recursos destinados a adquisición de útiles escolares, alimentación escolar (incluidos los de EEB).

**Gráfico 3.1.1 - Programa presupuestario EEB. Distribución del presupuesto vigente por grupos del gasto en porcentaje. Periodo 2015-2022**



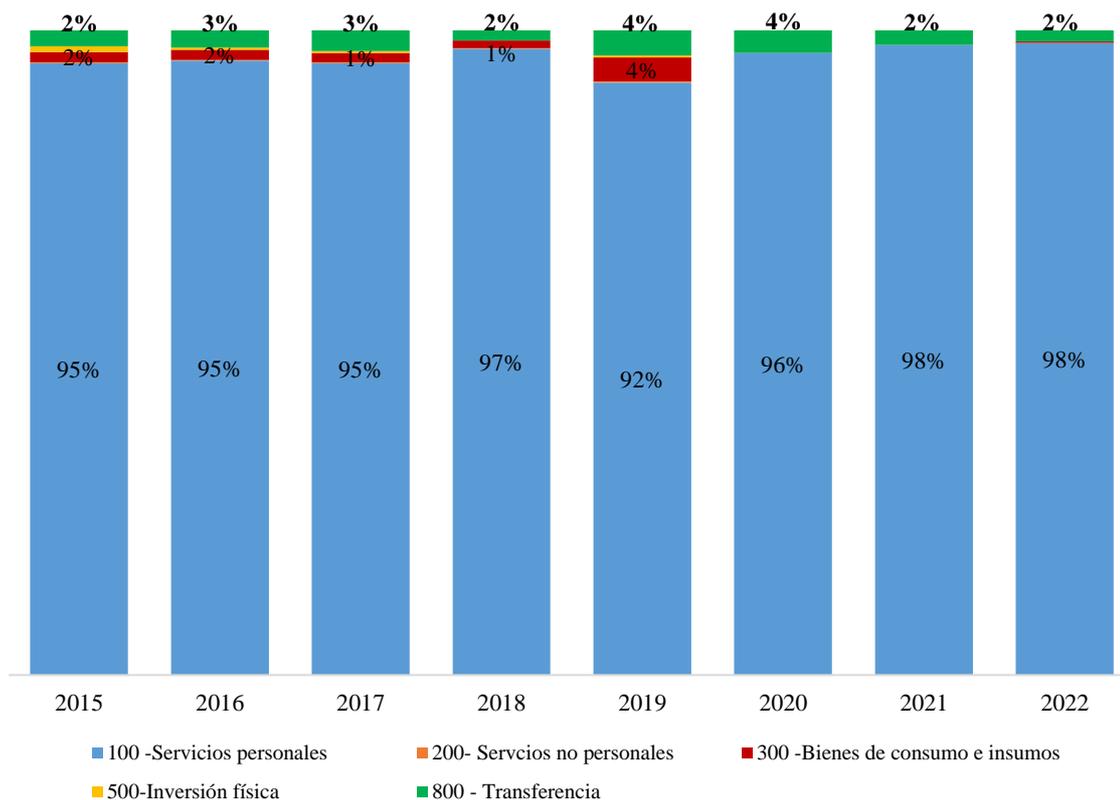
**Fuente:** Elaboración propia. Datos del MH

**Nota:** Se excluye el grupo 900 debido a que solo aparece en el año 2019.

En la misma línea, el programa presupuestario de la EM se compone en mayor medida de gastos salariales (grupo 100) pasando del 95% en el 2015 al 98% en el 2022. Al igual que en el caso de la EEB, a partir del cambio de la estructura presupuestaria este programa se compone básicamente de gastos salariales y transferencias. Esta composición

no deja margen para la reasignación de recursos a ninguna otra intervención considerando que contempla los recursos asociados a dos componentes fundamentales para ofrecer el servicio educativo que hacen al salario docente y a los gastos de funcionamiento de las instituciones educativas.

**Gráfico 3.1.2 - Programa presupuestario EM. Distribución del presupuesto vigente por grupos del gasto. Periodo 2015-2022**



**Fuente:** Elaboración propia. Datos MH

### 3.1.4 Ejecución del gasto presupuestado para EEB y EM

A efectos de analizar la eficacia en el uso de los recursos presupuestados, se considera la relación entre el gasto obligado (en tanto concepto de gasto ejecutado) con el Plan Financiero final (PFF) y con el presupuesto aprobado.

Si bien se cuenta con información de presupuesto vigente, sus valores coinciden prácticamente en un 100% con los del PFF. Por tal motivo, se omite el análisis de la ratio (Gasto obligado/presupuesto vigente), de modo a evitar duplicaciones.

Al igual que se observaba para el caso del presupuesto del MEC en su conjunto, en lo relativo a los programas presupuestarios de la EEB y EM, el grado de ejecución es muy elevado, superando en todos los casos el 95%.

Por otra parte, salvo diferencias menores en 2015 en la EEB, y en 2018 en EM (tabla 3.1.10), la norma sería que el grado de ejecución (gasto obligado) es ligeramente mayor en relación con el presupuesto aprobado, mientras que en todos los años el presupuesto obligado es inferior al plan financiero final (PFF). Como se explicaba en el análisis del presupuesto del MEC en su conjunto, este comportamiento obedece a que en el transcurso del ejercicio fiscal se incorporan ampliaciones presupuestarias aprobadas por Ley, por lo que el PFF suele superar al inicialmente aprobado, disminuyendo la ratio respectiva. Esta situación explica que en los años 2017 y 2022 (y también en 2021 para la EEB), el gasto ejecutado haya superado al inicialmente aprobado. Cabe señalar que, pese a la muy elevada ejecución, al cierre del ejercicio no se llega a ejecutar la totalidad del plan financiero.

Si se compara el grado de ejecución de los programas presupuestarios de la EEB y de la EM se puede apreciar que –salvo 2015- en el período 2016-22, el grado de ejecución de estas actividades es superior al del MEC en su conjunto. Parte de la explicación es la relativamente mayor intensidad en gasto en remuneraciones en estas actividades que en el MEC en su conjunto.

**Tabla 3.1.10 - Ejecución de Gasto con relación al Presupuesto Aprobado y Plan Financiero Final. G corrientes y % de ejecución**

(a) Programa presupuestario EEB

Año	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Vigente	Plan Financiero final (PFF)	Gasto Obligado	Obligado/ Aprobado	Obligado / P.F.F.
2015	2.602.013	2.597.066	2.594.822	2.519.734	96,8%	97,1%
2016	2.566.988	2.596.554	2.596.554	2.526.933	98,4%	97,3%
2017	2.596.554	2.749.543	2.749.543	2.647.264	102,0%	96,3%
2018	3.184.542	3.217.478	3.217.478	3.129.188	98,3%	97,3%
2019	3.547.297	3.552.244	3.552.244	3.450.399	97,3%	97,1%
2020	3.788.604	3.792.513	3.792.513	3.673.777	97,0%	96,9%
2021	3.464.254	3.562.774	3.562.774	3.475.143	100,3%	97,5%
2022	3.797.555	3.894.027	3.894.027	3.849.950	101,4%	98,9%

Fuente. Elaboración propia. Datos MH

## (b) Programa presupuestario EM

Año	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Vigente	Plan Financiero final (PFF)	Gasto Obligado	Obligado/ Aprobado	Obligado / P.F.F.
2015	913.550	917.918	917.626	906.018	99,2%	98,7%
2016	940.924	945.634	944.957	912.169	96,9%	96,5%
2017	945.634	1.012.652	1.012.652	974.951	103,1%	96,3%
2018	1.178.050	1.177.563	1.177.563	1.143.104	97,0%	97,1%
2019	1.411.253	1.411.270	1.411.270	1.353.754	95,9%	95,9%
2020	1.446.278	1.452.779	1.452.779	1.406.856	97,3%	96,8%
2021	1.332.520	1.366.555	1.366.555	1.330.387	99,8%	97,4%
2022	1.454.457	1.482.538	1.482.538	1.470.284	101,1%	99,2%

**Fuente.** Elaboración propia. Datos MH

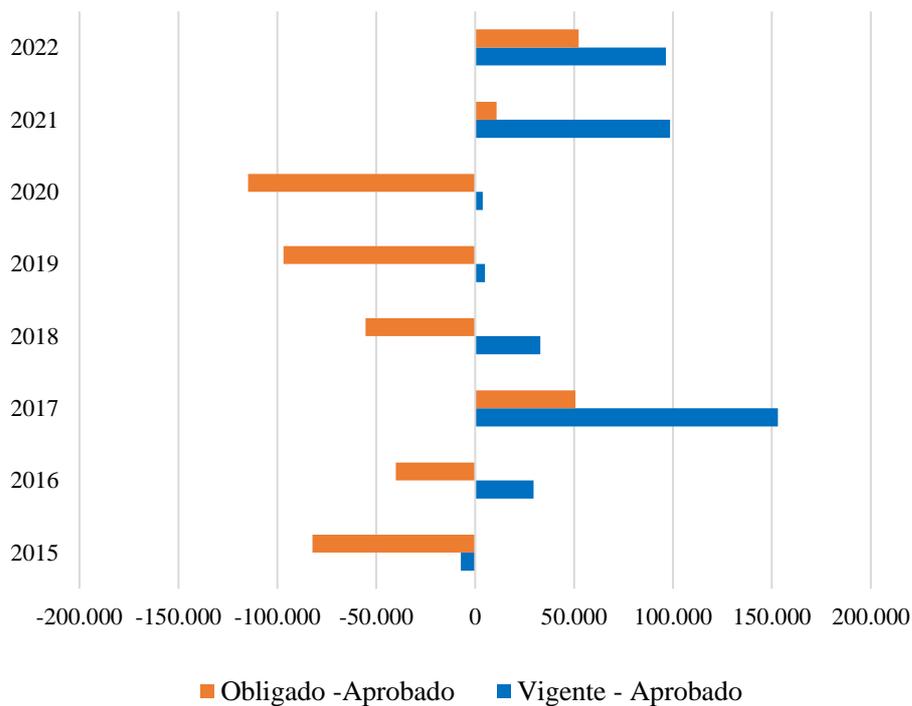
A efectos de visualizar más fácilmente las modificaciones que se da en el presupuesto durante un ejercicio fiscal, así como la eficacia en la utilización de los recursos, el siguiente gráfico muestra la diferencia entre el presupuesto aprobado y el presupuesto vigente al cierre de cada ejercicio fiscal del programa presupuestario de EEB (gráfico 3.1.3). Se observa que en casi todo el periodo el presupuesto aprobado registró modificaciones que dan cuenta de ampliaciones presupuestarias desde el 2016 hasta el 2022, sólo el 2015 el presupuesto aprobado fue ligeramente superior al presupuesto vigente (diferencias positivas).

Si se considera el gasto obligado en relación con el inicialmente aprobado, se puede apreciar que hasta 2020 -con la excepción de 2017- el presupuesto obligado fue inferior al presupuesto aprobado (diferencias negativas de «obligado-aprobado») evidenciando que si bien se dieron ampliaciones presupuestarias (ya que «vigente-aprobado» era positivo en esos años), estas no fueron ejecutadas conforme a lo planificado. No obstante, en los últimos dos años (2021 y 2022) se observa una mayor eficacia en la ejecución de los recursos, ya que se revierte la situación previa, y el monto obligado pasa a superar al aprobado, ejecutándose, además, una parte de la relativamente importante ampliación que se registró en estos años<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En la medida que las partidas son presentadas en G. corrientes, no corresponde comparar la magnitud de las diferencias entre diferentes años. Solo se pueden comparar las diferencias al interior de cada año.

**Gráfico 3.1.3 - Programa presupuestario EEB. Diferencia entre el presupuesto aprobado vs presupuesto vigente y obligado. Período 2015-2022. Millones de G.**

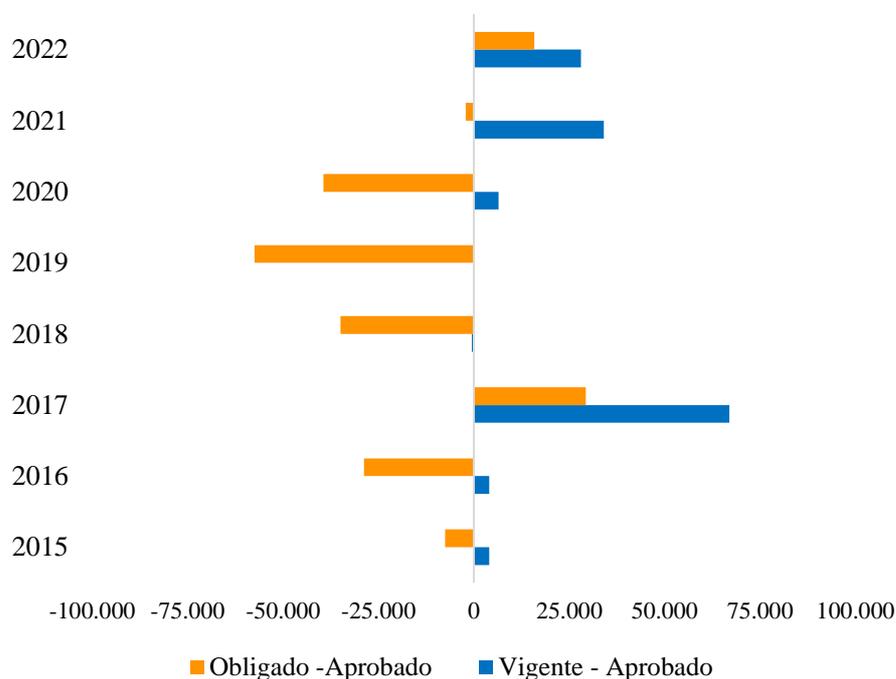


**Fuente.** Elaboración Propia. Datos MH

Similar comportamiento se observa en el programa presupuestario de la EM (gráfico 3.1.4) en todos los años se dieron variaciones del presupuesto aprobado y en casi todos los años el presupuesto obligado resultó ser inferior al presupuesto aprobado.

Por tanto, considerando los programas presupuestarios de las actividades de EEB y EM, se puede observar que en el transcurso del ejercicio fiscal se ampliaron los presupuestos inicialmente aprobados, pero finalmente estos no se llegaron a ejecutar en su totalidad.

**Gráfico 3.1.4 - Programa presupuestario EM. Diferencia entre el presupuesto aprobado y el presupuesto vigente y obligado. Periodo 2015-2022. Millones de G**



**Fuente:** Elaboración propia. Datos MH

### 3.1.5 Ejecución del gasto de EEB y EM por grupos de gasto

En este apartado se analiza con mayor profundidad la implicancia de las diferencias entre presupuesto aprobado y el plan financiero final y gasto obligado sobre el grado de ejecución que se manifiesta en diferentes ratios.

Dada la elevada incidencia del rubro salarial y su casi completa ejecución, tal como se aprecia en las tablas 3.1.11 y 3.1.12, el presupuesto de la EEB y EM presentan una elevada ejecución, ya que en todos los años la ejecución anual del total se mantiene entre 96,3% y el 98,9% (los valores en millones de G. que sirven de base para el análisis de los porcentajes de ejecución presentados en las referidas tablas, son detallados por OG, año y tipo de presupuesto/Plan financiero, en el anexo, como tablas A.3.2.).

Analizando la relación entre el gasto obligado y el Plan Financiero Final, en el programa presupuestario de EEB la ejecución del presupuesto por grandes grupos del gasto evidencia que además de la muy elevada ejecución del gasto en remuneraciones. Los demás grupos de gastos referentes a servicios no personales, bienes de consumo e insumos, así como el de transferencias presenta alto nivel de ejecución, si bien en los

últimos años de la serie evaluada la ejecución del grupo 300- bienes de consumo e insumos se redujo sustancialmente, al igual que la ejecución de las transferencias.

Por su parte, la ejecución más baja se registraba en el Grupo 500- Inversión Física. Este rubro es histórica y generalizadamente en el sector público -y con cierta regularidad en diferentes países- el que suele presentar menor porcentaje de ejecución respecto al presupuesto aprobado, más allá de los factores asociados a la eficacia en la ejecución, debido a que es el que deja cierto grado de discrecionalidad fiscal, por ser el más flexible en comparación con los otros rubros.

En este caso, sin información sobre el plan de caja habilitado en cada mes del año para la ejecución de los grupos de gastos diferente a servicios personales, no se puede discernir qué parte de la baja ejecución se podría haber debido al ritmo de habilitación a lo largo del año del plan de caja<sup>7</sup> y cuál a baja eficacia en la gestión.

No obstante, la ejecución de los rubros 200- Servicios no personales, 300- Bienes de consumo e insumos y 500-Inversión, solo sería -marginalmente- relevante hasta 2019, ya que a partir del 2020 ha presentado una discontinuidad en su programación, prácticamente extinguiéndose los rubros.

**Tabla 3.1.11 - Gasto Obligado/Plan Financiero Final, del Programa Presupuestario EEB**

Año	Remuneraciones 100 - Servicios Personales	Funcionamiento 200 - Servicios no personales	300 - Bienes de consumo e insumos	500 - Inversión Física	800 - Transferencias	900 - otros	Total
2015	99,7%	78,7%	73,8%	29,2%	88,5%	----	97,1%
2016	97,7%	90,3%	97,3%	67,5%	99,3%	----	97,3%
2017	97,4%	92,7%	97,9%	4,0%	93,1%	----	96,3%
2018	98,0%	99,5%	96,8%	36,1%	87,8%	----	97,3%
2019	97,6%	84,7%	91,3%	60,4%	95,0%	99,3%	97,1%
2020	96,9%	98,7%	95,1%	----	99,5%	----	96,9%
2021	97,5%	76,0%	98,3%	----	100,0%	----	97,5%
2022	99,2%	97,7%	14,4%	----	56,2%	----	98,9%

**Fuente:** Presupuesto Obligado MH, elaboración propia. Por detalles, ver tabla A3.2 del anexo

La ejecución del programa presupuestario de la EM presenta similar comportamiento al programa presupuestario de la EEB. La ejecución por año y grupos del gasto evidencian claramente que el grupo 500 – Inversión física fue el de menor ejecución y en algunos años como 2015 fue nula, o en 2016 que fue de 23%, hasta que a

<sup>7</sup> ya que, si se habilita un monto inferior a las obligaciones contraídas con fuente de financiamiento 10- Recursos del Tesoro, podría condicionar a que el grado de ejecución sea inferior al que podría observarse en caso en que la partida hubiera estado habilitada conforme a los requerimientos

partir de 2018 se dejó de programar. También como se reportaba para la EEB, los grupos Servicios no personales y Bienes de consumo e insumos, tras la reestructuración presupuestaria se dejaron de incluir dentro del presupuesto de la EM en el Programa Central.

**Tabla 3.1.12 - Gasto Obligado/Plan Financiero Final, del Programa Presupuestario EM**

Año	Remuneraciones 100 - Servicios Personales	Funcionamiento 200 - Servicios no personales	300 - Bienes de consumo e insumos	500 - Inversión Física	800 - transferencias	900 - otros
2015	100%	18%	100%	0%	100%	99%
2016	97%	100%	100%	23%	100%	97%
2017	96%	55%	99%	69%	100%	96%
2018	97%	78%	100%		87%	97%
2019	97%	97%	99%		81%	96%
2020	97%				94%	97%
2021	97%				99%	97%
2022	99%	99%	100%	0%	100%	99%

**Fuente:** Elaboración propia. Datos MH

En la medida que los grupos de gasto servicios no personales, bienes de consumo e insumos e inversión donde habría cierto margen para eventualmente mejorar el grado de eficacia, prácticamente se eliminaron de la programación presupuestaria de la EEB y EM, el presupuesto de estos programas queda dominado por salarios y, muy en segundo lugar, por transferencias, por lo que es marginal el espacio para mejorar la **eficacia** de la ejecución presupuestaria, que de todos modos es muy elevada. Lo que no se puede concluir es si la ejecución presupuestaria se vio limitada o no por la habilitación de plan de caja.

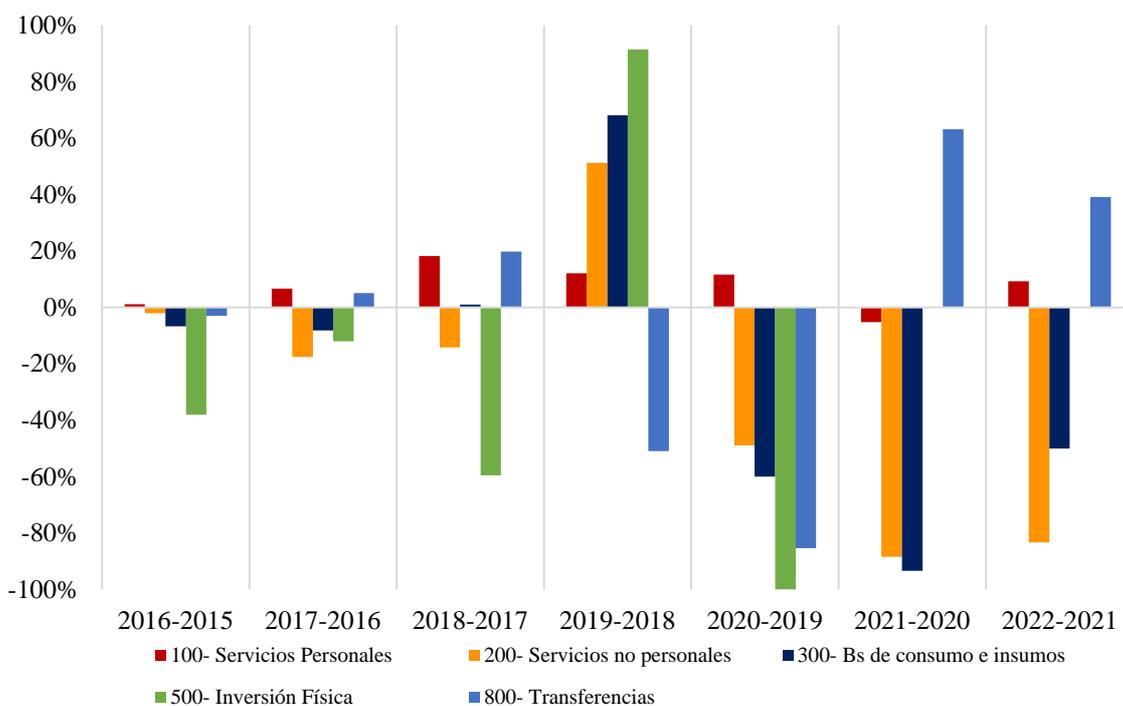
### 3.1.5.1 Variación anual del presupuesto vigente por grupo de gasto

La variación anual del presupuesto vigente del programa presupuestario de la EEB por grupos de gasto muestra que el grupo 100 – Servicios Personales, salvo el 2021, se incrementó en todo el periodo evaluado, este aumento sostenido se debió al compromiso asumido entre el gremio docente y el gobierno en el año 2018 para el otorgamiento del salario básico profesional. Contrariamente el grupo 200- Servicios no personales decreció casi en todo el periodo a excepción del 2019, similar comportamiento registró los grupos 300 – Bienes de consumo e insumos y 500 – Inversión física si bien este último se dejó de programar a partir del 2020. Este comportamiento da cuenta que el grupo 100 – Servicios Personales fue ganando participación a expensa de los otros grupos de gastos.

La variación del presupuesto por grupos de gastos denota un comportamiento inestable entre un año y otro. Esta inestabilidad puede afectar la continuidad de aquellas

intervenciones que dependan del sostenimiento de los mismos niveles de gastos entre los años, por otro, lado limita las posibilidades de planificar la implementación de nuevas intervenciones debido a la falta de previsibilidad del presupuesto.

**Gráfico 3.1.5** - Programa presupuestario EEB. Variación interanual de presupuesto vigente por grupos del gasto. Periodo 2015-2022

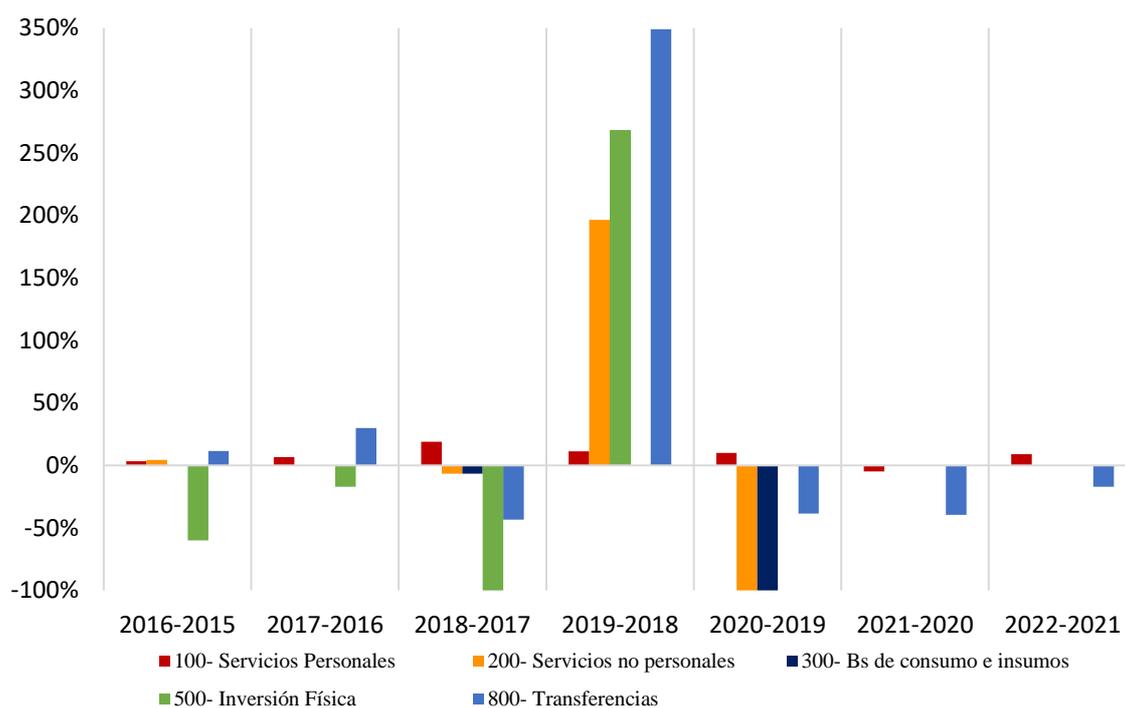


**Fuente:** Elaboración propia. Datos MEC

La variación interanual del presupuesto vigente del programa presupuestario de EM por grupos de gastos muestra que el grupo 100 – Servicios personales registró aumentos importantes en prácticamente todo el periodo evaluado, mientras que el grupo 500 decreció entre el 2015 y 2018, para dejar de presupuestarse a partir del 2019. A partir, del 2020 el presupuesto de este programa presupuestario prácticamente se compone de gastos salariales y transferencias si bien este último ha decrecido desde el 2020.

Se destaca que la previsibilidad de la inversión es indispensable para pensar en la implementación de políticas educativas que tengan cierta sostenibilidad en el corto y mediano plazo. Es imposible planificar sobre recursos que no se tiene la certeza de que se podrá disponer de los recursos requeridos para la implementación de los diferentes servicios educativos.

**Gráfico 3.1.6** - Programa presupuestario EM. Variación interanual del Presupuesto Vigente. Periodo 2015-2022



Fuente: Elaboración propia. Datos MH

### 3.1.5.2 Transferencias a instituciones educativas de gestión oficial

Un componente importante, fuera de los gastos salariales son los recursos transferidos a las instituciones de gestión oficial para gastos de funcionamiento y mantenimiento. En la EEB se implementó a partir del año 2012. El monto transferido está vinculado con el tamaño de la institución educativa determinado por la cantidad de alumnos matriculados, no contempla criterios de equidad en la asignación de los recursos.

Los datos de la Tabla 3.1.13 evidencian que no se dieron variaciones entre el presupuesto aprobado, plan financiero final y lo obligado para los años 2015, 2016, 2018 y 2019. Es decir, se ha ejecutado conforme a lo aprobado. En el año 2017 se incrementó el plan financiero en relación con el presupuesto aprobado, para este año la ejecución fue de 94%, siendo este año el único de la serie donde no se ejecutó el 100% del plan financiero.

Los recursos destinados para este propósito registraron un decrecimiento del 36% en el programa presupuestario entre el 2015 y el 2022, mientras que para el programa presupuestario de EM entre el 2019 y el 2022 tuvo un decrecimiento del 35,7%. Este decrecimiento puede afectar significativamente en la cobertura de la intervención y más aun considerando que a partir del año 2019 incluye transferencia a instituciones de

educación inicial, es decir, se amplió el universo de intervención y se redujeron los recursos a distribuir.

En síntesis, desde el punto de vista de ejecución de los recursos se puede decir que se ejecutó conforme a lo programado, sin embargo, no se debe perder de vista que estos recursos son utilizados para financiar los gastos de funcionamiento de las instituciones educativas por lo que la reducción de los recursos en los últimos años del periodo evaluado puede afectar negativamente al funcionamiento normal de las instituciones educativas debido a la falta de recursos suficientes para financiar su funcionamiento.

Se resalta que los gastos no cubiertos por el Estado son solicitados a las familias por parte de las instituciones educativas. Esto puede convertirse en una limitante para el acceso debido a que más del 86% de la población de 6 a 17 años (474.770 niños y adolescentes) que proviene de hogares en condiciones de pobreza asiste a instituciones educativas de gestión oficial (EPH, 2022).

**Tabla 3.1.13 - Transferencia a instituciones educativas, OG: 834 y 894. Periodo 2015-2022. En millones G**

a. Programa presupuestario EEB

Año	Presupuesto aprobado	Plan Financiero Final (PFF)	Obligado al cierre del ejercicio fiscal	Gasto Obligado/ PFF (%)
2015	26.848	26.848	26.848	100%
2016	26.848	26.848	26.848	100%
2017	27.650	31.226	29.199	94%
2018	26.848	26.848	26.848	100%
2019*	19.446	19.446	19.446	100%
2020*	19.446	8.884	8.884	100%
2021*	14.408	18.858	18.858	100%
2022*	14.408	17.142	17.142	100%

b. Programa presupuestario EM

Año	Presupuesto aprobado	Plan Financiero Final (PFF)	Obligado al cierre del ejercicio fiscal	Gasto Obligado/ PFF (%)
2015	22.478	22.478	22.478	100%
2016	22.478	22.478	22.478	100%
2017	22.478	22.478	22.478	100%
2018**	32.378	32.378	32.378	100%
2019**	39.780	39.780	39.761	100%
2020**	39.780	25.191	25.191	100%
2021**	28.309	28.309	28.309	100%
2022**	28.309	25.575	25.575	100%

**Fuente:** MEC. Elaboración Propia. \*Incluye educación inicial \*\*Incluye Educación Técnica y EEB tercer ciclo

### 3.1.6 Ejecución del presupuesto de los Programas sustantivos

Los programas sustantivos son aquellos que «efectivamente proveen en forma de oferta, bienes y servicios de entrega directa a una población definida, dando una solución efectiva, factible y medible al problema que se desea resolver y el cual le dio origen al programa, y esta solución se realice en un periodo de tiempo determinado»<sup>8</sup>.

Los programas sustantivos cobran vigencia a partir del año 2020 con la implementación efectiva del sistema de gestión del PpR. Los programas sustantivos vinculados con los programas presupuestarios evaluados están identificados como:

- 2. *Educación Media Integrada*
- 3. *Calidad de aprendizajes*
- 4. *Culminación oportuna de estudios*

Los recursos programados en los programas sustantivos que tienen incidencia en los niveles de EEB y EM se destinan principalmente a los programas: 3. Calidad de aprendizajes, y a 4. Culminación oportuna de estudios. Estos programas al año 2022 concentraban el 95% de los recursos de los programas sustantivos vinculados con los niveles educativos referidos. Los recursos programados como Educación media integrada son significativamente inferiores a los otros dos programas, además de que su participación se ha reducido desde 2020 a 2022.

El monto total de recursos programados que absorben estos tres programas en valores constantes ha decrecido en 24,7% entre el 2020 y el 2022. Los tres programas al 2022, en valores reales cuentan con menores recursos, donde el que tiene mayor incidencia en la contracción es culminación oportuna de los estudios, pero el que registró a su interior el mayor decrecimiento fue Educación media integrada, cuyos recursos programados en valores reales se redujeron a una tercera parte en dos años.

---

<sup>8</sup> <https://ppr.hacienda.gov.py/wp-content/uploads/2019/10/Diseño-y-Formulación-Estructura-.pdf>

**Tabla 3.1.14 - Recursos destinados a programas sustantivos en millones de G. Periodo 2020-2022**

Programas sustantivos	Millones G			% del Total			Var. REAL 2022/2020
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	
Educ. Media Integrada	86.937	80.704	33.657	11,2%	10,1%	5,0%	-66,3%
Calidad de aprendizajes	299.397	297.367	303.162	38,7%	37,1%	45,2%	-12,0%
Culminación oportuna	387.721	424.286	333.584	50,1%	52,9%	49,8%	-25,2%
<b>Total</b>	<b>774.055</b>	<b>802.357</b>	<b>670.403</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>-24,7%</b>

Fuente: Elaboración propia. Datos MH. (IPC, 2022=100)

En cuanto a la composición de cada uno de los programas que conforman los programas sustantivos se observa que gran parte corresponde a los programas y proyectos financiados con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), un proyecto financiado con recurso de préstamo del BID y, en menor medida, con financiamiento de fuente 10, vinculado básicamente con la dotación de útiles escolares y becas.

Este tipo de financiamiento específico implica que, a medida que vayan cerrando estos proyectos, los recursos destinados al financiamiento de los programas sustantivos también irán decreciendo, por lo que está en duda la sostenibilidad de estas intervenciones. En este marco, no se debería perder de vista que el proceso educativo es continuo, donde las necesidades de dotación y reposición de recursos educativos, de capacitación de los docentes, de mejoramiento de la infraestructura y de equipamiento, son permanentes.

Al evaluar los proyectos que componen los programas sustantivos se resalta que la intervención en materia de infraestructura y equipamiento, así como la dotación de útiles escolares, son condiciones básicas para el acceso de los estudiantes al sistema educativo, por lo que se sugiere evaluar la pertinencia de que las mismas estén asociadas a la culminación, en lugar de estar asociadas al acceso al sistema.

De igual forma, la capacitación docente está más asociada al aprendizaje, sin embargo, sus recursos están programados dentro del programa denominado «Educación Media integrada».

**Tabla 3.1.15 - Componentes de los programas sustantivos**

Programas	Proyectos
Educación Media integrada	Difundir las ofertas educativas Capacitación a los educadores de todos los niveles y modal. Mejoramiento infraestructura y equipamiento en colegios técnicos
Culminación oportuna de estudios	Entrega de canasta básica de útiles, alimentación escolar y becas Ampliación Rep. 108 establecimientos Educativos en Asunción y 10 departamentos geográficos Ampliación Rep. 822 establecimientos Educativos en Asunción y 17 departamentos geográficos Mejoramiento condiciones de transporte de estudiantes
Calidad de aprendizajes	Elaborar documentos pedagógicos para estudiantes con necesidades de apoyo Elaborar currículum y material educativo para pueblo indígena Dotar a instituciones educativas de materiales didácticos Investigación evaluación Estandarizadas de desempeño a estudiantes Capacitación apoyo a la ampliación de la jornada escolar. Mejoramiento de condiciones de aprendiz. Con incorporación de TIC

**Fuente:** Elaboración propia. Datos MH

### 3.1.6.1 Educación Media Integrada

El programa 2 «Educación Media Integrada» se compone básicamente de recursos para capacitación docente, identificado como Proyecto 6, con fuente de financiamiento FEEL, y cuya ejecución finaliza en el año 2023. Este proyecto afecta a docentes de todos los niveles/modalidades educativas, sin embargo, se programa como educación media integrada. Los recursos programados bajo este programa decrecieron en 66,3% entre el 2020 y el 2022 en valores constantes demostrando cierta inestabilidad en su comportamiento. Por otro lado, los recursos programados en Media Integrada como porcentaje del programa presupuestario de EM se redujeron de 6,0% a 2,3% entre 2020 y 2022.

Considerando la población objetivo de este proyecto (docentes de todos los niveles/modalidades, incluyendo Educación Inicial (EI), EEB y EM) no queda claro por qué se programa bajo este programa presupuestario.

**Tabla 3.1.16 - Presupuesto vigente de Educación Media Integrada como porcentaje del Programa Presupuestario de EM**

Programas	2020	2021	2022	Variación 2020-2022 (%)	
				Nominal	Real
Educación Media Integrada	86.937	80.704	33.657	-61,3%	-66,3%
Total EM (Mill. G)	1.452.779	1.366.555	1.482.538	2,0%	-11,3%
Educación Media Integrada/ Total EM	6,0%	5,9%	2,3%		

**Fuente:** Elaboración Propia. Datos de MH. \* Presupuesto sin el efecto inflación, a precios del año 2022.

Los valores más elevados en dicho concepto se presentaron en los años 2020 y 2021, mientras que en el 2022 la partida se redujo sustancialmente, llegando a representar un tercio (1/3) de la disponibilidad en valores reales de la que contaban dos años antes.

La ejecución en todos los años fue baja, salvo en 2022 en que alcanzó su ejecución más eficaz, con un gasto obligado/PFF de 59%. Esta mejora relativa se debió tanto a un mayor gasto obligado como a una menor disponibilidad presupuestaria (durante el año 2022 este rubro no contó con un presupuesto significativo respecto a los años anteriores, pero en el transcurso del año se le asignó un presupuesto adicional). Pese a que ese año 2022 el PFF se redujo a una tercera parte, de todos modos, su ejecución no alcanzó a un 60%.

La baja ejecución de estos recursos se puede asociar directamente a la debilidad de la gestión de la instancia responsable de su ejecución por el MEC debido que están financiados con recursos del FEEI por lo que no se puede aludir a problemas de habilitación de plan de caja.

**Tabla 3.1.17 - Educación Media Integrada en millones de G. Porcentaje de ejecución**

Año	Plan Financiero Final (PFF)	Obligado	Obligado/PFF
2020	86.937	7.167	8%
2021	80.704	13.332	17%
2022	33.657	19.945	59%

**Fuente:** Elaboración propia. Datos MH

### 3.1.6.2 Calidad de aprendizajes

La ejecución de recursos destinados a impulsar una mejor calidad de aprendizajes se ha ido incrementando gradualmente llegando al 84% en el año 2022. Considerando los bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes debería ser prioritario para el MEC la ejecución de estos recursos.

Si bien aún permanece con un margen de ineficacia, cabría destacar la mejora observada entre los tres años, donde pasó de un 14% de ejecución a 84%, con un PFF relativamente estable.

**Tabla 3.1.18 - Programa sustantivo. Calidad de aprendizaje. Porcentaje de ejecución. Periodo 2020-2022**

Año	Plan Financiero Final (PFF) en mill de G	Obligado en mill de G	Obligado/PFF
2020	299.397	40.706	14%
2021	297.367	225.786	76%
2022	303.162	253.995	84%

**Fuente** Elaboración propia. Datos MH

### 3.1.6.3 Culminación oportuna

Este programa al año 2020 comenzó con un grado de ejecución del gasto que era el más elevado entre los tres programas (57%). En el año 2021 se observa un importante esfuerzo al ejecutar un 32,1% más de gasto que en 2020, alcanzando su mayor eficacia en el uso de los recursos en los tres años, pero sin lograr sostenerla.

La ejecución de los recursos programados para la culminación oportuna decreció entre el 2021 y 2022 a pesar de haber disminuido los recursos programados, evidenciando que no se pudo mantener el ritmo de ejecución del año anterior. La ejecución de estos recursos también es prioritaria atendiendo que están asociados a condiciones adecuadas de infraestructura y equipamiento principalmente.

**Tabla 3.1.19** - Programa sustantivo. Culminación oportuna. % de ejecución. Periodo 2020-2022

Año	Plan Financiero Final (PFF) millones de G	Presupuesto Obligado millones de G	Obligado/PFF
2020	387.721	219.566	57%
2021	424.286	303.970	72%
2022	333.584	227.874	68%

**Fuente:** Elaboración propia. Datos MH

La alimentación escolar es una de las intervenciones que lleva recursos importantes del programa sustantivo culminación oportuna, por lo que través del OG 848 se trató de dar seguimiento al presupuesto destinado a la alimentación escolar (complemento nutricional y almuerzo) para instituciones educativas de Asunción de forma a medir la eficacia en la ejecución de los recursos planificados a lo largo de todo el período bajo evaluación. Si bien recién a partir del año 2020, se programa dentro del programa sustantivo, con fines comparativos se presenta su evolución en todo el periodo evaluado.

En cuanto a la ejecución presupuestaria de los recursos programados se observa que en ninguno de los años la ejecución alcanzó el 100%. La ejecución más cercana al 100% se registró en el año 2016, mientras que las más bajas se dieron en los años 2017 y 2018. Por otro lado, se ve una disminución considerable en el presupuesto asignado entre los años 2018 y 2019.

**Tabla 3.1.20 - Evolución del OG 848. Transferencia para alimentación escolar (en millones de G). Periodo 2015-2019**

Año	Aprobado	Plan Fin Final	Obligado	Obligado/Plan Fin Final
2015	96.282	96.282	81.538	85%
2016	96.282	96.629	95.772	99%
2017	96.629	106.629	87.563	82%
2018	96.629	106.629	87.563	82%
2019	50.510	57.410	53.567	93%
2020	48.900	107.086	106.426	99%
2021	48.900	115.459	108.821	94%
2022	88.865	98.403	81.407	83%

**Fuente:** Elaboración propia. Datos MH

**Nota:** En el presupuesto no está discriminado los recursos que van para almuerzo escolar y complemento nutricional

La comparación del gasto en almuerzo escolar y complemento nutricional resultante de las raciones proveídas a los estudiantes durante el año escolar con el presupuesto obligado lleva a inferir que los recursos obligados para este fin en los últimos años son insuficientes para cubrir la totalidad de los servicios contratados dentro del ejercicio fiscal, es decir, se podría estar trasladando pagos pendientes al siguiente ejercicio fiscal. Por su parte, si se compara con la ejecución del plan financiero se puede notar la existencia de un margen de recursos para la ejecución, sin embargo, no se tiene información si hubo o no limitaciones del plan de caja.

**Tabla 3.1.21 - Porcentaje de presupuesto obligado en relación con el costo de raciones proveídas en millones de G**

Año	Monto por Raciones proveídas *	Obligado	Obligado/monto por raciones proveídas (%)
2015	78.789	81.538	103%
2016	95.292	95.772	101%
2017	93.510	87.563	94%
2018	101.388	87.563	86%
2019	102.030	53.567	53%
2020*	117.693	106.426	90%
2021	127.679	108.821	85%
2022	132.180	81.407	62%

\*Incluye almuerzo escolar y complemento nutricional.

**Fuente:** Elaboración propia. Datos MEC y MH.

### 3.1.7 Evaluación de la eficacia en el uso de los recursos

La comparación del presupuesto vigente, de las actividades EEB y la EM dentro del programa Central, con el presupuesto aprobado, indica que el vigente supera sistemáticamente -salvo puntual excepción- al presupuesto aprobado, mostrando desvíos respecto a la planificación inicial en niveles que no superan el 5% de forma agregada, lo que indicaría que sistemáticamente se recurre a ampliaciones presupuestales por ley. Si

además se compara el Presupuesto Obligado con el Aprobado, los porcentajes de ejecución de este presupuesto superan el 95%, (y en algunos casos sobrepasan el 100% debido a las ampliaciones presupuestarias). El Grupo 100 -Servicios personales- muestra incrementos anuales en todo el periodo, excepto en el año 2021; este incremento se debió principalmente al compromiso entre el gobierno y los gremios docentes en el marco de la implementación del salario básico profesional. Por su parte, en los demás grupos del gasto el comportamiento fue errático, con crecimientos y contracciones.

Las variaciones del presupuesto por grupos de gastos, de un año a otro, pueden incidir en la sostenibilidad de las intervenciones, así como en la planificación de corto y mediano plazo.

Conforme a las consultas realizadas a los ejecutores, existen varios motivos que afectan la planificación, preparación, negociación y ejecución del presupuesto. Entre los motivos se encuentran los límites establecidos por el Ministerio de Hacienda durante la preparación del presupuesto, las rigideces existentes con la línea correspondiente a los salarios, las modificaciones al presupuesto realizadas por el Ministerio de Hacienda antes de su remisión al Congreso las modificaciones introducidas por este, la aplicación de los topes al Plan Financiero definido por el MH, el momento del año en que se aprueban las ampliaciones (principalmente los préstamos y donaciones) y la capacidad de ejecución del MEC.

Como es de suponerse la ejecución del grupo de gastos 100-Servicios personales (que concentra más del 90% del presupuesto en el período 2015-2022 y más del 95% en los últimos 3 años), es el que más se aproxima a lo planificado, dado que su ejecución en todo el periodo supera en promedio el 95% en los dos programas presupuestarios y además para este grupo del gasto al tratarse de gastos salariales no se establecen topes financieros. En contrapartida es el grupo 500 el que presenta serias limitaciones en su ejecución en los dos programas conforme se puede observar los años que tuvo asignado presupuesto. La comparación de la ejecución de los dos programas muestra que en promedio el programa presupuestario de EM tuvo mejor ejecución que la EEB.

En síntesis, se puede ver que en términos de ejecución presupuestaria queda aún margen de mejora en ambos programas presupuestarios. La mayor debilidad en la ejecución se presentaba en el Grupo 500, pero esta partida presupuestaria dejó de contar

con recursos a partir del 2019. La baja asignación de recursos y el nivel de ejecución, al estar vinculados al mejoramiento de la infraestructura educativa o dotación de equipamiento, incide negativamente en las condiciones de educabilidad de los estudiantes.

Los programas sustantivos están financiados mayoritariamente a través de los programas y proyectos implementados con recursos del FEEI. Los recursos programados en los programas sustantivos con financiamiento FEEI no pueden ser reasignados atendiendo que corresponden a programas y proyectos aprobados conforme a los focos de inversión definidos en el artículo 12 de la Ley Nro. 4.758/2012. Por otro lado, esta situación hace que los recursos asignados a estos programas dependan exclusivamente de los programas/proyectos aprobados y la variación depende de la culminación o aprobación de nuevos proyectos, dejando en duda la previsibilidad y sostenibilidad de las intervenciones implementadas a través de los programas sustantivos.

La baja ejecución de los programas sustantivos se puede atribuir directamente a debilidades en la gestión institucional del MEC considerando que los recursos están disponibles y no están sujetas a la habilitación de plan de caja. Los retrasos en la ejecución de estos programas y proyectos pueden afectar la oportunidad de los servicios educativos y consecuentemente los resultados esperados. Además, puede generar sobrecostos importantes en su ejecución debido, entre otras cosas, que se requieren seguir manteniendo contratos por un periodo más prolongado de los recursos humanos vinculados con la ejecución de los programas/proyectos.

El MEC mantiene negociaciones constantes con el Ministerio de Hacienda con la finalidad de incrementar el presupuesto, desarrolla planes educativos, proyecta los presupuestos y las necesidades, debate con la sociedad los nuevos planes de mediano plazo. No obstante, tiene ámbitos de mejoras en la ejecución de los presupuestos de inversión y en la implementación de una administración del personal (categorías, distribución territorial, movilidad interna, etc.), de acuerdo con las necesidades y las proyecciones de crecimiento de la población.

#### 3.1.7.1 Calidad de los datos

En cuanto a las características de los datos utilizados para la evaluación se evaluaron las siguientes dimensiones.

**Exactitud:** el MEC cuenta con diversas fuentes de información y registros estadísticos, los cuales pueden mejorar sustancialmente con la introducción de sistemas avanzados que permitan recolectar los datos de forma oportuna, contrastarlas para asegurar su confiabilidad y exactitud, reduciendo los riesgos de errores y sesgos. Los modernos sistemas informáticos pueden permitir identificar mejor los recursos asociados a cada uno de los bienes o servicios, como ser el correspondiente al almuerzo y merienda escolar, los recursos de canasta básica de útiles escolares, el cambio de la estructura presupuestaria, la asignación de los cargos y la ubicación de los educadores, entre otros, permitiendo una mejora sustancial en las estimaciones de las necesidades futuras del sistema educativo y en el cierre de las brechas actuales.

**Confiabilidad:** los datos en que se basan el análisis realizado provienen de la fuente oficial (Ministerio de Hacienda). Esta base está respaldada por normativas, cuentan con las validaciones requeridas, protocolos, estandarizaciones, auditorías y usuarios autorizados que deben cumplir los sistemas de administración financiera, por tanto, se considera que la base utilizada cumple con el criterio de confiabilidad. No obstante, se podrían ampliar las desagregaciones en las estadísticas, como ser las que se encuentran en el BOOST, permitiendo profundizar en áreas estrategias para la educación y la mejor comprensión de las restricciones del presupuesto, tanto en su asignación como en su financiación.

**Integridad:** Al tratarse de la base de administración de los recursos, cuenta con la totalidad de los recursos que figuran en el presupuesto, sus modificaciones y ejecución, entre otros. Se concluye que los datos disponibles sobre la ejecución de los recursos cumplen con el criterio de integridad. Una mayor desagregación del presupuesto permitiría aumentar la capacidad de cruce de datos y por tanto reducir el riesgo de desvíos de la integridad de los datos. De la base que fue proveída sobre la ejecución presupuestaria para la evaluación no se pudo determinar por ejemplo qué porcentaje de los recursos programados para la dotación de útiles escolares se utilizó para el nivel educativo de EEB primer y segundo ciclo y cuánto para otros ciclos/niveles educativos. El MEC tampoco pudo facilitar esta información argumentando que los recursos destinados a la adquisición de *Kits* de útiles escolares, afecta a alumnos de la Educación Inicial, Educación Escolar Básica y Educación Media y que de acuerdo con la estructura presupuestaria no se tiene discriminado por nivel educativo. Esto se convierte en una limitante por ejemplo para

realizar el análisis de eficiencia por nivel educativo, la inversión por estudiante, entre otros.

**Minuciosidad:** si bien se reconoce, que los datos proveídos están hasta el nivel de OG, al igual que lo manifestado en el criterio de exactitud, existen importantes áreas de mejoras en las bases de datos. Una mayor minuciosidad en términos de mayor apertura de los datos, permitiendo desagregar información por ejemplo por nivel/ciclo educativo, o a nivel de identificación de bienes y servicios (como ser la dotación de canasta básica de útiles escolares) que, si bien están programados por objetos de gasto, en el mismo objeto de gasto también están programados recursos para otro fin. Esta mayor desagregación contribuirá a identificar con mayor exactitud espacios de mejora de la eficacia del uso de los recursos.

**Oportunidad:** se considera que los datos utilizados cumplen con este criterio, atendiendo que el sistema integrado de administración financiera actualizado y que reporta al día la ejecución de los recursos, constituye una mejora importante en la oportunidad del acceso a los datos. No obstante, con los niveles tecnológicos actuales, esto tiene un amplio espectro de mejora, permitiendo el desarrollo automático de indicadores de gestión, de ejecución de riesgos, etc. La integración de los procesos en un sistema unificado en el MEC podría constituirse en una inversión de extrema importancia para el diseño de políticas educativas definidas sobre información en línea, determinando con facilidad las necesidades, los cuellos de botella, los riesgos, etc. Asimismo, otra mejora significativa sería que las estadísticas fueran de acceso público, como es el caso del BOOST, de modo a que el usuario pueda conocer cuál es la información disponible y accesible.

**Imparcialidad:** el sistema cumple con este criterio atendiendo que refleja la ejecución presupuestaria. Tal como se describió en el criterio de confiabilidad cuenta con protocolos establecidos que reducen el riesgo de manipulación o sesgo. Los sistemas tecnológicos actuales permiten relacionar con facilidad diversas bases de datos que faciliten contrastar la información desde diversos ángulos, reduciendo significativamente el riesgo de una correcta interpretación de los datos, a través del cruce de fuentes diversas.

Se cumplen los criterios de confiabilidad, integridad, oportunidad e imparcialidad, aunque se identifiquen espacios de mejora en tales dimensiones. No obstante, los criterios

de exactitud y minuciosidad son materia pendiente en lo que respecta a una información que ofrezca la posibilidad de un análisis directo, donde se refleje en cada Programa los gastos que hacen a sus propios objetivos. A modo de ejemplo, el cómputo de los servicios personales donde a la fecha se mantiene el criterio previo al cambio de estructura presupuestaria de 2019, llevando a que, por ejemplo, las remuneraciones de los docentes del 3er ciclo de la EEB, que ahora forman parte del programa presupuestal de la EM, se sigan computando dentro de la EEB.

### 3.1.8 Recomendaciones

Sería preciso avanzar en el ajuste de los programas presupuestarios de forma que se vincule con la población/nivel/ciclo educativo correspondiente a la denominación del programa y que refleje los recursos asociados a los bienes y servicios que se ofrecen.

Esta recomendación surge de las dificultades que se presentaron en esta evaluación, por ejemplo, el caso particular del Programa Presupuestario «Brindar Servicios Educativos al Primer y Segundo Ciclo de la EEB» sigue contando con parte de los recursos que afectan a la educación inicial y al tercer ciclo de la EEB. Esta situación dificulta la identificación de los gastos salariales destinados exclusivamente a la EEB primer y segundo ciclo y consecuentemente puede desvirtuar la inversión por estudiantes en este nivel. Misma situación se observa en el programa presupuestario de la EM al que pertenece el tercer ciclo de la EEB, sin embargo, los gastos salariales de este se encuentran en el programa presupuestario de EEB.

Ocurre lo mismo con los programas emblemáticos del MEC como ser lo referente a útiles y alimentación escolares, ya que no se pueden identificar a priori los recursos programados/invertidos para estas intervenciones por nivel educativo.

Los recursos invertidos en cada bien/servicio que se ofrece desde el sector debería ser accesible a cualquier tipo de usuario, esta accesibilidad debe darse en doble vía, el primero es que a cada servicio se le asocie los recursos invertidos y lo segundo que la información esté disponible en un sitio oficial (tanto en la página del MEC como del MH) en un formato que permita su procesamiento.

Para realizar una evaluación más precisa de la ejecución de los recursos sería importante añadir un campo referente a la disponibilidad de plan de caja, para

dimensionar exactamente qué parte de la no ejecución es atribuible a debilidades de gestión de la unidad ejecutora del MEC.

En lo que refiere a la fuente de información que se utiliza para informar sobre la provisión de los bienes/servicios como útiles escolares, se recomienda avanzar en la implementación de un sistema automatizado validado a través del cual se registre la información y no seguir realizando procesos manuales a través de actas de entrega que finalmente se convierten en fuente potencial de error. Estos datos también deberían estar disponibles y accesibles para el público en general.

Identificar debilidades institucionales que pueden estar operando para que los programas sustantivos sean ineficaces para ejecutar sus recursos.

### 3.2 Eficacia en la producción de bienes y servicios.

La misión de la educación es matricular a la población en edad escolar en el nivel/ciclo educativo, promover con fluidez, lograr que los estudiantes culminen un ciclo/nivel educativo y alcancen aprendizajes significativos. Para lograr este cometido los sistemas educativos deben garantizar las condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje. Estas condiciones básicas determinan finalmente los bienes/servicios que se deben de proveer para llevar adelante la tarea educativa y a su vez requieren de recursos financieros para su concreción.

La provisión de bienes y servicios está profundamente ligada a los recursos que se destinan a la educación. Al respecto, conforme a los datos extraídos de la base de datos del Banco Mundial, Paraguay es uno de los países de América Latina y el Caribe de menor gasto público total en educación (función educación) como porcentaje del PIB. El gasto público en educación que realiza Paraguay (3,3%) se encuentra aproximadamente 1 punto porcentual por debajo del promedio regional (4,2%). Paraguay junto con Guatemala son los países con menor gasto público en la región. En contrapartida Bolivia (9,8%), Costa Rica (6,7%) y Honduras con (6,4%) son de mayor gasto público en educación como porcentaje del PIB. (Tabla 3.2.1).

El Reporte Nacional del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) 2019, da cuenta que el porcentaje de gasto público en educación como porcentaje del PIB decreció en 1.3 puntos porcentuales entre el 2016 (4,8%) y el 2019 (3,5%), mientras que el porcentaje de gasto público en educación sobre el total de gasto público se incrementó

en 2,3 puntos porcentuales entre los años referidos anteriormente. (UNESCO, 2021, pág. 60)

Por su parte, el informe nacional de PISA– D señala que «El Estado paraguayo gasta por estudiante, independientemente del grado o curso en el que se encuentre, menos de la mitad de lo que los países de la región invierten, después de ajustar por diferencias en el costo de vida». (MEC, 2018, p.102). El mismo menciona que en el 2013, el promedio de los recursos invertidos en cada estudiante durante su vida escolar (desde los 6 hasta los 15 años de edad) para los países de LAC que participaron en las pruebas PISA fue de 26.633 dólares americanos (USD), en valores de paridad del poder adquisitivo (PPA), mientras que en Paraguay la inversión promedio era de USD 13.756.

Si bien es cierto que mayor inversión no implica mejores aprendizajes, es condicionante para una educación de calidad con equidad brindar las condiciones adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje.

**Tabla 3.2.1 - Gasto Público en educación como porcentaje del PIB<sup>9</sup>. Periodo 2015-2020**

País	Año					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Argentina	5,8	5,5	5,5	4,9	4,7	5,0
Bolivia	8,9	8,9	8,7	8,9	7,7	9,8
Brasil	6,2	6,3	6,3	6,1	6,0	
Chile	4,9	5,3	5,4	5,4	5,6	
Colombia	4,5	4,5	4,5	4,4	4,5	4,9
Costa Rica	6,9	6,9	7,1	6,8	6,8	6,7
República Dominicana	3,8	3,9	3,9	3,9	4,0	4,6
Ecuador	5,0	4,4	4,6	4,6	4,2	4,1
Guatemala	3,0	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3
Honduras	6,4	5,2	4,9	6,1	4,9	6,4
América Latina y el Caribe	4,5	4,3	4,4	4,4	4,2	4,2
México	5,2	4,9	4,5	4,3	...	...
Panamá	2,8	2,8	2,9	2,9	3,1	3,9
Puerto Rico	4,7	4,3	4,0	3,6	3,6	3,4
<b>Paraguay</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>
El Salvador	3,9	3,8	3,7	3,6	3,4	4,1
Uruguay	4,6	4,4	4,5	4,7	4,7	4,6
Venezuela	1,9	1,2	1,3	...	...	...

**Fuente:** Elaboración propia. Datos recuperados en fecha 22/12/2022 de [https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?end=2021&most\\_recent\\_year\\_desc=true&start=1970&view=chart](https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?end=2021&most_recent_year_desc=true&start=1970&view=chart)

<sup>9</sup> BM. Meta data del indicador. El gasto público en educación como porcentaje del PIB comprende el gasto público total (corriente y de capital) en educación expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en un año determinado. El gasto público en educación incluye el gasto del Gobierno en instituciones educativas (públicas y privadas), administración educativa y subsidios o transferencias para entidades privadas (estudiantes/hogares y otras entidades privadas).

### 3.2.1 Comportamiento de la matrícula de la EEB y EM

La cantidad de matriculados es el principal determinante de los requerimientos del sector educativo en términos de recursos humanos, financieros y de equipamiento, siendo complementados estos requerimientos por el tipo de educación que se desea brindar a la población. Los requerimientos del sector educativo se traducen en términos de docentes (salario), insumos, alimentación, becas, recursos para transferencias, mobiliarios, infraestructura, equipamientos y recursos educativos (textos, materiales didácticos, entre otros), por ende, los servicios ofrecidos por estos programas presupuestarios deberían estar vinculados a los componentes básicos requeridos para atender a la población en edad escolar.

En este punto es importante traer a colación que según un estudio realizado por el Banco Mundial (2018) sobre los servicios que llegan a las instituciones educativas en comparación con el contexto regional «Las escuelas públicas paraguayas tienen en general niveles muy bajos de insumos educativos infraestructura escolar básica, docentes calificados, kits escolares, etc.».

La evolución de la matrícula por nivel/ciclo evidencia una disminución del 5% de la cantidad de matriculados en la EEB entre 2015 y 2022. La disminución se da en todos los ciclos y tipo de gestión (oficial, privado, privado-subsidiado) de la institución educativa, a excepción de la EEB primer ciclo que se incrementó en 0,4% en 2022 con relación al año 2015. Al año 2022 hay 52 207 estudiantes menos en los tres ciclos de la EEB respecto de 2015, de los cuales, el 77,1% de la disminución se registra en el sector oficial. La disminución de la matrícula en el período se registra particularmente en el segundo y tercer ciclo, siendo más marcada la caída en el tercer ciclo en los sectores privado y subsidiado.

En la EM la matrícula creció en 0,9%, este crecimiento se explica principalmente por el sector oficial, atendiendo que se registraron decrecimientos en los sectores privado y subsidiado. Lo más significativo se observa en la caída de matriculados en el Privado (-25,2%). Ante la prácticamente estabilidad de la matrícula de la EM a lo largo del período en consideración, cabe observar una cierta reestructuración donde el tamaño de la matrícula perdida por el sector privado sería recuperado por el oficial (6,1%).

La distribución del total de los matriculados en la EM indica que el 11,2% se encuentra en el privado y el 88,8% restante se encuentra matriculado en el Oficial o Privado Subvencionado. Esto indica una fuerte concentración en el Oficial con todo lo que ello implica de cargas en el sistema educativo. En general la matrícula total (EEB y EM) registró una disminución de 3,9% (Tabla 3.2.2).

**Tabla 3.2.2** - Evolución de la matrícula de EEB y EM, según tipo de gestión de la institución. Periodo 2015-2022

Alumnos Sector	Años								Var %
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022-15
<b>Educación Escolar Básica</b>	1.037.286	1.020.831	977.758	973.646	973.047	983.637	976.264	985.079	-5,0%
Oficial	823.395	812.235	769.931	763.834	763.884	780.323	778.899	783.166	-4,9%
1er Ciclo	287.427	276.602	261.820	266.663	272.356	279.077	279.089	283.041	-1,5%
2do. Ciclo	289.939	285.061	266.297	255.891	250.337	254.764	264.984	271.105	-6,5%
3er ciclo	246.029	250.572	241.814	241.280	241.191	246.482	234.826	229.020	-6,9%
Privado	85.254	84.533	83.109	83.801	85.173	80.432	78.588	82.213	-3,6%
1er Ciclo	32.245	32.202	31.369	31.828	33.080	31.458	30.887	32.381	0,4%
2do. Ciclo	28.043	27.823	27.398	27.785	27.905	26.122	25.580	27.165	-3,1%
3er ciclo	24.966	24.508	24.342	24.188	24.188	22.852	22.121	22.667	-9,2%
Privado Subvencionado	128.637	124.063	124.718	126.011	123.990	122.882	118.777	119.700	-6,9%
1er Ciclo	45.988	44.076	44.731	45.995	46.307	46.468	44.429	45.287	-1,5%
2do. Ciclo	43.677	41.779	41.611	42.040	41.003	40.514	40.079	41.120	-5,9%
3er ciclo	38.972	38.208	38.376	37.976	36.680	35.900	34.269	33.293	-14,6%
<b>Educación Media</b>	256.488	250.822	236.541	241.474	248.921	262.274	262.941	258.755	0,9%
Oficial	198.412	194.791	183.389	188.373	195.814	210.686	213.346	210.582	6,1%
B.C.	149.435	148.544	138.243	140.997	146.164	158.643	159.813	156.700	4,9%
B.T.	45.175	43.176	40.061	41.247	43.136	45.744	46.470	46.230	2,3%
E.M.A.	3.802	2.272	4.477	5.336	5.674	5.435	6.400	6.843	80,0%
F.P.M.	0	799	0	0	0	0	0	72	
F.P.V.	0	0	608	793	840	864	663	737	
Privado	38.670	36.465	33.597	33.213	32.795	31.034	29.666	28.934	-25,2%
B.C.	26.335	24.446	22.864	22.650	22.515	21.136	20.527	19.932	-24,3%
B.T.	12.335	11.892	10.518	10.429	10.148	9.710	9.038	8.816	-28,5%
E.M.A.	0	0	0	0	0	0	0	0	
F.P.M.	0	127	0	0	0	20	4	22	
F.P.V.	0	0	215	134	132	168	97	164	
Privado Subvencionado	19.406	19.566	19.555	19.888	20.312	20.554	19.929	19.239	-0,9%
B.C.	13.359	13.495	13.667	13.896	14.249	14.584	14.200	13.583	1,7%
B.T.	6.047	5.621	5.811	5.794	5.853	5.786	5.605	5.517	-8,8%
E.M.A.	0	0	47	75	93	109	78	77	
F.P.M.	0	450	0	0	0	0	0	0	
F.P.V.	0	0	30	123	117	75	46	62	
<b>Total, general</b>	<b>1.293.774</b>	<b>1.271.653</b>	<b>1.214.299</b>	<b>1.215.120</b>	<b>1.221.968</b>	<b>1.245.911</b>	<b>1.239.205</b>	<b>1.243.834</b>	<b>-3,9%</b>

Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2015 –2016. RUE 2022 – BASES FINALES 2017-2018-2019-2020-2021-2022

Elaboración propia

Nota: La matrícula incluye los siguientes niveles/modalidades educativas:

EEB incluye modalidades de Formal, Educación Básica Abierta, Iniciación Profesional Agropecuaria, Educación Indígena y Educación Inclusiva. EM incluye modalidades Bachiller Científico (B.C.) y Técnico (B.T.), Educación Media Abierta (EMA), Formación Profesional Vocacional (FPV) y Formación Profesional de Media (FPM).

Para el programa presupuestario de EEB, que desde el 2015 hasta el 2019 incorpora la educación inicial y los tres ciclos de la EEB, la población potencial para la educación formal está constituida por la población de 3 a 14 años. Esta población se convierte en la demanda potencial a ser atendida por este programa presupuestario. Atendiendo las modificaciones incorporadas en la estructura presupuestaria desde el año 2020, se presenta en tablas separadas el porcentaje de población atendida (matrícula) considerando la población de 3 a 14 años, para el período 2015-2019, (tabla 3.2.3) y la población de 6 a 11 años (edad correspondiente a la EEB 1° y 2° ciclo), para el período 2020-22 (tabla 3.2.4).

La Tabla 3.2.3 muestra por un lado que la población de 3 a 14 años mayoritariamente está matriculada en las instituciones educativas de gestión oficial, por otro lado, que independientemente se considere la matrícula total como población atendida con la población potencial está en torno a los 28%. En el periodo considerado el porcentaje de la población atendida no se ha incrementado, más bien muestra una tendencia de decrecimiento con relación al año base.

**Tabla 3.2.3 - Población atendida EI, Primero, Segundo y Tercer Ciclo de la EEB. Periodo 2015-2022**

Año	Población Potencial (PP) 3 a 14 años de edad	Población atendida (PA1) Matrícula EI+EEB Sector oficial	Población atendida (PA2) Matrícula EI + EEB Total país	Cobertura en % (PA1/PP)	Cobertura en % (PA2/PP)
2015	1.651.131	935.048	1.207.242	57%	73%
2016	1.654.887	935.074	1.204.139	57%	73%
2017	1.658.924	898.248	1.163.501	54%	70%
2018	1.663.192	898.235	1.172.101	54%	70%
2019	1.667.410	907.408	1.182.215	54%	71%
2020	1.671.675	937.349	1.197.188	56%	72%
2021	1.675.764	940.549	1.187.717	56%	71%
2022	1.679.720	944.577	1.204.800	56%	72%

**Fuente:** Elaboración propia. Datos MEC y STP/DGEEC. Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015. Los datos de población deberán ser ajustados conforme a los resultados del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022.

Si se considera solo el primer y segundo ciclo de la EEB conforme a la denominación del programa presupuestario de EEB a partir del 2019, como se ha mencionado anteriormente, la población potencial se constituye por el grupo de edad de 6 a 11 años. En el periodo considerado el porcentaje de población atendida por todas las instituciones educativas del país se ha incrementado a razón de 1 punto porcentual por año, la contribución del sector privado y el privado subvencionado se mantiene en

alrededor del 17%. En concreto, la atención de la población potencial mayoritariamente se da en las instituciones educativas de gestión oficial.

**Tabla 3.2.4 - Población atendida Primer y Segundo ciclo de la EEB. Periodo 2019-2022**

Año	Población Potencial (PP) 06 a 11 años	Población atendida (PA1) Sector oficial	Población atendida (PA2) Total país	Cobertura en % (PA1/PP)	Cobertura en % (PA2/PP)
2019	834.278	522.693	670.988	63%	80%
2020	836.568	533.841	678.403	64%	81%
2021	838.795	544.073	685.048	65%	82%
2022	840.830	554.146	700.099	66%	83%

**Fuente:** Elaboración propia. Datos MEC. STP/DGEEC. Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015.

\*La población atendida corresponde a la población de 6 a 11 años, edad oficial para este nivel educativo establecido por Ley 1264/98.

En el año 2022, según datos de la EPH el 2% (24 343) de la población de 6 a 14 años no asiste a una institución de enseñanza (EPH, 2022). Se identifican como causales de inasistencia de la población de 6 a 14 años a las instituciones de enseñanza motivos asociados a la oferta educativa en la EEB como ser la población que requiere educación especial (15%), la no existencia de una institución cercana (7%), docentes no asisten con regularidad (2%). Las otras razones están asociadas a la falta de recursos en el hogar (23%), motivos familiares (21%), no quiere estudiar (12%). Tabla 3.2.5. Con fines de programación de recursos en el programa presupuestario de EEB es pertinente contar con los recursos necesarios que contribuyan a la incorporación de esta población al sistema educativo.

**Tabla 3.2.5 - Población de 06 a 14 años que no asiste a instituciones educativas, según motivo**

Por qué no asiste o dejó de asistir	Frecuencia	Porcentaje
Sin recursos en el hogar	5.511	23%
Necesidad de trabajar	150	1%
No tiene edad adecuada	385	2%
Considera que terminó los estudios	649	3%
No existe institución cercana	1.644	7%
Institución cercana muy mala	552	2%
Docente no asiste con regularidad	436	2%
Institución no ofrece escolaridad completa	182	1%
Requiere educación especial	3.771	15%
Por enfermedad	2.402	10%
Motivos familiares	5.064	21%
No quiere estudiar	2.941	12%
Otra razón	656	3%
<b>Total</b>	<b>24.343</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia. EPH 2022

En lo que refiere a los alumnos matriculados en la educación media se mantiene con pocas variaciones en el periodo evaluado. Al igual que en el programa presupuestario de la EEB tomando en consideración en que la estructura presupuestaria sigue manteniendo los gastos salariales solo de la EM se presenta la evolución de la población atendida para todo el periodo evaluado. Como puede notarse en todo el periodo el porcentaje de población atendida por el programa presupuestario EM no presenta variaciones significativas. En los últimos años se mantiene en torno al 64%, evidenciando que alrededor del 36% de la población potencial no está siendo atendida por este programa presupuestario. Al igual que en la EEB son las instituciones educativas que gestión oficial la que atienden en mayor porcentaje a la población potencial para este nivel educativo.

**Tabla 3.2.6 - Población atendida Programa presupuestario EM. Periodo 2015-2022**

Año	Población Potencial (PP) 15 a 17 años de edad	Población atendida (PA1) Sector oficial	Población atendida (PA2) Total país	Cobertura en % (PA1/PP)	Cobertura en % (PA2/PP)
2015	406.230	198.412	252.686	49%	62%
2016	405.871	194.791	247.174	48%	61%
2017	405.476	183.389	235.690	45%	58%
2018	405.904	188.373	238.072	46%	59%
2019	406.618	195.814	247.832	48%	61%
2020	407.604	210.686	261.147	52%	64%
2021	408.835	213.346	262.131	52%	64%
2022	410.208	210.582	258.379	51%	63%

**Fuente:** Elaboración propia. Datos MEC. STP/DGEEC. Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015.

\*La población atendida corresponde a la población de 15 a 17 años, edad oficial para este nivel educativo establecido por Ley 1264/98.

\*\*Población atendida refiere a la cantidad de matriculados en la EM en todas sus modalidades.

Conforme a la estructura presupuestaria implementada desde el año 2019, el programa presupuestario EM también incorpora la atención del tercer ciclo de la EEB y de la EM, con lo que la población potencial pasa a constituirse por la población de 12 a 17 años. En este periodo el porcentaje de población atendida se redujo en relación con el año base.

**Tabla 3.2.7 - Población atendida Programa presupuestario EM. Incluyendo 3er ciclo de la EEB. Periodo 2019-2022.**

Año	Población Potencial (PP) 12 a 17 años	Población atendida (PA1) Sector oficial	Población atendida (PA2) Total país	Cobertura en % (PA1/PP)	Cobertura en % (PA2/PP)
2019	818.649	437.005	549.891	53%	67%
2020	820.846	457.168	566.381	56%	69%
2021	823.365	448.172	553.347	54%	67%
2022	826.054	439.602	547.456	53%	66%

**Fuente:** Elaboración propia. Datos MEC. STP/DGEEC. Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015.

\*La población atendida corresponde a la población de 12 a 17 años, edad oficial para este nivel educativo establecido por Ley 1264/98.

\*\*Población atendida refiere a la cantidad de matriculados en la EM en todas sus modalidades.

De la población de 15 a 17 años de acuerdo con los datos de la EPH (2022) el 14% (54 947) no asiste a instituciones educativas de enseñanza. El 34% de los que no asisten señalan como principal motivo la falta recursos en el hogar, el 8% no asiste porque necesita trabajar, el 4% no lo hace porque no existe institución cercana.

**Tabla 3.2.8 - Población de 15 a 17 años que no asiste a instituciones educativas, según motivo**

Por qué no asiste o dejó de asistir	Frecuencia	Porcentaje
Sin recursos en el hogar	18.911	34%
Necesidad de trabajar	4.592	8%
Considera que terminó los estudios	649	1%
No existe institución cercana	2.366	4%
Institución cercana muy mala	115	0%
Institución no ofrece escolaridad completa	145	0%
Requiere educación especial	2.600	5%
Por enfermedad	952	2%
Motivos familiares	10.111	18%
No quiere estudiar	13.672	25%
Otra razón	446	1%
NR	388	1%
<b>Total</b>	<b>54.947</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia. EPH 2022

Los motivos de inasistencia a las instituciones educativas son aspectos que deben ser considerados al momento de definir intervenciones tanto para el acceso como para la permanencia y egreso de un ciclo/nivel educativo. Un aspecto que puede favorecer, tanto al aumento del acceso como a la retención y el egreso sería el de asignar más recursos para ampliar su alcance en términos de cantidad de beneficiarios, dado que de la población de 6 a 14 años que no asiste a instituciones educativas, el 24% no lo hace por razones económicas, este mismo motivo argumenta el 42% de la de 15 a 17 años que no asiste.

Por otro lado, se debería pensar en ofertas educativas alternativas para los jóvenes que no cuentan con instituciones educativas cercanas a su lugar de residencia, de forma a que puedan proseguir sus estudios.

En síntesis, los indicadores educativos demuestran que el acceso a la educación sigue siendo limitado.

### 3.2.2 Cobertura de bienes y servicios del programa

#### 3.2.2.1 Alcance y limitaciones

Al momento de evaluar el alcance y la cobertura que deberían tener los programas presupuestarios, se destaca el cambio introducido con la nueva estructura presupuestaria, donde el programa «Educación Inicial y Escolar Básica» a partir del 2019 a la fecha está identificado como dentro de la Actividad 3. «Brindar Servicio Educativo en Primer y Segundo Ciclo de EEB». Por su parte, la Educación Media desde el año 2019 pasó a identificarse como: Actividad 4. Brindar Servicio Educativo al Tercer Ciclo de EEB y EM, denominado hasta el 2018 como «Educación Media».

Este cambio de estructura implicó, entre otros, un cambio del rango de edad de la población beneficiaria, dado que hasta el 2019 el rango de edad afectado fue de 3 a 14 años, mientras que desde el 2020 la población potencial corresponde a las edades de 6 a 11 años. La estructura presupuestaria si bien se ajusta a las edades de la población potencial, en términos presupuestarios no desvinculó a los recursos (gastos salariales) asociados a la educación inicial y el tercer ciclo de la EEB. Esta situación presenta ciertas complejidades al momento de la evaluación. El análisis se presenta conforme a la disponibilidad de la información.

La edad oficial para la EM es de 15 a 17 años de edad, por tanto, esta se convierte en la población potencial a ser atendida a través del programa presupuestario de EM, sin embargo, al cambiarse la denominación del programa presupuestario se amplía el rango de edad de la población ya que incorpora al rango de edad comprendido entre 12 a 14 años. Con la nueva reconfiguración la población atendida pasa a ser los matriculados del tercer ciclo de la EEB y la EM con sus modalidades científica y técnica. Sin embargo, a la hora de definir las metas solo toma en consideración la población de 15 a 17 años de edad. Por otra parte, este programa presupuestario sólo incorpora los gastos salariales

correspondientes a la media, no así las de tercer ciclo que siguen formando parte del programa de EEB.

### 3.2.2.2 Evolución de la cobertura de los bienes y servicios

Como principales servicios ofrecidos por el programa presupuestario de EEB se incorpora la cantidad total de matriculados, debido a que el programa presupuestario se compone principalmente de gastos salariales. Además, se identificaron las siguientes intervenciones:

- *dotación de kits escolares,*
- *transferencia a instituciones educativas,*
- *complemento nutricional,*
- *almuerzo escolar.*

Cabe señalar que con la nueva estructura presupuestaria estos programas pasaron a formar parte del programa sustantivo Culminación oportuna.

En cuanto a los servicios ofrecidos a través del programa presupuestario de EM son muy similares a los del programa presupuestario de EEB.

El análisis de la evolución de los servicios ofrecidos a través del programa presupuestario de la EEB (Tabla 3.2.9) en general no presenta grandes variaciones interanuales en lo referente a la cantidad de matriculados, así como de beneficiarios de las canastas básicas de útiles escolares.

Mientras que en los servicios de complemento nutricional y almuerzo presentas variaciones interanuales, y la cantidad de beneficiarios de las transferencias a las instituciones educativas, se registra un incremento de casi 50%.

**Tabla 3.2.9 - Cantidad de beneficiarios programa presupuestario EEB según producto. Periodo 2015-2022**

Producto (bienes/servicio)	Número de beneficiarios programa presupuestario EEB							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cantidad de matriculados en EI y EEB (1°, 2° y 3° Ciclo) gestión oficial y priv. subv.	1.093.244	1.089.666	1.053.595	1.057.056	1.064.493	1.092.136	1.086.531	1.094.573
Cantidad de Kits Escolares distribuidos en EI y EEB (1°, 2° y 3° Ciclo) gestión oficial y priv. subv.	1.099.335	1.188.369	1.206.190	1.055.767	1.059.650	1.083.504	1.090.991	1.088.088
Almuerzo escolar EEB*	30.023	44.425	32.770	31.439	29.888	47.210	52.905	44.794
Complemento nutricional EEB*	44.800	42.266	47.031	48.547	47.455	43.869	49.031	47.583
Transferencia a instituciones educativas de EEB**	7.232	7.169	7.008	6.986	10.761	10.700	10.701	10.681

**Fuente.** Elaboración Propia. Datos MEC.

\*Desde el año 2020 pasa a formar parte de los programas sustantivos como parte del proyecto denominado Culminación Oportuna.

\*\* Cantidad de Responsables de Establecimientos Educativos registrados en el MEC para acceder a las transferencias (se aclara que un establecimiento puede incluir varios turnos educativos)

En el programa presupuestario de la EM la evolución de los bienes y servicios (Tabla 3.2.10) en lo correspondiente a número de matriculados se presenta solo para la EM en todo el periodo, a fin de que sea coherente con lo presupuestado para gastos salariales, ya que de incorporarse la matrícula del tercer ciclo de la EEB desde el 2020 no se corresponderá con la realidad del programa presupuestario. Por otra parte, se incorpora sólo la matrícula del sector oficial y el 60% de la matrícula de las instituciones privadas subvencionadas que son financiadas a través del programa del EM<sup>10</sup>.

La evolución de la matrícula muestra un decrecimiento hasta el 2019 si se compara con el año base (2015), un repunte a partir del 2020 para volver a decrecer en el 2022, a pesar de este decrecimiento la cantidad de alumnos matriculados en el periodo se incrementó.

Por su parte, la dotación de canasta básica de útiles escolares revela que en los primeros cuatro años de la serie la cantidad distribuida fue superior a la cantidad de matriculados, esto se explica por el hecho de que los kits benefician al 100% de los matriculados del sector oficial y privado subvencionado, mientras que a partir de 2019 se revierte este comportamiento dado que la cantidad de matriculados supera la cantidad de útiles distribuidos. Estos resultados surgen del contraste de la matrícula oficial y la cantidad de útiles distribuidos, ambos datos proveídos por el MEC.

El número de instituciones educativas beneficiarias de las transferencias se ha incrementado considerablemente, en este al igual que en el programa de la EEB, los recursos son entregados a los responsables de las instituciones educativas, siendo que una institución puede tener más de un responsable.

El beneficio de las becas por su parte se amplía al tercer ciclo de la EEB a partir del 2019, sin embargo, la cantidad de beneficiarios se redujo con relación a los tres primeros años del periodo evaluado. En el año 2022 el Consejo Nacional de Becas decidió incrementar el monto de las becas, con lo cual, al no aumentar proporcionalmente la disponibilidad presupuestaria, se redujo el número de beneficiarios.

---

<sup>10</sup> Se estima que la inversión que realiza el MEC en las instituciones educativas de gestión privada subvencionada representa el 60% de la inversión total del referido sector.

**Tabla 3.2.10 - Cantidad de beneficiarios programa EM, según producto. Periodo 2015-2022**

Producto (bienes/servicio)	Número de beneficiarios programa presupuestario EM							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cantidad de matriculados en EM (oficial y priv. subv)	217.818	214.357	202.994	208.261	216.126	231.240	233.275	229.821
Cantidad de Kits Escolares distribuidos en EM gestión oficial y priv. subv.	223.025	241.463	251.018	209.238	213.096	224.965	231.240	233.331
Cantidad de Kits Escolares distribuidos en EI, EEB y EM gestión oficial y priv. subv.						1.396.579	1.385.544	1.396.543
Almuerzo escolar						47.210	52.905	44.794
Complemento nutricional						43.879	49.031	47.583
Transferencia a instituciones educativas de EM	2.186	2.194	2.213	2.540	6.290	6.509	6.516	6.583
Becas a estudiantes de 3er° Ciclo EEB y EM *	5.500	6.892	7.326	3.942	5.442	1.211	4.999	3.847

\*Hasta el 2018 las becas corresponden solo a estudiantes de la EM, a partir del 2019 incluye 3° ciclo de EEB y EM

La variación interanual de los beneficiarios de los bienes/servicios ofrecidos a través del programa presupuestario de la EEB evidencia comportamiento fluctuante en todo el periodo. Mientras que los servicios de almuerzo escolar, complemento nutricional y transferencia a instituciones educativas se han incrementado considerablemente en el periodo de análisis (Tabla 3.2.11)

**Tabla 3.2.11** - Porcentaje de variación interanual de beneficiarios programa presupuestario EEB, según producto. Periodo 2015-2022

Producto (bienes/servicio)	Programa presupuestario EEB							
	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017	2019/ 2018	2020/ 2019	2021/ 2020	2022/ 2021	2022/ 2015
Cantidad de matriculados (EI y EEB 1°, 2° y 3° Ciclo) y priv. Subven.	0%	-3%	0%	1%	3%	-1%	1%	0%
Cantidad de Kits Escolares distribuidos (1°, 2° y 3° Ciclo)	8%	1%	-12%	0%	2%	1%	0%	-1%
Almuerzo escolar	48%	-26%	-4%	-5%	58%	12%	-15%	49%
Complemento nutricional	-6%	11%	3%	-2%	-8%	12%	-3%	6%
Transferencia a instituciones educativas (instituciones educativas)	-1%	-2%	0%	54%	-1%	0%	0%	48%

**Fuente:** Elaboración Propia. Datos MEC

La mayoría de los servicios ofrecidos por el programa presupuestario de la EM se ha incrementado, salvo la dotación de becas a estudiantes (Tabla 3.2.12).

**Tabla 3.2.12 - Porcentaje de variación interanual de beneficiarios programa presupuestario EM, según producto. Periodo 2015-2022**

Producto (bienes/servicio)	Programa presupuestario EM							
	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017	2019/ 2018	2020/ 2019	2021/ 2020	2022/ 2021	2022/ 2015
Cantidad de matriculados en EM (oficial + 60% de priv. subv.)	-2%	-5%	3%	4%	7%	1%	-1%	6%
Cantidad de Kits Escolares distribuidos en EM gestión oficial y priv. subv.	8%	4%	-17%	2%	6%	3%	1%	5%
Cantidad de Kits Escolares distribuidos en EI, EEB y EM gestión oficial y priv. subv.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-1%	1%	
Almuerzo escolar	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	12%	-15%	
Complemento nutricional	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	12%	-3%	
Transferencia a instituciones educativas de EM	0%	1%	15%	148%	3%	0%	1%	201%
Becas a estudiantes 3° Ciclo EEB y EM*	25%	6%	-46%	38%	-78%	313%	-23%	-30%

\*Hasta el 2018 las becas beneficiaban solo a estudiantes de la media, a partir del 2019 incluye estudiantes del tercer ciclo de la EEB y EM.

**Fuente:** Elaboración Propia. Datos MH

### 3.2.3 Indicadores de producto

Los indicadores de producto están asociados directamente a los servicios que financia el programa presupuestario de EEB. La dotación de útiles escolares es universal para los estudiantes de instituciones educativas de gestión oficial y privado subvencionado, sin embargo, a nivel de indicadores no siempre se llegó a una cobertura del 100% de la matrícula. En lo que se refiere a la provisión del almuerzo y la merienda escolar en la capital, es importante señalar que son los padres los responsables de autorizar que sus hijos accedan a este servicio, por tanto, el cumplimiento de los indicadores tiene alta dependencia de la decisión señalada.

**Tabla 3.2.13 - Evolución de indicadores de eficacia - Producto - Periodo 2015-2019**

Productos (bienes/servicios)	Indicadores de eficacia - Producto	Fórmula	2015	2016	2017	2018	2019
Canasta básica de útiles escolares- CBUE	4 - Porcentaje de la <b>canasta básica de útiles escolares</b> entregados a estudiantes matriculados del pre jardín, jardín, preescolar y 1° al 2° ciclo de la educación escolar básica (EEB) en instituciones educativas de gestión oficial e instituciones educativas del sector privado subvencionado	(Cantidad de CBUE entregados/Matriculados de EI y EEB 1° y 2° ciclo en instituciones educativas del sector oficial y privado subvencionado) *100	100,15%	100%	82,94%	93,77%	100,00%
Almuerzo escolar	185-Porcentaje de alumnos de pre jardín, jardín, preescolar, 1°,2° y 3° ciclo de EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital) que reciben <b>almuerzo escolar</b> .	(Cantidad de alumnos de pre jardín, jardín, preescolar, 1°,2° y 3° ciclo de EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital) que reciben almuerzo escolar/ Cantidad de alumnos de pre jardín, jardín, preescolar, 1°,2° y 3° ciclo de EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital)) *100	100%	83,81%	70,47%	102,35%	88,79%

Merienda escolar	186 - Porcentaje de alumnos de pre jardín, jardín, preescolar y 1°, 2° y 3° ciclo de la EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital) que reciben <b>merienda escolar</b> .	(Cantidad de alumnos de pre jardín, jardín, preescolar, 1°,2° y 3° ciclo de EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital) que reciben merienda escolar/ Cantidad de alumnos de pre jardín, jardín, preescolar, 1°,2° y 3° ciclo de EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital)) *100	100%	93,36%	94,36%	98,16%	97,98%
Canasta básica de útiles escolares	6 - Porcentaje de la <b>canasta básica de útiles escolares</b> entregados a estudiantes matriculados en el tercer ciclo de la educación escolar básica (EEB) y la educación media (EM) de instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada	(Cantidad de CBUE entregados/Matriculados de 3° ciclo de EEB y EM en instituciones educativas del sector oficial y privado subvencionado) *100	90,38%	100,64%	94,18%	101,66%	100,60%

**Fuente:** Elaboración propia. Datos de indicadores de desempeño. MH  
Los porcentajes son calculados en relación con la matrícula total objeto a recibir el beneficio

En todos los indicadores se observan crecimientos y contracciones entre un año y otro, sin un patrón de comportamiento. Como se mencionó anteriormente el caso del almuerzo y la merienda escolar se explica principalmente por el hecho que mientras el MEC prevé para la población potencial beneficiaria del servicio, son los padres los que autorizan si el estudiante accede o no a estos servicios. de eficacia –

**Tabla 3.2.14 – Indicadores de eficacia-producto. Periodo 2015-2019**

Productos (bienes/servicios)	Indicadores de eficacia - Producto	Fórmula	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018
Canasta básica de útiles escolares- CBUE	4 – Porcentaje de la canasta básica de útiles escolares entregados a estudiantes matriculados del prejardín, jardín, preescolar y 1° al 2° ciclo de la educación escolar básica (EEB) en instituciones educativas de gestión oficial e instituciones educativas del sector privado subvencionado	(Cantidad de CBUE entregados/Matriculados de EI y EEB 1° y 2° ciclo en instituciones educativas del sector oficial y privado subvencionado) *100	-0,1%	-17,1%	13,1%	6,6%
Almuerzo escolar	185-Porcentaje de alumnos de prejardín, jardín, preescolar, 1°,2° y 3° ciclo de EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital) que reciben almuerzo escolar.	(Cantidad de alumnos de prejardín, jardín, preescolar, 1°,2° y 3° ciclo de EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital) que reciben almuerzo escolar/ Cantidad de alumnos de prejardín, jardín, preescolar, 1°,2° y 3° ciclo de EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que	-16,2%	-15,9%	45,2%	-13,2%

Productos (bienes/servicios)	Indicadores de eficacia - Producto	Fórmula	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018
		atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital)) *100				
Merienda escolar	186 – Porcentaje de alumnos de prejardín, jardín, preescolar y 1°, 2° y 3° ciclo de la EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital) que reciben merienda escolar.	(Cantidad de alumnos de prejardín, jardín, preescolar, 1°,2° y 3° ciclo de EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital) que reciben merienda escolar/ Cantidad de alumnos de prejardín, jardín, preescolar, 1°,2° y 3° ciclo de EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital)) *100	-6,6%	1,1%	4,0%	-0,2%
Canasta básica de útiles escolares	6 - Porcentaje de la canasta básica de útiles escolares entregados a estudiantes matriculados en el tercer ciclo de la educación escolar básica (EEB) y la educación media(em) de instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada	(Cantidad de CBUE entregados/Matriculados de 3° ciclo de EEB y EM en instituciones educativas del sector oficial y privado subvencionado) *100	11,4%	-6,4%	7,9%	-1,0%

Fuente: Elaboración propia. Datos MH

Las metas en valores absolutos provienen de la ficha de indicadores de desempeño, mientras que la cantidad de beneficiarios fue solicitada al MEC. Esta comparación se pudo realizar para dos de los cuatro indicadores que son el de almuerzo y merienda escolar. Los resultados en términos de porcentaje son diferentes a los reportados en la matriz de indicadores. Los datos para los indicadores vinculados con la dotación de canasta básica se solicitaron al MEC desagregar la EEB por los tres ciclos a fin de que se pudiera calcular los demás indicadores, con respuesta pendiente.<sup>11</sup>

No obstante, cabe señalar que se encontró que, en el caso del almuerzo escolar, el grado reportado de cumplimiento del indicador en todos los años (2015-2019) es inferior al que resultaría del cómputo con la información accedida. En el caso de la merienda escolar solo en un año se encuentra más de un punto porcentual de diferencia (5,4 pp) a favor del reportado.

**Tabla 3.2.15 - Cumplimiento de metas. Periodo 2015-2019**

Indicadores	Fórmula de cálculo del indicador	2015	2016	2017	2018	2019
185 - Porcentaje de alumnos de pre jardín, jardín, preescolar, 1°, 2° y 3° ciclo de EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital) que reciben almuerzo escolar.	(Beneficiarios año t/Meta año t) *100	30.082	32.500	40.378	29.027	29.178
<b>Beneficiarios</b>		30.023	44.425	32.770	31.439	29.888
<b>% de cumplimiento</b>		100%	137%	81%	108%	102%
186 - Porcentaje de alumnos de pre jardín, jardín, preescolar y 1°, 2° y 3° ciclo de la EEB, en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad de la capital) que reciben merienda escolar.	(Beneficiarios año t/Meta año t) *100	46.383	45.268	52.608	49.777	48.154
<b>Beneficiarios</b>		44.800	42.266	47.031	48.547	47.455
<b>% de cumplimiento</b>		97%	93%	89%	98%	99%

**Fuente.** Elaboración propia. Datos MH

<sup>11</sup> Estas metas fueron definidas para el periodo 2015 al 2019.

### 3.2.4 Evaluación de eficacia en la producción de bienes y servicios

La población potencial o población en edad escolar está claramente establecida por Ley para cada nivel/ciclo educativo. Se puede decir que del 2015 al 2018 la población atendida estaba en consistencia con el programa presupuestario. Sin embargo, a nivel presupuestario desde el 2019 se rompe esta correspondencia debido a que el programa presupuestario «Servicios educativos de Primer y Segundo ciclo de la EEB» sigue manteniendo recursos vinculados a la educación inicial y al Tercer ciclo de la EEB, en tanto que el programa presupuestario de Servicios educativos de tercer ciclo de EEB y EM solo contiene gastos salariales vinculado a la EM, no así al tercer ciclo. Esto de alguna manera impide hacer una relación más precisa entre recursos asignados y población beneficiaria. Es conveniente ir ajustando el programa presupuestario conforme al nivel educativo que atiende.

En el sector educativo las intervenciones casi en su totalidad son de carácter universal a excepción del Programa de Becas que se incorpora en el tercer ciclo a partir del 2019. Esta focalización cuenta con una metodología desarrollada que permite seleccionar a la población que cumple con los criterios de focalización. La selección se realiza a través del Consejo Nacional de Becas.

En el cumplimiento de metas aún existen márgenes de mejora. Como se pudo observar en las tablas 3.2.14 y 3.2.15 en un elevado número de indicadores se cumple con las metas de producción comprometidas, especialmente en lo referente a la dotación de útiles escolares. No obstante, esto no se da en todos los años y tampoco en todos los indicadores comprometidos. En lo que se refiere al almuerzo escolar y complemento nutricional las metas son establecidas conforme a las estimaciones de la cantidad de matriculados en las instituciones beneficiadas, sin embargo, la provisión al niño depende de la autorización de los padres, por lo que su cumplimiento depende directamente de esta condición, es decir, el cumplimiento de esta meta se ve afectado por factores externos.

El programa presupuestario de EEB atiende alrededor del 80% de la población potencial. Este 80% se convierte en el 100% de los estudiantes para quienes se prevé la provisión de los bienes y servicios.

En este sentido, como se ha mencionado anteriormente el servicio educativo en la mayoría de los bienes y servicios que ofrece es universal, por tanto, debe beneficiar al 100% de los matriculados (población atendida). La evolución de los indicadores da cuenta que en general la cobertura de los servicios se mantiene alrededor del 100% por lo que se puede concluir que la producción de los bienes y servicios es relevante en relación con la población potencial. Sin embargo, también existen márgenes de mejora aún.

En este punto se menciona específicamente lo relacionado con el almuerzo escolar y el complemento nutricional atendiendo que es una de las intervenciones en el que se puede identificar como elemento que facilita su implementación el hecho que OG esté protegida por ley, mientras que un elemento que puede obstaculizar su implementación es el hecho que los padres son que tienen que autorizar si el niño accede o no a este servicio.

En lo referente a las características de los datos que se reportan para el seguimiento se evaluó las siguientes dimensiones.

**Exactitud:** los datos del MEC provienen de más de una fuente de información. Los datos referentes a cantidad de matriculados son del Registro Único del Estudiante (RUE) que es la fuente oficial del MEC, esta base está a nivel de estudiantes donde su dato de identificación es el número de cédula de identidad y para aquellos que no cuenten con este documento el sistema genera un ID de oficio. Esto puede ser una fuente de error debido a que puede generar eventuales duplicaciones una vez que el estudiante acceda a la cédula de identidad.

Los datos de beneficiarios de útiles escolares, almuerzo escolar, complemento nutricional y becas son basados en actas de entrega y sistemas internos que se operan de forma manual todavía lo que puede llevar a errores.

Por su parte, los datos de ejecución presupuestaria de intervenciones específicas como los mencionados en el párrafo anterior y los de transferencia a instituciones educativas no permiten identificar claramente los recursos invertidos en cada programa presupuestario debido a que contienen recursos que se destinan a otros niveles/ciclos educativos.

En síntesis, se considera que los aspectos señalados pueden atentar contra la exactitud de los datos.

**Confiabilidad:** como se ha mencionado en el criterio de exactitud las características de las fuentes de información también inciden en la confiabilidad de los datos, especialmente, en la cantidad de beneficiarios de los servicios. Resulta necesario que el MEC avance en el desarrollo de un sistema que garantice la confiabilidad de la información.

**Integridad:** al operar la información en forma manual todavía se convierte en fuente de error, es decir, puede darse duplicaciones u omisiones, por ende, no se puede garantizar la integridad de los datos.

**Minuciosidad:** los datos del RUE se considera que cumplen con este criterio, no así los datos de beneficiarios que son gestionados a través de las actas de entrega y se operan de forma manual todavía.

**Oportunidad:** los datos del RUE están en línea y las modificaciones que se realizan a nivel de institución educativa impactan en ella directamente, sin embargo, lo referente a la dotación de bienes y servicios (útiles, almuerzo, complemento nutricional) no tienen las mismas características por lo que no se puede garantizar la oportunidad de esta información.

**Imparcialidad:** Se entiende que los datos del RUE cumplen con este criterio, no así los datos relacionados con los beneficiarios de los bienes y servicios debido a que son manipulados sin los protocolos correspondientes, criterios de estandarización, entre otros.

### 3.2.5 Recomendaciones

Para que las evaluaciones del presupuesto se puedan realizar con mayor precisión se requiere alinear los programas presupuestarios con la población que atiende, en esta línea se recomienda que el MEC gradualmente inicie el proceso de reestructuración de su presupuesto en lo que refiere a gastos salariales especialmente.

Se recomienda en el presupuesto identificar los recursos asociados con las intervenciones como almuerzo escolar y complemento nutricional que, si bien el usuario no vinculado a la ejecución puede identificar el OG, no puede identificar cuánto va a almuerzo y cuánto va complemento, esta situación también se da con útiles escolares.

La forma como está estructurado actualmente el presupuesto tampoco permite identificar los recursos invertidos en cada nivel/ciclo, sin embargo, los programas

presupuestarios están atados a los niveles educativos. Esta situación puede llevar a conclusiones erróneas.

También es necesario avanzar en el desarrollo de un sistema robusto de manejo de información de beneficiarios de los diferentes servicios que presta el MEC, esto contribuirá a garantizar los criterios que los datos deben cumplir.

En cuanto a la población atendida actualmente, los indicadores de resultados intermedios se establecen a nivel nacional, es decir, incorporando además del sector oficial a los del sector privado y privado-subsidiado. Atendiendo, que el foco principal del financiamiento son las instituciones de gestión oficial, se recomienda incorporar indicadores que permitan evaluar en particular los resultados del sector oficial. Ejemplo: tasa de egreso total país, tasa de egreso sector oficial.

Se sugiere al MEC que la información sobre la ejecución de los recursos públicos se registre con la mayor desagregación posible, en formato accesible para todo público y que permita el procesamiento.

### 3.3 Eficacia en la obtención de resultados

En esta sección se analiza el logro de los resultados comprometidos en materia de resultados intermedios y resultados inmediatos definidos en la matriz de indicadores de estructura presupuestaria.

Los resultados intermedios asociados a los programas bajo consideración en esta evaluación hacen a:

- *Porcentaje de repitentes y salidos del sistema (2015-2019)*
- *Tasa de egreso*
- *Tasa de escolarización en educación inicial*
- *Tasa de retención*

Los resultados inmediatos establecidos en la ficha de fundamentación del Programa hacen a:

- Porcentaje de estudiantes del 1° y 2° ciclo de la EEB matriculados en instituciones educativas del sector oficial y privada subsidiada focalizadas de la capital que reciben merienda escolar.

- Porcentaje de estudiantes del 1° y 2° ciclo de la EEB matriculados en instituciones educativas del sector oficial y privada subvencionada focalizadas de la capital que reciben almuerzo escolar
- Porcentaje de estudiantes del 3° ciclo de la EEB matriculados en instituciones educativas del sector oficial y privada subvencionada focalizadas de la capital que reciben merienda escolar
- Porcentaje de estudiantes del 3° ciclo de la EEB y EM matriculados en instituciones educativas del sector oficial de la capital que reciben alimentación escolar y colación.
- Porcentaje de estudiantes de la EEB 1°, 2°, 3° ciclo y la EM matriculados en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada que reciben canasta básica de útiles escolares
- Porcentaje de becas entregadas a estudiantes de la EEB 3° ciclo y la EM
- Estudiantes del tercer ciclo de la EEB y EM reciben educación acorde a los requerimientos

### 3.3.1 Indicadores de resultados intermedios

#### 3.3.1.1 Tasa de egreso

La tasa de egreso<sup>12</sup> es un indicador que resume la trayectoria educativa del estudiante ya que mide la cantidad de alumnos de una cohorte que egresan de un ciclo/nivel educativo. Es el reflejo de la eficiencia interna del sistema educativo, la calidad de la educación atendiendo y de cómo los recursos proveídos fueron suficientes para lograr mejorar los resultados educativos en términos de egreso.

De los dos programas presupuestarios evaluados se puede ver que no se dieron variaciones importantes en las intervenciones por tanto es consistente que este indicador haya variado poco en el tiempo, inclusive que no se haya cumplido con la meta.

La tasa de egreso de la cohorte de seis años de escolaridad (EEB 1° y 2° ciclo) se ha incrementado en 13 puntos porcentuales entre el 2015 y el 2022, mientras que en la EEB 3° ciclo se incrementó en 9 puntos porcentuales. No obstante, a pesar de esta mejora,

---

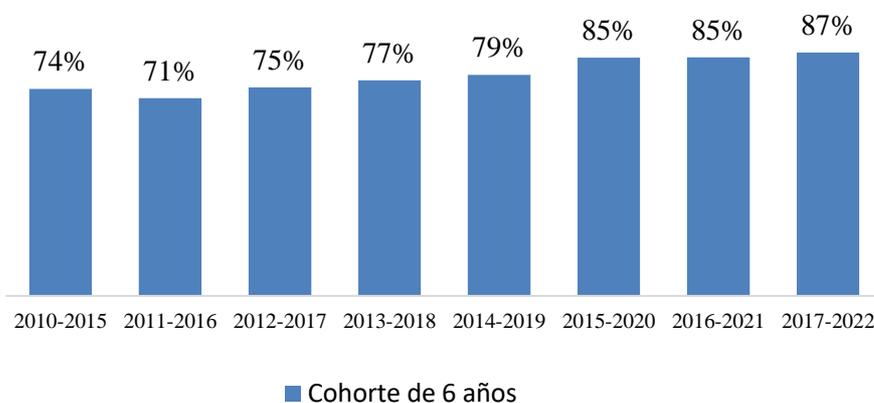
<sup>12</sup> Es el porcentaje de una cohorte de alumnos matriculados en el primer grado/año de estudio de un ciclo o nivel de enseñanza en un año escolar dado, que alcanzan y promueven el último grado/año del ciclo/nivel de enseñanza.

se puede ver que 13 de cada 100 niños que se matricularon en el primer grado en el año 2017 no terminan los seis años de escolaridad en el 2022, mientras que para la cohorte de nueve años son 34 de cada 100 los que no terminan los 9 años de escolaridad obligatoria.

Por su parte, para la cohorte de 12 años de escolaridad 49 de cada 100 estudiantes que se matricularon en el primer grado en el año 2011 no completaron 12 años de escolaridad. En otras palabras, de los alumnos que ingresaron a primer grado en el año 2011, casi la mitad no llegó a egresar de la EM en el año 2022, ya sea por repitencia o por deserción.

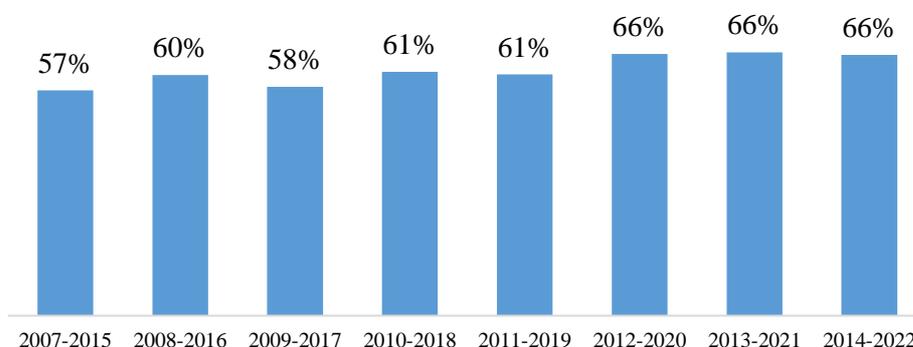
**Gráfico 3.3.1 - EEB 1° y 2° ciclo. Tasa de egreso**

(a) Cohorte de 6 años



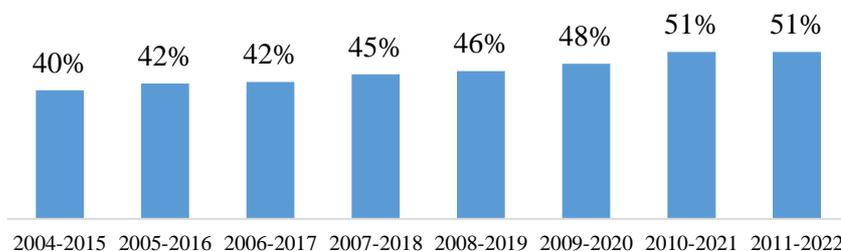
**Fuente.** Elaboración propia. Datos MEC

(b) Cohorte de 9 años



**Fuente:** MEC. Elaboración Propia

(c) Cohorte de 12 años de escolaridad



**Fuente:** MEC. Elaboración Propia

En el periodo 2015-2019 el MEC comprometió como indicadores de resultados el porcentaje de repitencia y de salidos. Estos indicadores son de eficiencia interna del sistema educativo, es decir, a medida que disminuyen estos indicadores un sistema educativo es más eficiente, esto ha de tenerse en cuenta al momento de analizar los indicadores de desempeño. Se podría decir que a medida que se aleja por debajo del 100%, es mejor, considerando que esto implica que ha disminuido la cantidad de repitentes y de salidos del sistema educativo.

En este sentido, si bien desde el 2015 al 2018 el avance con relación a la meta de repitencia fue del 100% se puede decir que el 2019 con 92,3% fue el de mejor resultado considerando que ha disminuido la cantidad de alumnos repitentes. En contrapartida, es una señal de alerta que se haya incrementado la cantidad de alumnos salidos en el año 2019.

En cuanto a la selección de los indicadores se consideran que las tasas de repitencia y deserción no pueden ser indicadores de resultados, las mismas están más vinculados a procesos, dado que son dos de las alternativas que pueden ocurrir cuando un alumno se matricula en un grado/curso.

Por otro lado, no existe una relación unívoca de que por el solo hecho de realizar una intervención puede disminuir la repitencia y la deserción. En este sentido, investigaciones realizadas sobre estos temas señalan que *«la deserción es un fenómeno multicausal, asociada a las características personales de los estudiantes, familiares (nivel de educativo e ingreso de los padres), sociolingüísticos entre otros. Mientras que*

la repitencia es un fenómeno complejo, asociada más con la historia personal y académica de los estudiantes, edad, género, estado civil, expectativas personales, motivación de los estudiantes, entre otros. Para la disminución de estos indicadores se deberán desarrollar estrategias integrales que incluyan revisión, ajuste a las políticas educativas, prácticas pedagógicas, contenidos curriculares, mejoramiento de la cualificación de los docentes»

Un indicador de resultado es la tasa de egreso porque es el resultado final del proceso educativo, otro indicador de resultado es el de aprendizaje, sin embargo, este indicador no está disponible para todos los años y además no se puede atar a una sola intervención

Los indicadores de resultados son pocos y su cumplimiento resulta de la conjunción de una serie de intervenciones por lo que no es posible atar a una sola intervención. Por ejemplo, no por el hecho de proveer almuerzo escolar va a disminuir el porcentaje de repitentes o el porcentaje de salidos y aumentar la tasa de egreso, sino que es a través de la suma de las intervenciones que se logra incidir en un indicador de resultado. Estos aspectos se deben evaluar al momento de definir indicadores.

La tasa de escolarización de la Educación Inicial es otro indicador comprometido en el mismo periodo. Este indicador ha superado la meta establecida.

**Tabla 3.3.1 - Programa presupuestario EI y EEB. Indicadores de resultados en relación con la meta**

Indicadores de resultados de eficacia	Fórmula	2015	2016	2017	2018	2019
337- Porcentaje de alumnos <b>repitentes</b> con relación a la matrícula de la EEB 1° y 2° ciclo en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad) de capital.	(Repitentes EEB 1° y 2° Ciclo de instituciones educativas de gestión oficial y priv.subv. (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad) de capital / de Matrícula de EEB 1° y 2° Ciclo de instituciones educativas de gestión oficial y priv.subv. (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad) de Capital) *100	100	100	100	100	92,3
338 - Porcentaje de alumnos <b>salidos</b> con relación a la matrícula de la EEB 1° y 2° ciclo en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atienden a la población en situación de vulnerabilidad) de capital. Periodicidad:	(Salidos de EEB 1° y 2° Ciclo de instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad) de capital / de Matrícula de EEB 1° y 2° Ciclo de instituciones educativas de gestión oficial y privada subvenc. (que atiende a la población en situación de vulnerabilidad) de Capital) *100	100	100	100	100	169.23
340 - Tasa bruta de <b>escolarización</b> de alumnos matriculados en jardín de infantes*	(Matrícula total en jardín de infantes/población de 4 años) *100	108,97	100,00	118,56	118,56	...

**Fuente:** Elaboración propia. MH, Indicadores de desempeño 2015-2019

\*No se establecieron metas para este indicador en el 2019

Para hacer el seguimiento del programa presupuestario de la EEB sería conveniente incorporar como indicador intermedio la tasa de egreso de los 6 años de escolaridad de la EEB primer y segundo ciclo.

**Tabla 3.3.2 - Programa presupuestario EI y EEB. Indicadores de resultados intermedios**

Indicador Resultado Intermedio-Eficacia	Fórmula	Metas	2019	2020	2021	2022
515 - Tasa de egreso de la educación escolar básica y la media (cohorte de 12 años de escolaridad)	$(\text{Número total de egresados en el 3}^\circ \text{ curso de la educación media en el año } t) / (\text{Número total de matriculados en el 1}^\circ \text{ grado de la EEB en el año } t- 12) * 100$	Datos oficiales	46%	48%	51%	51%
		Metas	46%	48%	50%	52%
508 - Tasa de retención escolar de la educación media (cohorte de 3 años de escolaridad)	$(\text{Número total de matriculados en el 3}^\circ \text{ curso de la educación media en el año } t) / (\text{Número total de matriculados en el 1}^\circ \text{ curso de la educación media en el año } t-3) * 100$	Datos oficiales	81%	81%	84%	79%
		Metas	79%	80%	81%	82%

**Fuente:** MEC-DGPE. SIEC 2013-2016, RUE, 2017-2021, Base final de aprobados y 2022 base preliminar de aprobados

En el año 2022 para este programa presupuestario de EEB se comprometió un solo indicador. La base de datos utilizada para este fin es el Registro Único del Estudiante (RUE). El RUE es la fuente oficial del MEC de datos educativos referente a estudiantes, contiene información sobre la trayectoria educativa de cada uno de los estudiantes, se implementa desde el año 2017.

**Tabla 3.3.3 - Programa presupuestario Primer y Segundo Ciclo de EEB. Indicador de eficacia. Resultados inmediatos**

Indicador. Resultado inmediato	Fórmula	2022
1213 - Porcentaje de estudiantes matriculados primer y segundo ciclo de EEB en instituciones educativas oficiales, privadas subvencionadas y privadas que <b>permanecen</b> en el sistema educativo durante el año escolar.	$(\text{Cantidad de estudiantes matriculados primer y segundo ciclo de EEB en instituciones educativas oficiales, privadas subvencionadas y privadas a inicios del año escolar} / \text{Cantidad de estudiantes matriculados primer y segundo ciclo de EEB en instituciones educativas oficiales, privadas subvencionadas y privadas al final del año escolar}) * 100$	100,02%

\*Indicador incorporado en el 2022

### 3.3.2 Resultados inmediatos

#### 3.3.2.1 Almuerzo escolar, complemento nutricional y canasta de útiles.

En relación con las intervenciones en materia de almuerzo escolar, complemento nutricional y canasta de útiles, si bien los indicadores inmediatos comprometidos por el MEC pueden estar vinculados con una mayor retención de los matriculados y consecuentemente con el aumento de la tasa de egreso, no se debe perder de vista que en el caso especialmente de los indicadores vinculados a la provisión del almuerzo escolar y el complemento nutricional la decisión de acceder o no al beneficio es externo al MEC y no a la disponibilidad del servicio. Esto hace que las metas sean de difícil cumplimiento, en este sentido sería conveniente pensar en otros indicadores no estén en alta dependencia de decisiones externas.

En la Tabla 3.3.4 se puede observar que no se cumple totalmente los indicadores comprometidos a excepción del indicador de almuerzo y colación en el tercer ciclo de la EEB.

El indicador de becas en el año 2022 se cumplió en un 77%, la diferencia con la meta comprometida se debe a que el Consejo Nacional de Becas aumentó el monto de la beca con lo cual se redujo la cantidad de beneficiarios.

**Tabla 3.3.4 - Programa presupuestario EM. Indicador de Resultados inmediatos**

Indicador	Fórmula	2020	2021	2022
520 - Porcentaje de estudiantes del 1o y 2o ciclo de la EEB matriculados en instituciones educativas del sector oficial y privada subvencionada focalizadas de la capital que reciben <b>merienda escolar.</b>	(Número de estudiantes del 1° y 2° ciclo de la EEB matriculados en instituciones educativas del sector oficial y privada subvencionada focalizadas de la Capital que reciben merienda escolar. en el año t) /Número de estudiantes del 1° y 2° ciclo de la EEB matriculados en instituciones educativas del sector oficial y privada subvencionada focalizadas de la Capital en el año t) *100	83,96	115	95
522 - porcentaje de estudiantes del 1o y 2o ciclo de la EEB matriculados en instituciones educativas del sector oficial y privada subvencionada focalizadas de la capital que reciben <b>almuerzo escolar</b>	(Número de estudiantes del 1° y 2° ciclo de la EEB matriculados en instituciones educativas del sector oficial y privada subvencionada focalizadas de la Capital que reciben almuerzo escolar. en el año t)/Número de estudiantes del 1° y 2° ciclo de la EEB matriculados en instituciones educativas del sector oficial y privada subvencionada focalizadas de la Capital en el año t)*100	81,22	128,21	85
523 - porcentaje de estudiantes del 3o ciclo de la EEB matriculados en instituciones educativas del sector oficial y privada subvencionada focalizadas de la capital que reciben <b>merienda escolar</b>	(Número de estudiantes del 3° ciclo de la EEB matriculados en instituciones educativas del sector oficial y privada subvencionada focalizadas de la Capital que reciben merienda escolar en el año t )/Número de estudiantes del 3° ciclo de la EEB matriculados en instituciones educativas del sector oficial y privada subvencionada focalizadas de la Capital en el año t)*100	164,64	101	100
524 - porcentaje de estudiantes del 3o ciclo de la EEB y EM matriculados en instituciones educativas del sector oficial de la capital que reciben <b>alimentación escolar y colación.</b>	(Número de estudiantes del 3° ciclo de la EEB y EM matriculados en instituciones educativas del sector oficial de la Capital que reciben alimentación escolar en el año t)/Número de estudiantes del 3° ciclo de la EEB y EM matriculados en instituciones educativas del sector oficial de la Capital en el año t)*100	108,37	69	95

Indicador	Fórmula	2020	2021	2022
548 - Porcentaje de estudiantes de la educación escolar básica, 1o, 2o, 3o ciclo y la educación media matriculados en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada que reciben <b>canasta básica de útiles escolares</b>	(Número de estudiantes de 1°, 2°, 3° Ciclo de la EEB y la Educación Media matriculados en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada beneficiados con canasta básica de útiles escolares en el año t) / (Número total de estudiantes Educación Inicial, 1°, 2°, 3° Ciclo de la EEB y la Educación Media matriculados en instituciones educativas de gestión oficial y privada subv. en el año t) *100	130,02	99	106
550 - Porcentaje de <b>becas</b> entregadas a estudiantes de la educación escolar básica 3o ciclo y la educación media	(Cantidad de becas entregadas a estudiantes del 3° Ciclo de la Educación Escolar Básica y la Educación Media en el año t / Cantidad de becas planificadas a entregar a estudiantes del 3° Ciclo de la Educación Escolar Básica y la Educación Media en el año t) *100	100	99,92	77

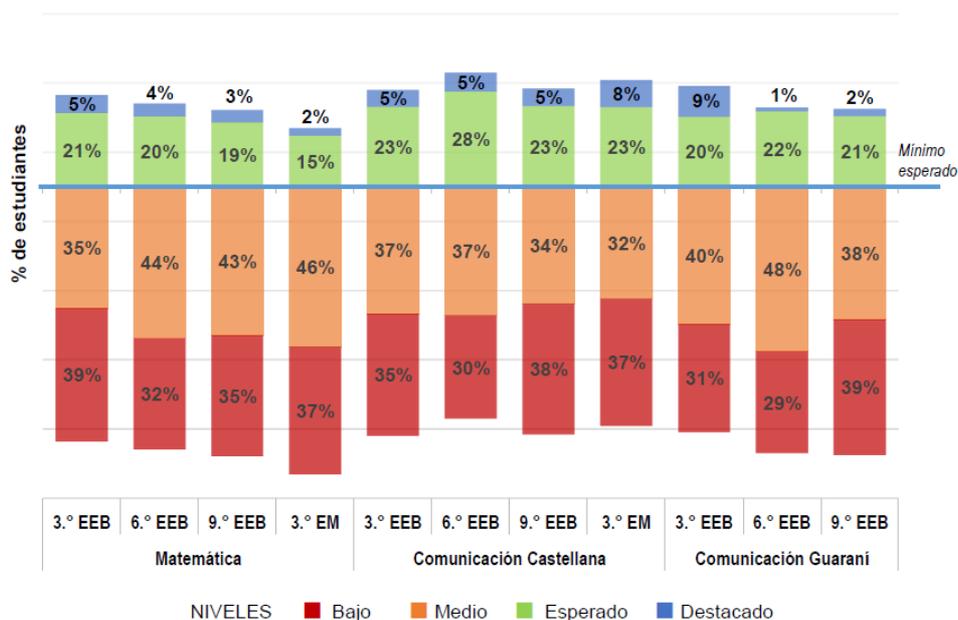
**Fuente.** Elaboración propia. Datos MH. Indicadores de desempeño

### 3.3.3 Resultados de aprendizajes

Otro indicador que da cuenta de los resultados educativos hace a los niveles de desempeño académico de los estudiantes. Sin embargo, este indicador no se dispone de forma anual, considerando que son resultado de pruebas estandarizadas cuya aplicación no se realiza de forma periódica y cuyo financiamiento por lo general está sujeto a préstamos, donaciones o proyectos. La última evaluación se realizó en el 2018 y se financió con recursos del FEEL.

En cuanto a los aprendizajes, los resultados de la evaluación censal realizada por el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) en las áreas de matemática y lengua castellana muestran que sólo entre 2 y 3 de cada 10 estudiantes alcanzan o superan el nivel mínimo de aprendizaje esperado para los respectivos grados y áreas académicas evaluadas. En otros términos, entre el 70 % y el 80% de los estudiantes no alcanza el nivel de aprendizaje mínimo esperado (Nivel III), según grado o curso y área académica (MEC, 2020). Como factores asociados al aprendizaje, el mismo informe señala que entre el 28% y el 35% del total de las variaciones no explicadas por el nivel estudiante, se asocia al peso del conjunto de factores educativos institucionales (aula/sección, docente, institución educativa).

**Gráfico 3.3.2** - Distribución porcentual de los estudiantes según niveles de desempeño por área académica y grado evaluado. Total, país



Fuente. Tomado de MEC 2020, Aplicación SNEPE 2018

### 3.3.4 Modelo lógico causal de los programas presupuestarios evaluados

El modelo lógico causal parte de la premisa que, a través de los insumos, las actividades que se ejecutan, los productos que se ofrecen se obtiene los resultados esperados. Esta lógica causal a su vez requiere de una clara identificación de los problemas. Al respecto, se resalta que los programas presupuestarios de EEB y EM no identifican problemas en el entendido que son servicios que necesariamente se deben de garantizar para ofrecer educación.

Los problemas son identificados para los programas sustantivos que están vinculados a los niveles educativos atendidos por los programas presupuestarios objetos de la evaluación son:

- i. *Limitado acceso de jóvenes a la educación media*
- ii. *Bajos niveles de permanencia y culminación de los 12 años de escolaridad obligatoria.*
- iii. *Bajo nivel de desempeño académico de los estudiantes de educación escolar básica y educación media.*

No existen dudas de que los problemas están claramente identificados, sin embargo, las limitantes al acceso están identificadas solo como un problema del nivel medio, no así de la EEB, lo que puede generar que no incorporen estrategias que faciliten el acceso a la EEB.

Por otro lado, analizar el modelo lógico causal implica no perder de vista que el MEC tiene como misión “Garantizar a todas las personas una educación de calidad como bien público y derecho humano a lo largo de la vida”. Cumplir esta misión implica garantizar el acceso a una educación de calidad con equidad, sin embargo, como se ha podido constatar en el análisis de los indicadores educativos se observan desafíos importantes en términos de acceso, eficiencia interna y aprendizaje, tanto en la EEB, como en la EM. Estos desafíos no deberían ser abordados de manera aislada atendiendo que no son independientes unas de otras, las intervenciones que se realizan en acceso también inciden en el aprendizaje y en la eficiencia interna. Acceder a una educación de calidad con equidad implica garantizar infraestructura y equipamientos adecuados, docentes con las competencias requeridas, textos y materiales educativos pertinentes, tecnología, currículos amplios, pertinentes, flexibles, becas para estudiantes, entre otros.

### 3.3.4.1 Modelo lógico programas presupuestarios EEB y EM

En la matriz de resultados el programa Central del cual forman parte las actividades presupuestarias de EEB: 3. «Brindar servicio educativo en primer y segundo ciclo de EEB» y actividad presupuestaria de la EM: 4. «Brindar servicio educativo en el tercer ciclo de la EEB Y EM» tiene como resultado intermedio «Población con equidad educativa asegurada». Un primer análisis vinculado con los recursos presupuestados bajo este programa que se compone principalmente de gastos salariales lleva a concluir que los programas/actividades presupuestadas son indispensables para el acceso a la educación, pero no suficientes para garantizar la equidad en la educación a la población. La equidad además de las intervenciones universales implicaría un componente de diferenciación (adicional), aspecto que no se contempla para todas las actividades que se incluyen bajo el Programa Central.

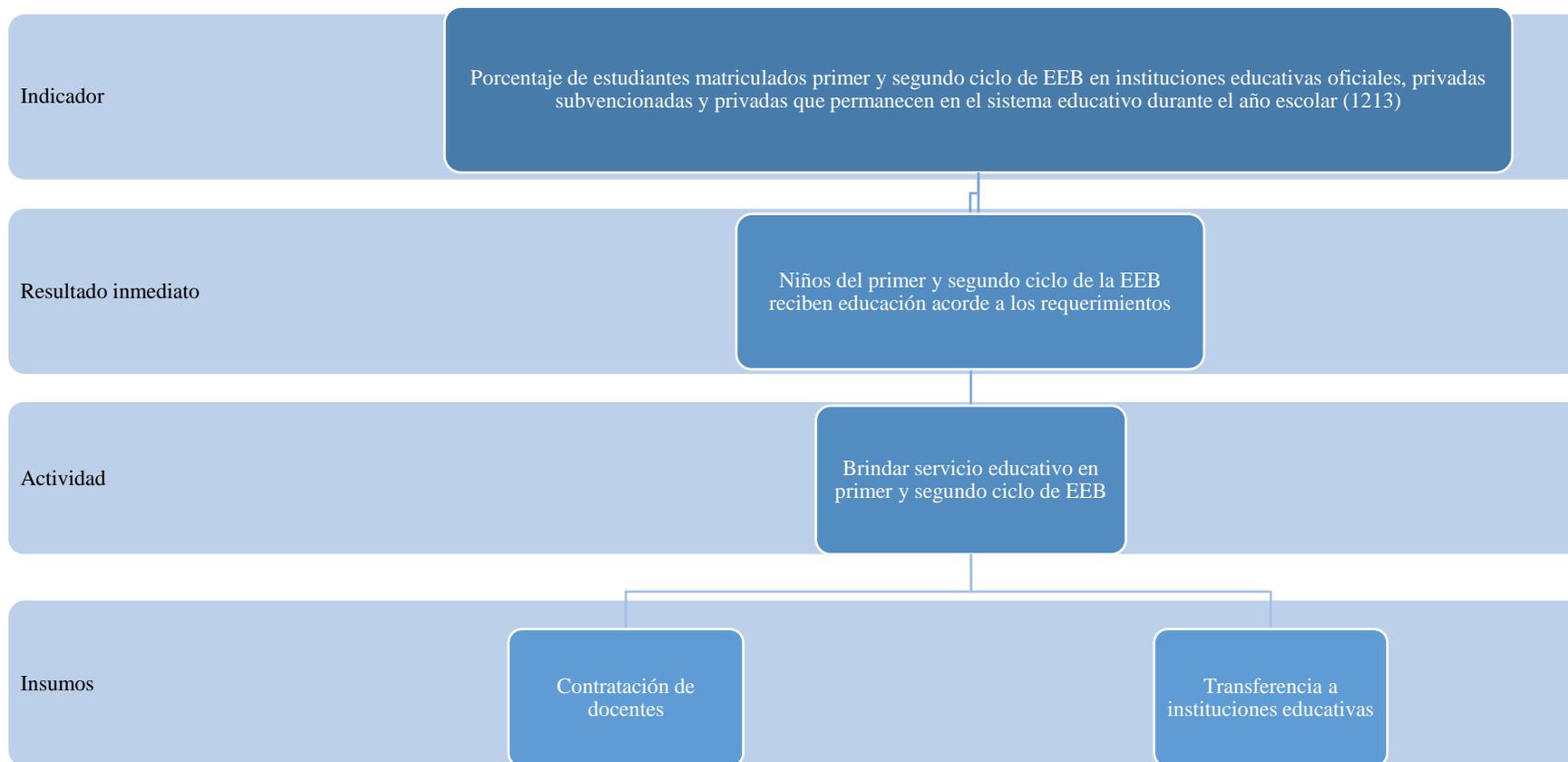
En el caso específico del programa presupuestario de EEB plantea como resultado inmediato «Niños del primer y segundo ciclo de la educación escolar básica reciben educación acorde a los requerimientos». Como se ha mencionado en apartados anteriores este programa presupuestario atiende a la población de 6 a 11 años y se desarrolla en seis grados.

En el año 2022 se incorpora como indicador de este resultado el porcentaje de estudiantes matriculados primer y segundo ciclo de EEB en instituciones educativas oficiales, privadas subvencionadas y privadas que permanecen en el sistema educativo durante el año escolar (Cod. 1213). Cumplir con este indicador implicaría que el 100% de los matriculados al inicio del año escolar en las instituciones de gestión oficial y privado subvencionada permanezcan dentro del sistema educativo al cierre del periodo lectivo, es decir, no debería registrarse deserción alguna, situación casi imposible en el sistema educativo dentro de un año lectivo. Ejemplo de esto se refleja en las tasas de egresos que evidencian elevados índices de desgranamiento. Este indicador mide la permanencia de los estudiantes dentro del sistema educativo, sin embargo, los recursos programados específicamente en el programa Central se componen mayoritariamente de gastos salariales y de funcionamiento (transferencias) que están más asociados al acceso a la educación que a la permanencia dentro del sistema educativo.

Se recomienda evaluar la pertinencia del resultado inmediato considerando que el docente y la transferencia no garantizan que los niños reciban educación conforme a sus requerimientos. De igual forma, el indicador seleccionado no da cuenta de este programa presupuestario, se recomienda buscar un indicador más asociado al acceso.

Una alternativa de formulación para el resultado inmediato podría ser “Niños de 6 a 11 años reciben educación”, como indicador se podría incluir el incremento de la matrícula o bien la tasa de escolarización.

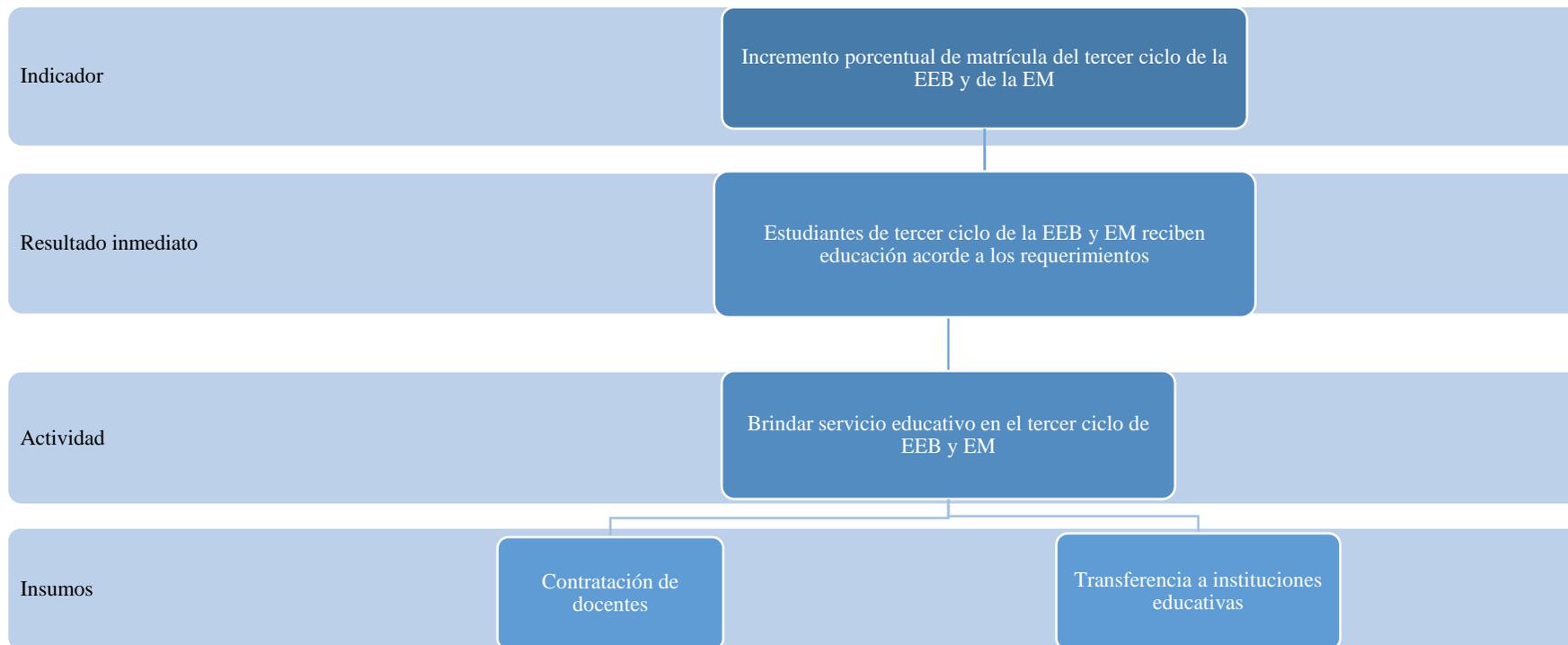
Modelo lógico causal – Programa presupuestario EEB, programa Central.



**Fuente.** Elaboración propia. Matriz de planificación presupuestaria por resultados 2022

El programa presupuestario de la EM en el programa Central presenta misma lógica causal que la de EEB. El indicador definido en este programa se corresponde con el tipo de intervención realizada.

### Modelo lógico causal – Programa presupuestario EM, programa Central



**Fuente.** Elaboración propia. Matriz de planificación presupuestaria por resultados 2022

Ahora bien, si se consideran los programas sustantivos que actúan como transversales a los programas presupuestarios de EEB y EM, estos potencian a los programas presupuestarios evaluados al incorporar recursos que se destinan a los niveles educativos de EEB y EM. Sin embargo, los programas sustantivos se presentan de forma independiente con sus respectivos árboles de problemas, que al ser analizados por separado lleva a concluir que las intervenciones propuestas parecieran insuficientes para alcanzar el resultado esperado.

#### 3.3.4.2 Modelo lógico del programa 2. Educación Media Integrada

El programa Educación Media Integrada se compone prácticamente de recursos para capacitación docente y plantea como resultado el incrementar el acceso de jóvenes de 15 a 17 años a la EM, sin embargo, a nivel de actividades se financia la difusión de la oferta educativa con fondos casi inexistentes y el proyecto capacitación de docentes que interviene en todos los niveles/modalidades educativas. Las actividades financiadas bajo este programa no condicen con el resultado propuesto.

#### 3.3.4.3 Modelo lógico del programa 3. Calidad de aprendizajes

Este programa tiene como resultado intermedio el incremento del desempeño académico de los estudiantes de 6 a 17 años de edad, para este fin financia la elaboración de currículum y materiales para pueblos indígenas, la dotación de materiales didácticos para estudiantes del primer y segundo ciclo de la EEB, la implementación del proyecto jornada escolar extendida<sup>13</sup>, la dotación de tecnología, la evaluación de aprendizaje. No incorpora, la capacitación docente como una de las actividades que serán desarrolladas para el mejoramiento de los aprendizajes.

#### 3.3.4.4 Modelo lógico del programa 4. Culminación oportuna.

Este programa plantea que, con la entrega de útiles escolares, la distribución de almuerzo escolar en Asunción y la distribución de becas a estudiantes del tercer ciclo de la EEB se aumenta la retención y la culminación de la EEB y la EM. Sin embargo, la retención y la culminación oportuna están asociadas a otras variables como ser el antecedente académico, el acceso a materiales educativos, el ingreso oportuno. Estas

---

<sup>13</sup> Proyecto implementado con recursos de préstamo. Focaliza en 300 instituciones educativas de EEB 1° y 2° ciclo

intervenciones no están contempladas en este programa. En concreto al abordarlos de forma independiente del componente acceso y calidad hace que las intervenciones propuestas sean insuficientes para alcanzar el resultado propuesto.

Por otro lado, es importante, no perder de vista que la educación es obligatoria y gratuita por lo que intervenciones como la dotación de útiles escolares son condiciones básicas para el acceso a la educación por lo que se debe analizar si estos recursos no deberían de formar parte el programa Central.

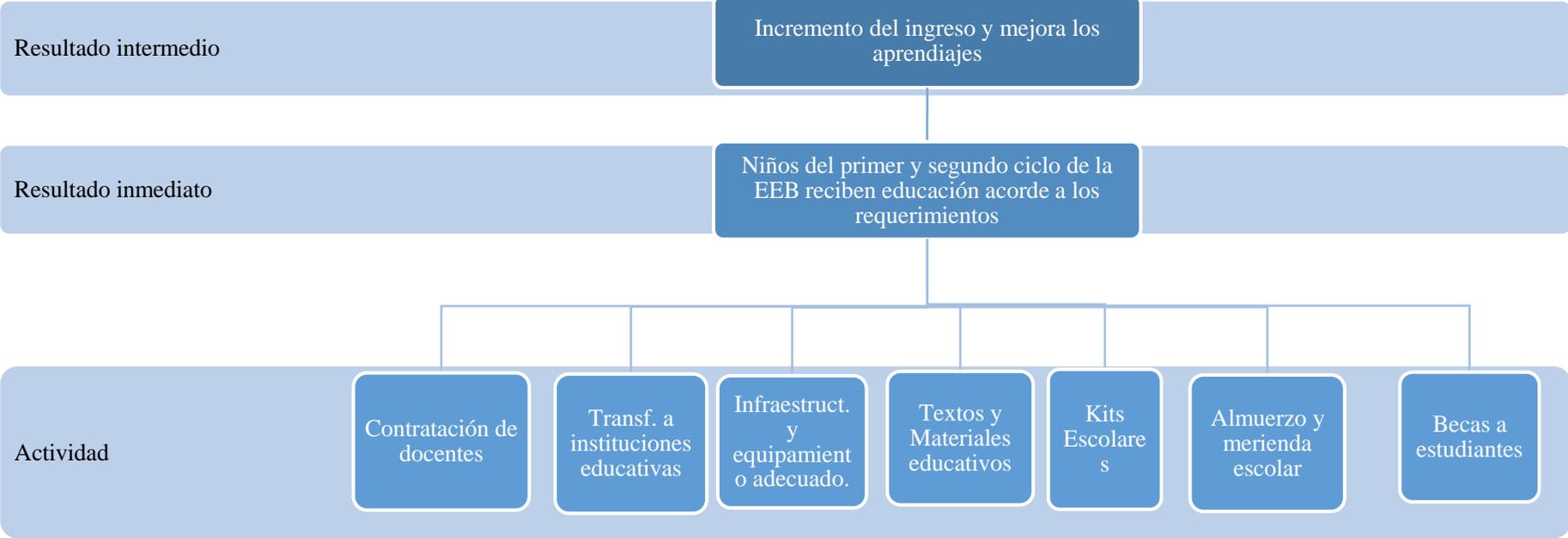
#### 3.3.4.5 Modelo lógico de integración del programa presupuestario de EEB y los programas sustantivos de Calidad de aprendizajes y Culminación oportuna. Un ejemplo.

Al incorporar los programas sustantivos de calidad de aprendizaje y culminación oportuna al programa presupuestario de la EEB, brinda la visión completa de la intervención que se realiza en el nivel educativo de EEB primer y segundo ciclo, que no es lo mismo que el programa presupuestario. Como se puede ver las intervenciones que se realizan se corresponde en gran medida con los desafíos del nivel educativo. Es necesario evaluar la pertinencia de visibilizar las intervenciones como un todo y no de forma segmentada como ésta se presenta actualmente.

A modo de ejemplo, en el diagrama siguiente se presenta cómo quedaría el esquema integrado de las intervenciones que se realizan a través de los programas mencionados anteriormente. Se destaca que, en ejemplo no se incorporan todas las actividades que comprenden los programas sustantivos por una cuestión de visualización.

Por su parte, el modelo lógico causal integrado para la EM a diferencia del ejemplo presentado para la EEB incorpora como adicional el programa de educación Media Integrada.

Modelo lógico causal – Ejemplo de integración de Programa presupuestario EEB y Programas sustantivos Culminación oportuna y Calidad de aprendizajes.



### 3.3.5 Eficacia en el logro de resultados

En relación con los resultados que se proponen los programas de EEB y EM, considerando en particular los resultados inmediatos propuestos, en la mayoría de los indicadores comprometidos no se logró alcanzarlos. En este sentido existen espacios de mejora. El hecho que no se haya logrado alcanzar la mayoría de los resultados inmediatos puede deberse a la selección de los indicadores, dado que el cumplimiento del 67% (4 de 6) no depende de la disponibilidad del bien si no de decisiones externas al MEC, en este sentido, se recomienda evaluar la pertinencia de estos indicadores. Otro aspecto para considerar es que las metas se fijan sobre proyecciones que se realizan medio año antes bajo supuestos de mejora en la matriculación y en los indicadores de eficiencia interna (repitencia, promovidos, salidos) del sistema educativo que también pueden generar un margen de variación.

En la evaluación se tuvo en cuenta que la educación es un derecho humano y un bien público que se sustenta en la gratuidad y obligatoriedad de la educación, por lo que es responsabilidad del MEC realizar la provisión para la población en edad escolar que se estima será atendida durante un año lectivo. Sin embargo, es importante no perder de vista que los resultados educativos están asociados a factores internos y externos al sistema educativo. El MEC es el principal proveedor del servicio educativo, la población atendida se concentra en las instituciones educativas de gestión oficial, en estas instituciones asisten preferentemente estudiantes que provienen de hogares en situación socioeconómica desfavorable que es un factor que incide fuertemente al interior del sistema educativo y consecuentemente en los resultados. Por lo que se requiere fortalecer y ampliar las intervenciones que contribuyan a disminuir los efectos de los factores externos que influyen en los resultados educativos.

En lo referente al modelo lógico que plantean los programas presupuestarios de EEB y EM, estas se basan en que el docente y la transferencia a las instituciones para gastos de funcionamiento garantizan que los niños reciban educación conforme a sus requerimientos. Al respecto, se resalta que las que se financian bajo estos programas presupuestarios son condiciones básicas para ofrecer el servicio educativo, pero no son suficientes para cubrir lograr el resultado propuesto.

Los programas sustantivos no se encuentran bajo los programas presupuestarios evaluados, además, se presentan de forma independiente (calidad de aprendizaje, culminación oportuna, media integrada) segmentando la mirada sistemática de las intervenciones.

Por otro lado, la forma como está estructurado actualmente el modelo lógico presenta limitaciones para el cumplimiento de los resultados propuestos, a modo de ejemplo se menciona que el programa educación media integrada cuyo resultado intermedio busca aumentar el acceso de la educación media se programen recursos para capacitación docente, cuando estos están más vinculados a calidad que al acceso propiamente dicho. Además, los servicios que incorporan son de alcance limitado en cuanto a cobertura, por ejemplo, el programa Culminación Oportuna que tiene como meta aumentar la tasa de egreso sin embargo la cantidad de recursos programados para las becas de estudio sirve para apoyar a menos 1.000 estudiantes del tercer ciclo de la EEB mientras que la cantidad de desertores solo en el 2022 afecto a aproximadamente 7.000 estudiantes (RUE,2022).

El componente equidad está ausente en las intervenciones y las propuestas de los programas sustantivos se limitan a la atención de la población que se encuentra dentro del sistema educativo, no plantea estrategias de reincorporación de estudiantes en edad escolar para estos niveles. Esto también puede dificultar el cumplimiento de los resultados.

Un tema no menor para considerar es que los programas sustantivos se conforman de los programas y proyectos financiados con recursos del FEEL, en menor medida de préstamos y recursos del tesoro, Estos programas/proyectos son de alcance limitado en cobertura y en tiempo, salvo la intervención de útiles escolares. Mientras que los problemas de acceso, culminación y aprendizaje afectan a todos los niveles del sistema educativo.

Se considera conveniente evaluar la unificación de los programas sustantivos acceso, culminación y aprendizaje, además de incorporar un fuerte componente de equidad.

Entre los aspectos positivos a resaltar es que los programas evaluados cuentan con suficiente marco legal que respaldan su implementación, inclusive existen intervenciones

que cuentan con leyes específicas como ser la de alimentación escolar que establece la obligatoriedad de la provisión y tiene como uno de sus principios la universalidad y abarca a todos los niveles educativos, además la norma presupuestaria establece que los recursos destinados a la alimentación escolar no se pueden reprogramar. No obstante, en el caso específico de la alimentación escolar es necesario evaluar la pertinencia de la universalidad de esta ley o si la misma debiera ser focalizada en poblaciones en situación de vulnerabilidad y garantizar la universalización para estas poblaciones.

Los resultados inmediatos están muy acotados en la provisión del servicio vinculado (merienda escolar, complemento alimentario y canasta de útiles). Los aspectos positivos que pueden incidir positivamente en el logro de los resultados inmediatos es la disponibilidad del bien/servicio en el tiempo requerido y en cantidad suficiente para responder a los requerimientos de la población objeto del servicio. En contrapartida, la disponibilidad del bien no implica necesariamente que la población beneficiada quiera acceder a estos servicios, en estos casos, si bien puede afectar el cumplimiento de las metas comprometidas es importante resaltar que se ejecutan a través de contrato abierto y un día antes de emitir la orden de servicio se releva en cada institución educativa los niños que usufructuaran el servicio, con lo cual las provisiones se realizan exactamente por la cantidad de estudiantes cuyos padres autorizaron que harán uso del servicio.

Por otra parte, en lo que hace a los indicadores intermedios, la retención del estudiante dentro del sistema educativo, el egreso y los aprendizajes están sujetos a los llamados «factores asociados» al desempeño educativo, donde dominan los atributos individuales del estudiante, su contexto familiar y socioeconómico. Por tanto, la evolución de estos factores (contexto familiar y socio-económico), exógenos al sistema educativo, son condicionantes del éxito en esta materia. Estos factores externos al sistema educativo obligan a incorporar intervenciones que mitiguen su incidencia tales como becas a estudiantes, apoyo a estudiantes con rezago educativo, dotación de textos y materiales educativos, sin embargo, los recursos destinados a estos fines son exiguos o directamente no cuentan con recursos.

Al respecto el informe nacional de PISA-D menciona que *«El sistema educativo paraguay no compensa las desigualdades sociales existentes, sino que las profundiza, pues los estudiantes socioeconómicamente menos favorecidos asisten a instituciones*

*educativas que poseen igualmente menos condiciones de infraestructura o recursos educativos» (MEC, 2018, pág. 18).*

Estos factores resaltan la necesidad de enmarcar las políticas educativas en un contexto más amplio de modelo de desarrollo nacional de largo plazo.

Otro aspecto interesante de evaluar con relación a la eficacia en la obtención de resultados es en qué grupos/segmentos de la población atendida por el programa se pudo lograr mejores/peores resultados. En esta línea, considerando que en la alimentación escolar se trata de un mismo bien y se puede identificar su provisión a diferentes niveles educativos, se puede evaluar en qué caso se logró una mayor eficacia. Al respecto se observa que solo en el tercer ciclo de la EEB el resultado de merienda escolar fue cumplido en todos los años, no así los de primer y segundo ciclo. Esto puede deberse a que los mismos beneficiados están tomando la decisión de acceder o no al servicio y no los padres.

#### 3.3.5.1 Calidad de los datos

**Exactitud:** como se ha mencionado en los apartados anteriores los datos del MEC provienen de más de una fuente de información. Los datos requeridos para los resultados intermedios (tasas de egreso) provienen del Registro Único del Estudiante (RUE) que es la fuente oficial del MEC. Los datos de beneficiarios de útiles escolares, almuerzo escolar, complemento nutricional y becas son basados en actas de entrega y sistemas internos que se operan de forma manual todavía lo que puede llevar a errores.

**Confiabilidad:** la confiabilidad de los datos de beneficiarios no está garantizada ya que son procesados manualmente todavía, es decir, fuera de un sistema que cumpla con los estándares de confiabilidad requeridos.

**Integridad:** al operar la información en forma manual todavía se convierte en fuente de error, es decir, puede darse duplicaciones u omisiones, por ende, no se puede garantizar la integridad de los datos.

**Minuciosidad:** los datos del RUE se considera que cumplen con este criterio, no así los datos de beneficiarios que son gestionados a través de las actas de entrega y se operan de forma manual todavía.

**Oportunidad:** los datos del RUE están en línea y las modificaciones que se realizan a nivel de institución educativa impactan en ella directamente, sin embargo, lo referente a la dotación de bienes y servicios (útiles, almuerzo, complemento nutricional) no tienen las mismas características por lo que no se puede garantizar la oportunidad de esta información.

**Imparcialidad:** Se entiende que los datos del RUE cumplen con este criterio, no así los datos relacionados con los beneficiarios de los bienes y servicios debido a que son manipulados sin los protocolos correspondientes, criterios de estandarización, entre otros.

### 3.3.6 Recomendaciones

Se sugiere trabajar en la identificación de indicadores de resultados inmediatos cuyo cumplimiento no esté tan condicionado por actores externos. Se podría pensar por ejemplo en indicadores como el porcentaje de aprobación por nivel educativo o de promoción.

En los indicadores intermedios se recomienda incorporar indicadores del programa presupuestario de EEB primer y segundo ciclo a fin de que se pueda monitorear lo que ocurre con este programa presupuestario y más aun considerando que es el nivel educativo que alimenta al tercer ciclo de la EEB y consecuentemente a la EM.

En términos de calidad de datos se mantiene la sugerencia de los apartados anteriores.

## 4 Eficiencia en la producción de bienes y servicios.

La eficiencia mide si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica, esto es, optimizando el uso de los recursos para el fin definido. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados. El análisis de la eficiencia en la producción de bienes y servicios se realiza conforme a la disponibilidad de la información en el tiempo, los costos promedios de los productos proveídos, el gasto promedio por beneficiario.

### 4.1 Costo promedio por producto

Una limitante para el análisis de la eficiencia es la falta de desagregación de los bienes/servicios y de los recursos para los programas presupuestarios evaluados, no

obstante, conforme a las características de la información proveída tanto por el MEC como por la contratante se buscó la forma de lograr la mejor aproximación a la eficiencia.

Los indicadores que se presentan corresponden a los bienes y servicios asociados a los programas presupuestarios. Los montos están ajustados por IPC al valor del índice en 2022.

Para los recursos asociados a la matriculación se utilizaron los gastos salariales, esto es con el fin de obtener un proxy del costo por alumno en términos de salarios y verificar su variación en el tiempo. Atendiendo que los gastos salariales del programa presupuestario de EEB incluyen los destinados a la EI y al tercer ciclo de la EEB la comparación se realizó con la matrícula de esos niveles, tanto del sector oficial y como el 60% de la matrícula del sector privado subvencionado que es lo que se estima representa la inversión del MEC en estas instituciones. Para el programa presupuestario de la EM la comparación se realizó exclusivamente con la matrícula de la EM del sector oficial y para el privado subvencionado se utilizó el mismo criterio que el mencionado en el programa presupuestario de EEB.

En valores a precios de 2022 los recursos asignados para gastos de matriculación (salario docente) se incrementaron en 21,9% entre el 2015 y el 2022, mientras que los del programa presupuestario de EM se incrementaron en 24%. Los recursos asignados para la dotación de la canasta básica de útiles escolares también se incrementaron en el periodo evaluado. Situación contraria se da con el almuerzo escolar y con el complemento nutricional que experimentaron decrecimientos en el periodo considerado.

**Tabla 4.1.1 - Evolución del costo promedio por producto. Programas presupuestarios de EEB y EM**

Año	Matriculación de estudiantes EI, EEB 1°, 2° y 3° ciclo en G reales (IPC 2022)	Matriculación de estudiantes EM en G reales (IPC 2022)	Canasta básica de útiles escolares distribuidos en EI y EEB (1°, 2° y 3° Ciclo) y EM gestión oficial y priv. subv.	Almuerzo escolar EEB (ración diaria)	Complemento nutricional EEB (desayuno sólido -ración diaria)	Complemento nutricional EEB (desayuno líquido -ración diaria)	Transferencia a instituciones educativas de EI y EEB en G reales (IPC 2022)	Transferencia a instituciones educativas de EM en G reales (IPC 2022)
2015	3.145.400.919.359	1.175.062.218.893	83.996.462.183	17.780	1.107	2.387	36.207.607.446	30.315.252.821
2016	2.993.068.618.928	1.167.698.749.408	87.490.381.425	16.714	1.149	2.289	34.785.966.629	29.124.967.026
2017	3.074.801.591.678	1.202.259.975.088	81.015.362.350	16.615	724	2.279	36.517.710.911	28.112.230.280
2018	3.516.412.435.866	1.376.157.440.662	76.318.644.330	17.799	788	2.318	32.292.558.701	38.945.193.614
2019	3.823.803.634.659	1.491.131.088.583	119.684.099.226	17.321	681	2.314	22.762.023.828	46.564.333.381
2020	4.161.652.703.985	1.612.447.773.588	146.883.720.406	0	0	0	10.218.252.586	28.974.769.433
2021	3.790.781.559.624	1.466.171.731.278	150.249.124.072	0	953	2.390	20.699.689.647	31.073.955.300
2022	3.835.230.459.300	1.454.562.654.935	111.965.172.282	13.943	975	2.447	17.142.403.148	25.575.070.694
<b>Variación 2015-2022</b>	<b>22%</b>	<b>24%</b>	<b>33%</b>	<b>-22%</b>	<b>-12%</b>	<b>3%</b>	<b>-53%</b>	<b>-16%</b>

Fuente. Elaboración propia. Datos del MEC

El hecho de que hayan decrecido los recursos destinados para las transferencias a las instituciones educativas no se debe precisamente a una mayor eficiencia en el uso de los recursos sino a una reducción real de los recursos asignados para este fin.

En la matriculación de la EI y la EEB el costo promedio por alumno en términos de salario docente se ha incrementado en 21%, en el periodo, mientras que en la media se incrementó en 17%.

En lo que refiere a la dotación de canasta básica de útiles escolares la variación del costo promedio por beneficiario fue de 32%. En almuerzo escolar el costo promedio por beneficiario aumentó 8% y el complemento nutricional sólido decreció en 42%.

La transferencia a las instituciones educativas para gastos de funcionamiento decreció en 68% el monto transferido a los responsables de las instituciones educativas de EEB y en 72% para las instituciones educativas de EM.

En el marco de un análisis de eficiencia del gasto, estas cifras de costo promedio por alumno en términos de salario docente y de canasta de útiles podrían indicar una pérdida de eficiencia del gasto, ya que se asume un costo mayor por un mismo servicio. En cuanto al costo las partidas para alimentación, en la medida que los estándares están reglados oficialmente, se podría presumir que el servicio brindado en cada ración sería relativamente similar lo largo del período, por lo que se registraría un aumento de la eficiencia en la ejecución del gasto para almuerzo y complemento nutricional en la EEB.

## 4.2 Costo promedio por beneficiario

**Tabla 4.2.1 - Evolución del gasto promedio por beneficiario. Programas presupuestarios de EEB y EM**

a) Programa Central. Costo anual por beneficiario (a precios constantes de 2022)

(a1)

Año	Matriculación de estudiantes EI, EEB 1°, 2° y 3° ciclo			Matriculación de estudiantes EM		
	Nro. Beneficiarios (oficial + 60% del subvencionado) (a)	Monto total año (G a precios de 2022) (b)	Costo anual por beneficiario (c) = (b)/(a)	Beneficiarios (oficial + 60% del subvencionado) (d)	Monto total año (G a precios de 2022) (e)	Costo anual por beneficiario (f) = (e)/(d)
2015	1.029.966	3.145.400.919.359	3.053.889	210.056	1.175.062.218.893	5.594.053
2016	1.027.829	2.993.068.618.928	2.912.029	206.531	1.167.698.749.408	5.653.878
2017	991.456	3.074.801.591.678	3.101.298	195.122	1.202.259.975.088	6.161.581
2018	993.528	3.516.412.435.866	3.539.320	200.306	1.376.157.440.662	6.870.283
2019	1.001.659	3.823.803.634.659	3.817.470	208.001	1.491.131.088.583	7.168.858
2020	1.030.221	4.161.652.703.985	4.039.572	223.018	1.612.447.773.588	7.230.111
2021	1.028.138	3.790.781.559.624	3.687.035	225.303	1.466.171.731.278	6.507.544
2022	1.034.575	3.835.230.459.300	3.707.060	222.125	1.454.562.654.935	6.548.385
<b>Variación 2022/2015</b>	<b>0%</b>	<b>22%</b>	<b>21%</b>	<b>6%</b>	<b>24%</b>	<b>17%</b>

Fuente. Elaboración propia. Datos MEC

(a2)

Año	Transferencia a instituciones educativas de EI y EEB			Transferencia a instituciones educativas de EM		
	Nro. de instituciones (+ Nro. responsables de institución) (a)	Monto obligado (G a precios de 2022) (b)	Monto por institución (c) = (b)/(a)	Nro. de instituciones (Nro. responsables de institución) (d)	Monto obligado (en G a precios de 2022) (e)	Monto por institución (f) = (e)/(d)
2015	7.232	36.207.607.446	5.006.583	2.186	30.315.252.821	13.867.911
2016	7.169	34.785.966.629	4.852.276	2.194	29.124.967.026	13.274.825
2017	7.008	36.517.710.911	5.210.861	2.213	28.112.230.280	12.703.222
2018	6.986	32.292.558.701	4.622.468	2.540	38.945.193.614	15.332.753
2019	10.761	22.762.023.828	2.115.233	6.290	46.564.333.381	7.402.915
2020	10.700	10.218.252.586	954.977	6.509	28.974.769.433	4.451.493
2021	10.701	20.699.689.647	1.934.370	6.516	31.073.955.300	4.768.870
2022	10.681	17.142.403.148	1.604.944	6.583	25.575.070.694	3.885.018
<b>Variación 2022/2015</b>	<b>48%</b>	<b>-53%</b>	<b>-68%</b>	<b>201%</b>	<b>-16%</b>	<b>-72%</b>

Fuente. Elaboración propia. Datos MEC

b) Programas sustantivos. Costo anual por beneficiario (a precios constantes de IPC 2022)

(b1)

Año	Canasta básica de útiles escolares distribuidos en EI y EEB (1°, 2° y 3° Ciclo) gestión oficial y privado-subv.(Costo por canasta)			Almuerzo escolar EEB (Costo de ración diaria)		
	Nro. Beneficiarios (a)	Monto total año (G a precios de 2022). (b)	Costo anual por beneficiario (c)= (b)/(a)	Nro. Beneficiarios (d)	Monto total año (G a precios de 2022) (e)	Costo anual por beneficiario (f) = (e)/(d)
2015	1.311.062	83.996.462.183	64.067	30.023	80.176.015.068	2.670.486
2016	1.304.023	87.490.381.425	67.093	44.425	96.936.888.271	2.182.035
2017	1.256.539	81.015.362.350	64.475	32.770	96.495.178.789	2.944.619
2018	1.265.317	76.318.644.330	60.316	31.439	102.965.474.684	3.275.065
2019	1.280.619	119.684.099.226	93.458	29.888	94.739.627.703	3.169.822
2020	1.323.376	146.883.720.406	110.992			
2021	1.319.806	150.249.124.072	113.842			
2022	1.324.394	111.965.172.282	84.541	44.794	109.833.272.192	2.451.964
<b>Variación 2022/2015</b>	<b>1%</b>	<b>33%</b>	<b>32%</b>	<b>49%</b>	<b>37%</b>	<b>-8%</b>

**Nota.** En el año 2020, se proveyó Kits de alimentos a las familias, en lugar de almuerzo y complemento nutricional.

Fuente. Elaboración propia. Datos MEC

(b2)

Año	Complemento nutricional EEB (desayuno sólido)			Complemento nutricional EEB (desayuno líquido)		
	Nro. Beneficiarios (a)	Monto total año (G a precios de 2022) (b)	Costo anual por beneficiario (c)= (b)/(a)	Nro. Beneficiarios(d)	Monto total año (G a precios de 2022) (e)	Costo anual por beneficiario (f) = (e)/(d)
2015	45.104	7.502.129.188	166.330	44.800	18.580.123.073	414.735
2016	42.266	7.207.568.629	170.529	42.266	17.897.237.354	423.443
2017	49.396	6.956.946.213	140.840	47.031	17.965.692.114	381.997
2018	49.777	6.690.940.503	134.418	40.883	17.363.374.413	424.710
2019	47.455	6.511.414.472	137.211	47.455	19.517.334.496	bb411.277
2020						
2021	49.031	8.846.581.149	180.428	49.031	7.242.438	148
2022	47.583	4.606.318.018	96.806	47.583	17.740.740.212	372.838
<b>Variación 2022/201</b>	<b>5%</b>	<b>-39%</b>	<b>-42%</b>	<b>6%</b>	<b>-5%</b>	<b>-10%</b>

**Nota.** En el año 2020, se proveyó Kits de alimentos a las familias, en lugar de almuerzo y complemento nutricional.

**Fuente.** Elaboración propia. Datos MEC

### 4.3 Eficiencia en el logro de aprendizajes - Paraguay en contexto regional

En la medida que la eficiencia se puede entender como la obtención de un resultado minimizando el costo, una de las aproximaciones en la presente evaluación sería comparar el costo en que incurre Paraguay para formar a sus estudiantes, en comparación con lo que cuesta en otros países de la región.

En este marco un indicador clave es considerar los resultados en materia de aprendizaje de los alumnos. En los últimos años se han realizado importantes esfuerzos por evaluar la calidad del aprendizaje, para lo que se ha creado el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). El INEE desarrolla diversos procesos de evaluación de los aprendizajes de los alumnos implementando evaluaciones estandarizadas. Entre estas evaluaciones se cuenta con la del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), que se ha desarrollado en 2015 y 2018. Asimismo, se participa de un Estudio Regional Comparativo y Explicativo a nivel regional (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE)), que cuenta con mediciones para los años 2013 (TERCE) y 2019 (ERCE). A nivel internacional se participa de las mediciones del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA).

Dado el carácter anual de la evaluación del gasto que se aborda desde la presente consultoría, para el período 2015-2022, con foco en los tres últimos años, no se cuenta con información que permita evaluar para estos años el logro en materia de aprendizajes.

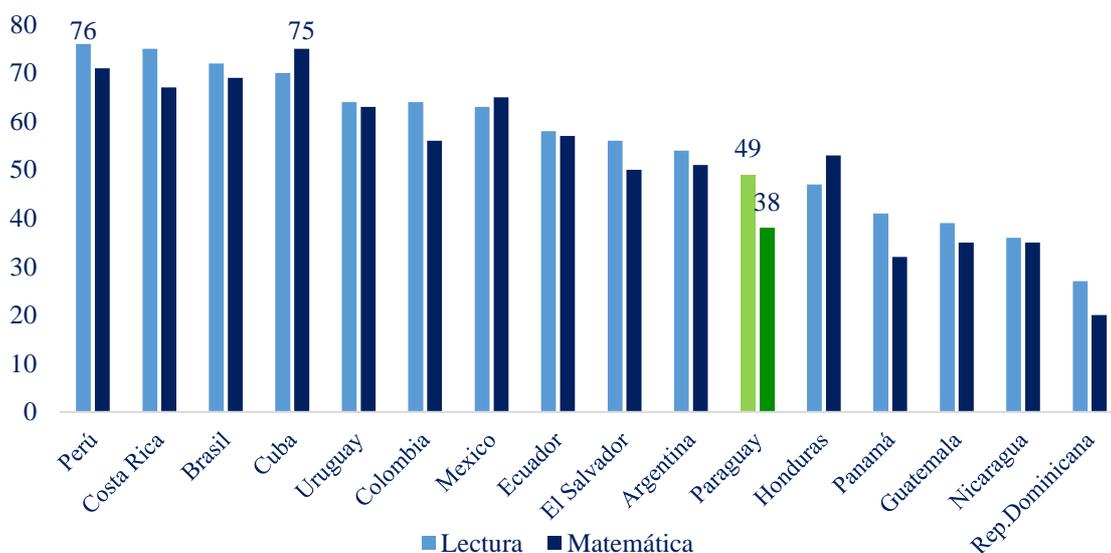
No obstante, a efectos de aportar una evaluación desde esta perspectiva, se evalúan los datos que surgen del Estudio Regional Comparativo y Explicativo - ERCE 2019, ya que sería el más reciente, y permite realizar una comparación regional.

Al respecto, como surge del análisis que sigue, a partir de las evaluaciones de los años 2013 y 2019 (pruebas comparables), se puede arribar a dos conclusiones generales: i) Paraguay presenta cierto rezago a nivel regional en materia de calidad de aprendizajes, ii) muestra cierta –ligera- mejora entre 2013 y 2019 en las diferentes mediciones de la evaluación. Estas pruebas se aplican de forma estandarizada en 16 países de la región, a estudiantes del tercer y sexto curso de la educación primaria en áreas de lectura y matemática, y en ciencias para los del sexto grado. Se discriminan cuatro niveles de rendimiento, considerándose el primer nivel como aquel donde no se alcanzan los objetivos mínimos de aprendizaje esperados para el grado/área.

Las siguientes gráficas muestran los resultados comparados para el grupo de países evaluados en lectura y matemática para el tercer y sexto grado. Se presenta el porcentaje de alumnos que logra superar el nivel I, esto es, que superan el mínimo de logro en materia de aprendizaje esperado para su grado en las áreas de lectura y matemática.

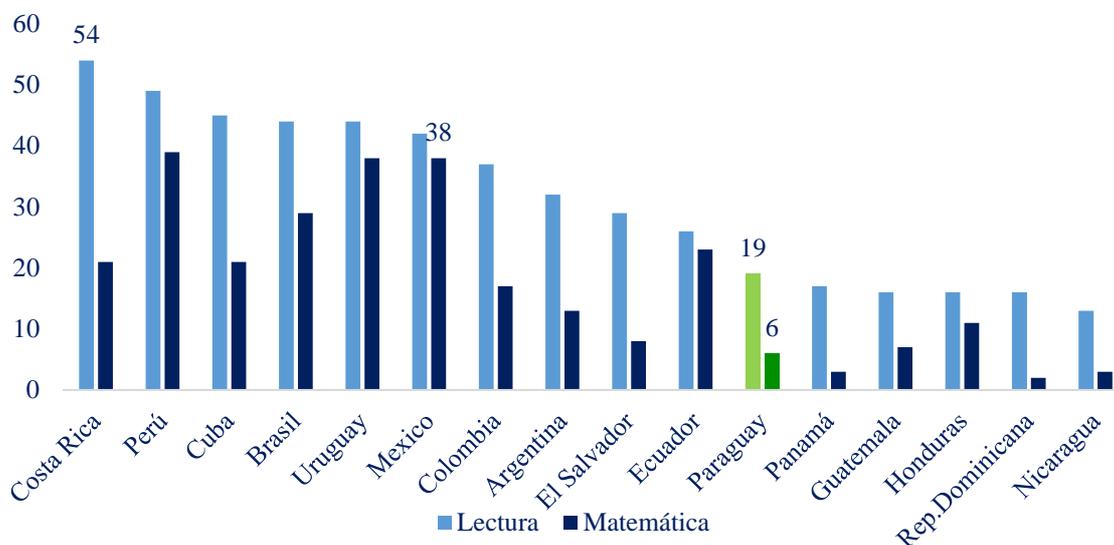
Como se puede apreciar, Paraguay se ubica entre los países de menor logro en ambas áreas, tanto en el tercer como en el sexto grado. Al respecto, el mejor posicionamiento entre los 16 países lo consigue en lectura para el tercer grado, superando el resultado de República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, Panamá y Honduras. En matemática solo supera a cuatro de esos países, excluyendo a Honduras. En las pruebas del sexto grado solo supera el rendimiento de República Dominicana, Nicaragua y Panamá.

**Gráfico 4.3.1** - Porcentaje de alumnos de 3er grado que superan el Nivel I- Prueba ERCE 2019, Paraguay



**Fuente:** Elaboración propia con base a ERCE 2019 (LLECE, 2022)<sup>[1]</sup>

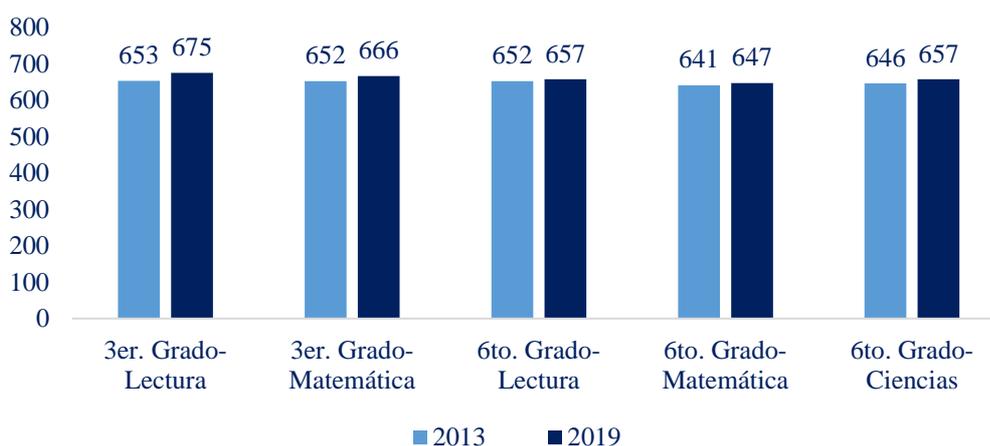
**Gráfico 4.3.2 - Porcentaje de alumnos de 6to. grado que superan el Nivel I- Prueba ERCE 2019, Paraguay**



**Fuente:** Elaboración propia con base a ERCE 2019 (LLECE, 2022)<sup>[2]</sup>

En este contexto, la buena noticia sería que Paraguay exhibe ciertas mejoras, que, si bien no son de elevada magnitud, son generalizadas entre las diferentes áreas y en ambos años. Pese a la mejora, el puntaje en valores absolutos continúa por debajo de 700, que es el nivel promedio de suficiencia<sup>14</sup>.

**Gráfico 4.3.3 - Puntaje obtenido en pruebas TERCE y ERCE. Paraguay, 2013 y 2019**



**Fuente:** Elaboración propia con base a ERCE 2019 (LLECE, 2022)

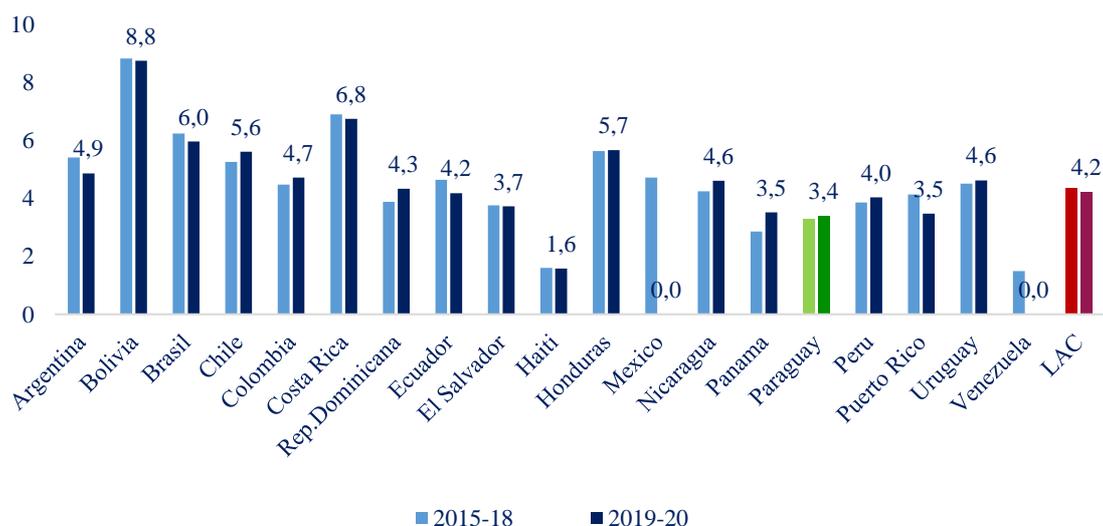
<sup>14</sup> El puntaje de la prueba está estandarizado de modo que a partir de un promedio de 700 se superarían los mínimos requeridos, con un desvío estándar de 100.

Comparando el Gasto público en educación como porcentaje del PIB se encuentra que Paraguay es uno de los países de América Latina y el Caribe (LAC) que menos invierte en educación, ubicándose por debajo del promedio regional (4,2% para el promedio 2019-20) y sólo superando a Haití y Venezuela. Junto con El Salvador, Panamá y Puerto Rico, además de Haití y Venezuela, Paraguay invierte por debajo del 4,0%.

En este contexto, no obstante, cabe señalar que Paraguay junto con Chile, Colombia, República Dominicana, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay integra el grupo de países de la región donde el gasto en educación se incrementó entre los períodos comparados. Este incremento entre estos períodos se da en un contexto en que el promedio de la región se contrae.

Si bien Paraguay es uno de los países con menor inversión en educación con relación al PIB (ubicándose por debajo del promedio regional de 4,2% para el promedio 2019-20, y sólo superando a Haití y Venezuela), junto con Chile, Colombia, República Dominicana, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay integra el grupo de países de la región donde el gasto en educación se incrementó entre los períodos comparados. Este incremento entre estos períodos se da en un contexto en que el promedio de la región se contrajo.

**Gráfico 4.3.4** - Gasto público total en Educación como porcentaje del PIB. Promedios 2015-18 y 2019-22

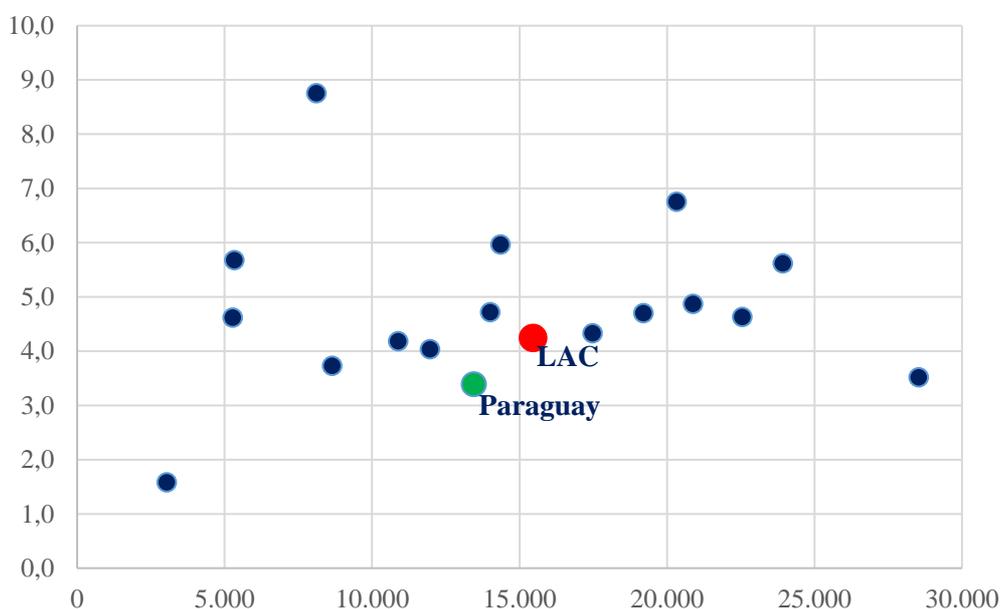


**Fuente:** elaboración propia con base a datos del Banco Mundial (WDI, con base a datos de UNESCO)

**Nota:** Gasto a nivel de Gobierno General, esto es, no incluye una eventual inversión a nivel sub nacional, que podría ser más relevante en países con organización federal.

Este rezago relativo de inversión en educación con relación a la región es aún más evidente si se considera el nivel de desarrollo, capturado por el nivel de PIB per cápita. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, Paraguay invierte un menor porcentaje del PIB en educación aún comparado con países de la región más pobres. Su nivel de gasto en educación sólo supera al de Haití (país más pobre), y se equipararía al de Panamá.

**Gráfico 4.3.5** - Gasto público en Educación y PIB per cápita. Promedio 2019-2020. Gasto público total en educación como porcentaje del PIB (eje vertical) y PIB per cápita en PPC, a precios constantes de 2017

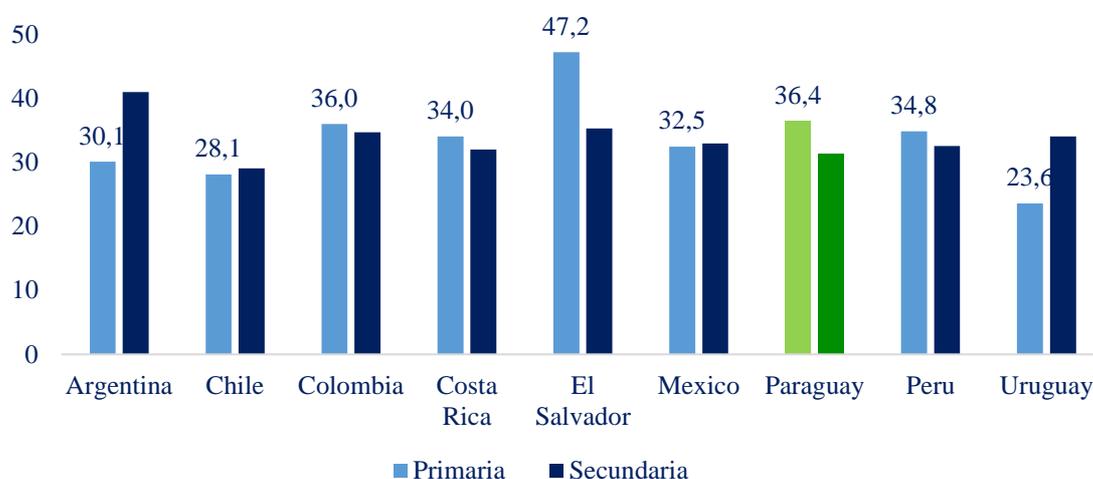


**Fuente:** elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (WDI, con base en datos de UNESCO)

Una precisión que vale hacer es que estas cifras comparan el gasto total en educación, esto es, incluyendo también el nivel terciario. En tal sentido, considerando que Paraguay sería de los países que mayor porcentaje del gasto en educación dedica a educación primaria y secundaria, si se contara con información actualizada y con cobertura para los países que se están comparando, el gasto en estos niveles, como porcentaje del PIB podría mejorar su posicionamiento.

A efectos de ilustrar tal consideración, la siguiente gráfica muestra el porcentaje del gasto en educación que Paraguay asigna a educación primaria y secundaria al año 2016, último año para el que se cuenta con información en la base del Banco Mundial, que permita una comparación con otros países.

**Gráfico 4.3.6 - Gasto Público en Educación Primaria y Secundaria (% del Gasto Público Total en Educación). Año 2016**



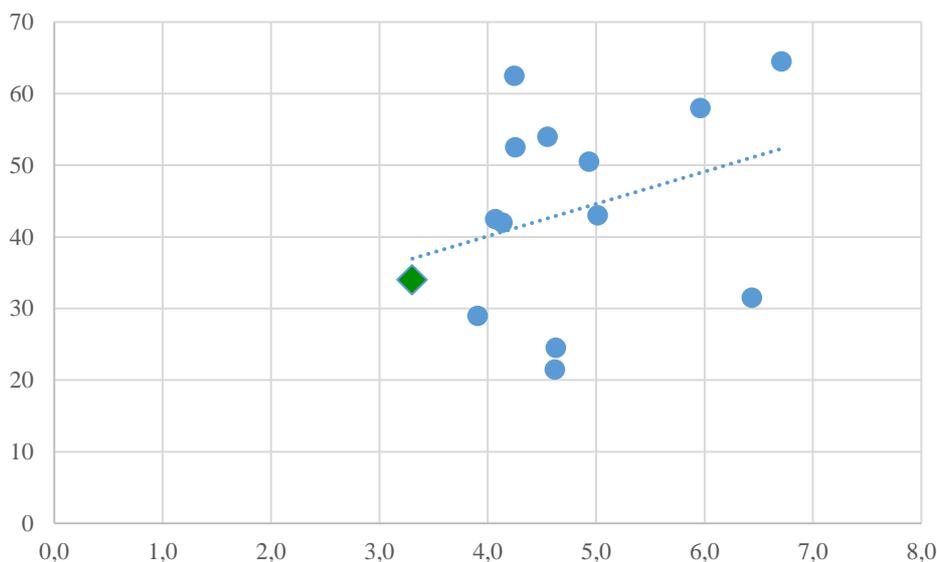
**Fuente:** elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (WDI, con base en datos de UNESCO)

Antes de analizar la relación entre Gasto público en educación (como porcentaje del PIB) y la calidad de aprendizaje que se puede capturar a partir del porcentaje de estudiantes que superan el nivel mínimo en cada área académica (lectura y matemática) es preciso apuntar que la calidad de aprendizaje es una variable resultado que responde a factores multicausales, donde el gasto público sería solo uno de los indicadores a considerar, pero sin duda, como surge de diferentes estudios de factores asociados a la calidad de aprendizaje, en esta inciden factores asociados a los atributos personales y socio-económicos del estudiante y su entorno familiar, factores asociados a grupo/grado y docente, factores asociados a su escuela, departamento, por mencionar algunos (a modo de ejemplo, SNEPE, 2018; Cornejo Chávez & Redondo Rojo, 2007; Javier et al., 2011; Murillo & Martínez-Garrido, 2012; Carr-Hill et al., 2016; Benavides Abanto & Miranda, 2008). En este marco, no se puede realizar ninguna inferencia sobre una relación de causalidad entre cuánto un país invierte en educación y los resultados en materia de calidad de aprendizaje. Aclarado esto, simplemente como comparación, cabe señalar que en resultados de Lectura Paraguay se encuentra relativamente en línea con lo que se esperaría a partir de su nivel de inversión pública en educación. En el caso de matemática,

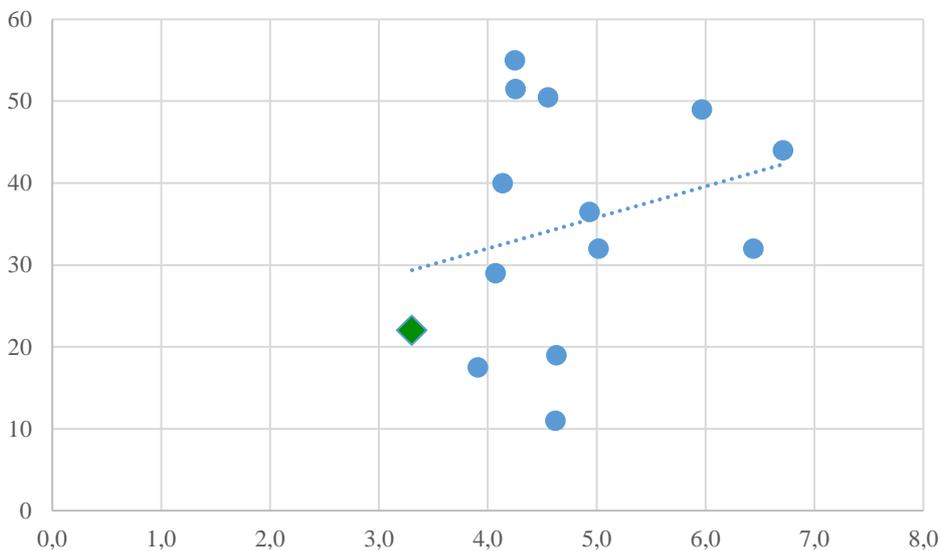
se encontraría por debajo de la relación que se encuentra para el grupo de 16 países para los que se realizó el estudio ERCE 201915.

**Gráfico 4.3.7 - Gasto Público en Educación y calidad de aprendizajes. Gasto público en Educación/PIB (eje horizontal), Resultados en prueba ERCE (2019) (eje vertical) \***

**a) Resultados en Lectura**



**b) Resultados en Matemática**



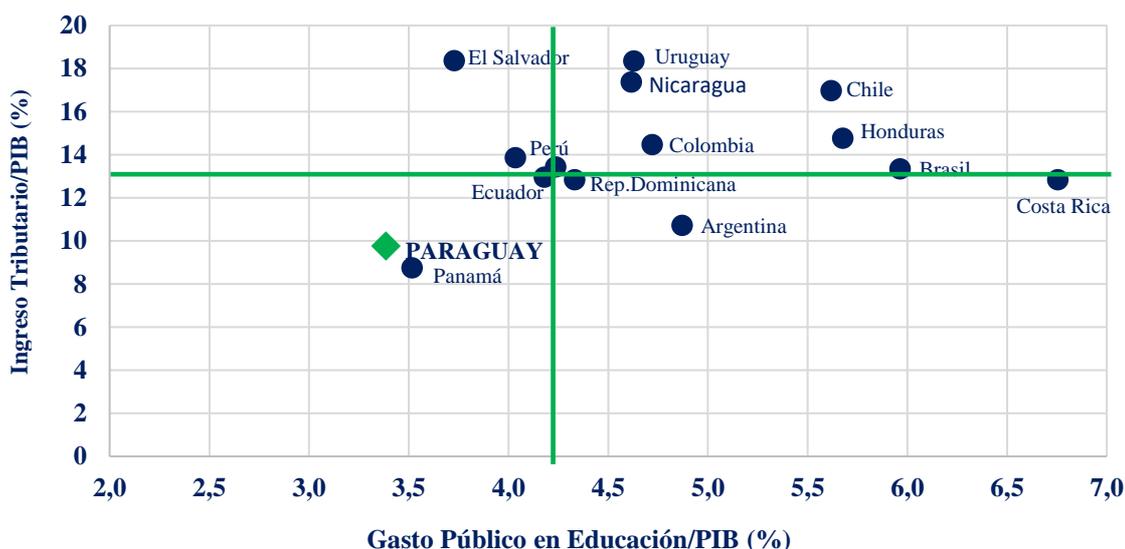
**Fuente:** elaboración propia con base a datos del Banco Mundial (WDI, con base a datos de UNESCO) y ERCE (2019)

**Nota (\*):** los resultados por área de conocimiento son el promedio alcanzado por alumnos del 3er y 6to. Grado. Gasto en educación corresponde al promedio 2019-2020.

<sup>15</sup> Se reitera que además los datos si bien provienen de fuentes internacionales oficiales que buscan su estandarización, presentan particularidades que no los hacen estrictamente comparables, Asimismo, la variable que captura la calidad de aprendizaje es una de las tantas mediciones posibles.

Más allá de diversas consideraciones que se podrían realizar a la hora de evaluar la relativamente baja inversión en educación en Paraguay, cabe destacar que además Paraguay se posiciona como uno de los países de la región con menor presión tributaria. Esta reflexión hace a la consideración de la «restricción presupuestaria» que enfrentan las políticas públicas, en la medida que el tamaño del gasto público, más allá de las preferencias de cada país, guarda relación con la capacidad de financiamiento de dicho gasto. En tal sentido, si bien *ceteris paribus* sería preferible una mayor inversión en educación a una menor, es preciso considerar que ello demandaría, a igual distribución funcional del gasto una mayor presión tributaria (o en el corto plazo, mayor endeudamiento neto público).

**Gráfico 4.3.8 - Gasto Público en Educación y presión tributaria (Gasto Público Total en Educación/PIB (%), Ingresos tributarios/PIB (%)). Promedio 20019-20**



**Fuente:** elaboración propia con base a datos del Banco Mundial (WDI, con base en datos de UNESCO)

**Notas:** Ingresos tributarios del gobierno central. Gasto público en educación incluye gasto corriente, de capital y transferencias. Incluye gasto financiado por transferencias de fuentes internacionales. Gobierno general por lo general incluye gobierno central, regional y local.

En síntesis, las observaciones precedentes no se pueden reportar como un resultado en materia de eficiencia del gasto público en educación porque, más allá de las generalizaciones metodológicas subyacentes en este tipo de comparaciones, i) el gasto público en educación disponible para un grupo de países -que incluya Paraguay- y relativamente actualizado, corresponde a un gasto total que excede al de la EEB y EM que es objeto de este análisis; ii) dada la naturaleza multivariable de los determinantes de la calidad de aprendizajes, la relación entre esta y la inversión en educación es meramente

ilustrativa y carece de capacidad de inferencia estadísticamente significativa; iii) el tamaño muestral del estudio en consideración (16 países) es absolutamente insuficiente como para realizar un estudio con rigurosidad académica mínima (cuyos resultados puedan inferirse dentro de cierto intervalo de confianza).

No obstante, este análisis aporta a ilustrar y contextualizar el resultado en materia de calidad de aprendizajes y su relación con el gasto público en educación con relación a países de la región, con características relativamente asimilables a las de Paraguay.

Bajo esta perspectiva, se encuentra que la calidad de aprendizajes de Paraguay en un contexto regional se ubica por debajo de la media, pero que a su vez este resultado estaría en línea con una relativamente menor inversión en educación. En el caso del rendimiento en matemática, el aprendizaje se ubicaría por debajo del nivel esperable para el nivel de inversión en educación, con relación al grupo de 16 países de referencia. Por último, también como observación del contexto regional, Paraguay se destaca por su relativamente baja inversión en educación, pero también por su menor presión tributaria, lo que de alguna manera podría operar como restricción presupuestaria para una mayor disponibilidad de recursos (*ceteris paribus* la distribución funcional del gasto público).

#### 4.4 Eficiencia en la ejecución del presupuesto de EEB y EM

Salvo el costo por alumno y los resultados de aprendizaje no se cuenta con elementos de contrastación sobre el costo de producción de los bienes y servicios. En este sentido es importante traer a colación que Paraguay es uno de los países de menor inversión en educación. Al respecto un informe elaborado por el Banco Mundial (2019) señala que el gasto por estudiante de Paraguay en la Educación Escolar Básica 1° y 2° ciclos es el más bajo entre todos los países de la región con similares niveles de ingreso (países de ingreso medio-alto), mientras que en el 3° ciclo de la EEB es el segundo más bajo de la región entre los países con similares niveles de ingreso. El mismo informe menciona, además, que países de la OCDE en promedio gastaban por estudiante 5,6 y 10,6 más veces que Paraguay en los 1° y 2° ciclos de la EEB, y en el 3° ciclo de la EEB y EM respectivamente.

En términos de aprendizaje, haciendo la salvedad que es muy sensible a los factores asociados externos al sistema educativo, en todas las evaluaciones se constata que los niveles de desempeño de los estudiantes en mayor porcentaje se ubican en los

niveles más bajo de desempeño. La comparación regional de los resultados de aprendizaje con la inversión con el gasto público en educación como porcentaje del PIB evidencian que los resultados en Lectura, Paraguay se encuentra relativamente en línea con lo que se esperaría a partir de su nivel de inversión pública en educación. En el caso de matemática, se encontraría por debajo de la relación que se encuentra para el grupo de 16 países para los que se realizó el estudio ERCE 2019.

En cuanto a la calidad de los bienes y servicios que se proveen se resalta que las intervenciones relacionadas a la alimentación escolar las especificaciones técnicas se corresponden con el plan nutricional y fueron elaboradas con referentes del Ministerio de Salud y el INAN. Por otro lado, se puede ver que, a valores del 2022, el costo anual del almuerzo por estudiante se redujo en 8%.

Entre los bienes y servicios proveídos el de mayor incidencia es el componente salarial dado el volumen de presupuesto que lleva, hace que cualquier variación de este componente termina incidiendo en la variación del costo por alumno.

En cuanto a los procesos y actividades que se realizan y contribuyen a la eficiencia del programa, se podría profundizar el análisis sobre la eficacia en la gestión de los programas sustantivos que a la larga terminan incidiendo en la gestión. En la medida pueden generar sobrecostos por los retrasos, mayor carga administrativa, además de la ineficiencia propia debida a la no provisión del bien en tiempo.

El MEC como principal proveedor del servicio educativo, no cuenta con estándares definidos por tipología de institución en cuanto a resultados esperados conforme a los bienes/servicios con que cuenta la institución educativa. No obstante, los resultados de las evaluaciones señalan que los niveles más bajos de aprendizaje se dan en instituciones de gestión oficial ubicadas en zonas rurales y en las que asisten estudiantes provenientes de hogares en condición de pobreza.

Un aspecto externo a la ejecución especifica los programas bajo consideración pero que podría afectar la ejecución de los programas y sus resultados, son los continuos cambios que se dan a nivel de tomadores de decisión (en promedio 3 cambios de ministro en un periodo de gobierno durante el período en evaluación) dado que se cambia la lógica de intervención de los programas, se paran procesos licitatorios, se cambian a los referentes técnicos.

Los gastos de administrativos asociados a la implementación de los programas presupuestarios evaluados no se pudieron calcular con la información disponible.

En cuanto a los sistemas de información se mantienen las observaciones realizadas en los apartados anteriores.

#### 4.5 Recomendaciones

La evaluación de la eficiencia ha sido compleja debido a la falta de desagregación de los programas presupuestarios conforme a los niveles educativos para los cuales se han creado, en este sentido, es necesario avanzar hacia la reestructuración de los programas presupuestarios, así como la vinculación de los presupuestos con las intervenciones de forma a facilitar la evaluación de estos.

### 5 Economía

Refiere a la capacidad institucional de generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en el marco de los objetivos. La administración de recursos institucionales exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar y recuperar recursos. (BID, 2016, pág. 30)

#### 5.1 Indicadores de economía

El MEC ha comprometido para el periodo 2015-2019 indicadores de economía relacionados con la ejecución presupuestaria. La evolución de estos indicadores muestra que se ha ejecutado en un alto porcentaje y en general se mantiene cercano al 100%. Cabe señalar que a partir del 2020 no se identificó indicadores de economía comprometidos por la Entidad evaluada.

**Tabla 5.1.1 - Indicadores de economía. Periodo 2015-2019**

Indicadores de economía	2015	2016	2017	2018	2019
167 - Porcentaje del presupuesto ejecutado relacionado a la adquisición de canasta básica de útiles escolares, respecto al plan financiero establecido en enero del año t.	85,13	99,74	99,60	102,32	99,52
187 - Porcentaje del presupuesto ejecutado respecto al plan financiero en enero del año t.	84,69	99,47	93,77	90,62	96,18
5 - Porcentaje del presupuesto ejecutado relacionado a la adquisición de canasta básica de útiles escolares, respecto al plan financiero establecido en diciembre del año t.	99,18	99,18	103,45	97,05	96,33

**Fuente.** Elaboración propia. Datos MH

## 6 Calidad

La calidad se refiere a los atributos de los productos (bienes o servicios) entregados, tales como oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención, entre otros (BID, 2016, pág. 30)

Cabe señalar que en la matriz de indicadores no se pudo identificar indicadores de calidad, motivo por el cual para evaluar esta dimensión se aplicó una encuesta a directores de instituciones educativas de gestión oficial. En la encuesta se recabó información específicamente sobre los productos que llegan directamente a la institución educativa: útiles escolares, dotación de textos y materiales didácticos, gratuidad de la educación fueron entregados en tiempo y forma y con la calidad requerida. La consulta fue realizada referenciando al año 2022.

### 6.1 Percepción sobre la calidad de los servicios

#### 6.1.1 Encuesta a directores de instituciones educativas de EEB y EM

La encuesta fue aplicada en línea utilizando la herramienta de *google forms*. En los instrumentos se incorporaron todas las validaciones a través de preguntas filtros y saltos en las preguntas y se realizaron pruebas las validaciones para velar por la calidad de los datos relevados. Esta encuesta fue canalizada a través del Viceministerio de Educación Básica, quienes fueron los responsables de remitir los enlaces a los directores de las instituciones educativas de gestión oficial.

Participaron de la encuesta un total de 3.656 directores de instituciones educativas, de los cuales 2.631 son de instituciones educativas que ofrecen solo Educación Básica, 551 directores que ofrecen EEB y EM y 474 son directores de instituciones que ofrecen solo media. La encuesta fue completada por directores de instituciones educativas de todos los departamentos geográficos, no así por los directores de Asunción.

**Tabla 6.1.1** - Cantidad de directores de instituciones educativas de la EEB que respondieron la encuesta, según departamento.

Departamento	Directores de EEB	Directores de EEB y Media	Directores de Media	Total, general
Concepción	196	44	46	286
San Pedro	290	81	54	425
Cordillera	136	33	19	188
Guairá	127	21	16	164
Caaguazú	287	62	30	379
Caazapá	191	44	33	268
Itapúa	395	60	44	499
Misiones	76	22	17	115
Paraguarí	192	43	33	268
Alto Paraná	218	37	37	292
Central	377	81	119	577
Ñeembucú	33	5	2	40
Amambay	21	1	2	24
Canindeyú	54	12	14	80
Presidente Hayes	9	1	1	11
Boquerón	18	3	5	26
Alto Paraguay	11	1	2	14
<b>Total general</b>	<b>2.631</b>	<b>551</b>	<b>474</b>	<b>3.656</b>

Fuente. Elaboración propia. Encuesta a directores de instituciones educativas.

## 6.2 Resultados de la encuesta

### 6.2.1 Transferencia a instituciones educativas de EEB (Gratuidad)

Las transferencias que realiza el MEC a las instituciones educativas son conocidas al interior del MEC como “Gratuidad”. Estas transferencias se realizan para financiar gastos de funcionamiento y mantenimiento de las instituciones educativas de gestión oficial, fueron implementadas primeramente en las instituciones de educación media a partir del año 2011 como resultado de la promulgación de la Ley 4088/2010. En la EEB se implementó recién desde el 2012. Sobre este punto se consultó si recibió la transferencia, la oportunidad en tiempo y la suficiencia en cuanto a cantidad de recursos recibidos. Las consultas sobre la oportunidad y suficiencia solo respondieron aquellos que declararon haber recibido la transferencia.

A la consulta realizada a los directores de las instituciones educativas del sector oficial si recibieron transferencia en el año 2022 en concepto de gratuidad, de los que respondieron la encuesta el 14% (364) de los responsables de las instituciones educativas que ofrecen solo EEB, el 15% (80) de los directores de EEB y EM y el 18% (86) de los directores de EM respondieron no haber recibido la transferencia. Con lo que se puede inferir que este beneficio no llegó a todas las instituciones educativas.

**Tabla 6.2.1 - Porcentaje de directores que recibieron o no transferencia para gastos de funcionamiento. Año 2022**

Recibió gratuidad	Cantidad de directores EEB	% EEB	Cantidad de directores EEB y EM	% EEB y EM	Cantidad de directores EM	% EM
Si	2.267	86%	471	85%	388	82%
No	364	14%	80	15%	86	18%
<b>Total</b>	<b>2.631</b>	<b>100%</b>	<b>551</b>	<b>100%</b>	<b>474</b>	<b>100%</b>

**Fuente.** Elaboración propia. Encuesta a directores de instituciones educativas

#### 6.2.1.1 Oportunidad de las transferencias de recursos

Alrededor del 80% de los respondientes de las instituciones que ofrecen EEB y EM y de los que ofrecen solo EM consideran que las transferencias son muy oportunas y oportunas. En EEB el 86% de los responsables de las instituciones educativas respondieron las opciones señaladas anteriormente. Estos porcentajes dejan a entrever que existen todavía desafíos en cuanto a la oportunidad en tiempo en el que se realizan las transferencias

**Tabla 6.2.2 - Oportunidad de la transferencia de recursos a las instituciones educativas**

Oportunidad de la transferencia	Cantidad de directores	% EEB	Cantidad de directores EEB y EM	% EEB y EM	Cantidad de directores EM	% EM
Muy Oportuno	840	37%	176	39%	144	37%
Oportuno	1.110	49%	184	41%	164	42%
Medianamente Oportuno	306	13%	83	18%	74	19%
Nada Oportuno	11	0%	8	2%	6	2%
<b>Total</b>	<b>2.267</b>	<b>100%</b>	<b>451</b>	<b>100%</b>	<b>388</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia. Encuesta a directores de instituciones educativas

#### 6.2.1.2 Suficiencia de los recursos

En la consulta sobre la suficiencia de los recursos transferidos para cubrir los requerimientos de la institución educativa, se puede ver que existe alta correspondencia en la respuesta dada por los directores de las instituciones educativas que ofrecen solo EEB o solo media con aproximadamente el 80% opinan que los recursos transferidos son medianamente suficiente o nada suficientes, en contrapartida alrededor del 73% los

directores de las instituciones educativas que ofrecen EEB y Media consideran que los recursos son suficiente o altamente suficiente.

**Tabla 6.2.3 - Suficiencia de la transferencia de recursos a las instituciones educativas**

Suficiencia de las transferencias	Directores EEB	% EEB	Directores EEB y EM	% EEB y EM	Directores de EM	% EM
Altamente suficiente	28	1%	8	2%	8	2%
Suficiente	442	19%	320	71%	68	18%
Medianamente suficiente	1.452	64%	42	9%	254	65%
Nada suficiente	345	15%	82	18%	58	15%
<b>Total</b>	<b>2.267</b>	<b>100%</b>	<b>452</b>	<b>100%</b>	<b>388</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia. Encuesta a directores de instituciones educativas.

De la respuesta de los directores se puede inferir que las transferencias realizadas no llegan a todas las instituciones educativas, no son 100% oportunas y no es suficiente para cubrir todos los requerimientos para el funcionamiento de la institución educativa.

#### 6.2.1.3 Kits escolares

Si bien en los programas presupuestarios la denominación utilizada es la de canasta básica de útiles escolares a nivel comunicacional es conocido como kits escolares, motivo por el cual se utilizó esta denominación para la encuesta. La provisión de Kits escolares es universal para estudiantes que asisten a instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada, por tanto, su cobertura se espera sea del 100%. En base a la encuesta realizada se puede ver que la cobertura es prácticamente universal en las instituciones educativas cuyos responsables respondieron la encuesta.

**Tabla 6.2.4 - Recepción de Kits Escolares en las instituciones educativas. Año 2022**

Recibieron Kits Escolares	Directores de EEB	Directores de EEB y EM	Directores de EM
SI	2.618	550	471
No	13	1	3
<b>Total</b>	<b>2.631</b>	<b>551</b>	<b>474</b>
<i>% que recibieron</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>99%</i>

**Fuente:** Elaboración propia. Encuesta a directores de instituciones educativas

#### 6.2.1.4 Oportunidad en la entrega de los Kits Escolares

Los Kits escolares fueron entregados de manera oportuna, atendiendo que el 99% de los encuestados respondieron que recibieron antes del inicio de clases o en la primera quincena posterior al inicio.

**Tabla 6.2.5** - *Tiempo de entrega de los Kits Escolares en las instituciones educativas. Año 2022*

EEB. Oportunidad de la entrega de los textos	Cantidad de directores EEB	% EEB	Cantidad de directores EEB y EM	% de EEB y EM	Cantidad de directores de EM	% de EM
Antes del inicio de las clases	1.008	74%	335	61%	329	70%
En la primera quincena después del inicio de clases	328	24%	205	37%	137	29%
Un mes después del inicio de clases	15	1%	9	2%	4	1%
Dos meses o más después del inicio de clases	8	1%	1	0%	1	0%
<b>Total general</b>	<b>1.359</b>	<b>100%</b>	<b>550</b>	<b>100%</b>	<b>471</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia. Encuesta a directores.

#### 6.2.1.5 Cobertura de los útiles para el año escolar

Se indagó también si la cantidad de útiles que componen el Kits escolar son suficientes para cubrir los requerimientos del año escolar. En la Tabla 6.2.6 se puede ver claramente que cantidad de útiles escolares que conforman los Kits escolares no son los suficientes para cubrir todos los requerimientos de materiales para el año escolar y a juzgar por los porcentajes en las instituciones de EEB donde se da la menor cobertura.

**Tabla 6.2.6** - *Cobertura de los Kits Escolares en términos de cantidad de estudiantes*

Cobertura año escolar	Cantidad de directores EEB	% EEB	Cantidad de directores EEB y EM	% EEB - EM	Cantidad de directores EM	% EM
Alcanzan para cubrir todo el año escolar	305	12%	82	15%	98	21%
Alcanzan para cubrir casi todo el año escolar	1.090	42%	267	49%	236	50%
Alcanzan para cubrir el primer semestre del año escolar	905	35%	146	27%	104	22%
Alcanzan solo para cubrir parte del primer semestre del año escolar	257	10%	46	8%	25	5%
Alcanza para cubrir solo el primer bimestre del año escolar	61	2%	9	2%	8	2%
<b>Total</b>	<b>2.618</b>	<b>100%</b>	<b>550</b>	<b>100%</b>	<b>471</b>	<b>100%</b>

Fuente. Encuesta a directores de Instituciones Educativas. Elaboración Propia

### 6.2.1.6 Alcance de los kits escolares para cantidad de estudiantes

Los kits escolares distribuidos en términos de alcance para la cantidad de estudiantes no alcanzan en todas las instituciones educativas para cubrir la totalidad de los matriculados. La cobertura difiere en las tres categorías de instituciones educativas siendo las que ofrecen solo EM las que tienen mayor cobertura considerando que el 48% de los que respondieron la encuesta manifestaron que cubre a la totalidad de los alumnos. Este porcentaje se reduce a 39% en las instituciones que ofrecen solo EEB y a 30% en las que ofrecen EEB y EM.

**Tabla 6.2.7 - Kits Escolar. Cobertura de cantidad de estudiantes**

Alcance cantidad de estudiantes.	Directores EEB	% EEB	Directores EEB y EM	% EEB y EM	Directores EM	% EM
Alcanzan al 100% de los alumnos	1.010	39%	165	30%	225	48%
A más del 80% y menos del 100% de los alumnos	1.399	53%	299	54%	206	44%
A más del 60% y menos del 80% de los alumnos	182	7%	65	12%	31	7%
A más del 40% y menos del 60% de los alumnos	21	1%	17	3%	5	1%
A menos del 40% de los estudiantes	6	0%	4	1%	4	1%
<b>Total</b>	<b>2.618</b>	<b>100%</b>	<b>550</b>	<b>100%</b>	<b>471</b>	<b>100%</b>

**Fuente.** Encuesta a directores de Instituciones Educativas. Elaboración Propia

### 6.2.1.7 Calidad de los útiles que conforman los kits escolares

A la consulta sobre la calidad de los materiales a los directores de las instituciones educativas da como resultado que los cuadernos son los de mayor calidad independiente que la institución ofrezca solo EEB (68%), EEB y EM (77%) o solo EM (82%) atendiendo que es el ítem donde el mayor porcentaje de los directores respondieron que son de Excelente o Muy Buena calidad. En los otros componentes del Kits sobre la cual se consultó la opinión sobre la calidad es más equilibrada.

**Tabla 6.2.8 - Kits Escolares. Calidad de los materiales**

EEB-Calidad de los materiales	Excelente	Muy Buena	Buena	Regular	Mala	No llegó	Total
Cuadernos	600	1184	666	161	7		2.618
	23%	45%	25%	6%	0%	0%	100%
Lápiz de grafito (papel)	403	1025	836	297	52	5	2.618
	15%	39%	32%	11%	2%	0%	100%
Lápices de colores	317	886	885	405	108	17	2.618
	12%	34%	34%	15%	4%	1%	100%
Bolígrafos	301	854	420	906	110	27	2.618
	11%	33%	16%	35%	4%	1%	100%
Carpetas	341	801	698	176	15	587	2.618
	13%	31%	27%	7%	1%	22%	100%
Calculadora*	182	550	694	198	20	974*	2.618
	7%	21%	27%	8%	1%	37%	100%

\* No recibió puede estar asociada a que es un bien que se distribuye a partir del tercer ciclo de la EEB y los respondientes podrían ser directores de EEB primer y segundo ciclo

**Tabla 6.2.9 - Kits Escolares. Calidad de los materiales**

Materiales EEB y EM	Excelente	Muy Buena	Buena	Regular	Mala	No llegó	Total
Cuadernos	167	260	98	24	1		550
	30%	47%	18%	4%	0%	0%	100%
Lápiz de grafito (papel)	99	248	131	50	8	14	550
	18%	45%	24%	9%	1%	3%	100%
Lápices de colores	69	161	124	57	17	122*	550
	13%	29%	23%	10%	3%	22%	100%
Bolígrafos	81	203	161	79	25	1	550
	15%	37%	29%	14%	5%	0%	100%
Carpetas	147	249	103	26	3	22	550
	27%	45%	19%	5%	1%	4%	100%
Calculadora	110	221	145	49	7	18	550
	20%	40%	26%	9%	1%	3%	100%

\* No recibió puede estar asociada a que es un bien que se distribuye a partir del tercer ciclo de la EEB y EM.

Fuente: Elaboración propia. Encuesta a directores

**Tabla 6.2.10 - Kits Escolares. Calidad de los materiales**

Materiales EM	Excelente	Muy Buena	Buena	Regular	Mala	No llegó	Total
Cuadernos	174	211	73	12	1		471
	37%	45%	15%	3%	0%	0%	100%
Bolígrafos	74	183	126	48	37	3	471
	16%	39%	27%	10%	8%	1%	100%
Calculadora	119	178	129	38	3	4	471
	25%	38%	27%	8%	1%	1%	100%

Fuente: Elaboración propia. Encuesta a directores

### 6.2.1.8 Textos y materiales didácticos

De los 2631 directores de instituciones educativas que ofrecen solo EEB que respondieron la encuesta el 48% manifestó no haber recibido textos y materiales didácticos en su institución. Caso contrario se da en las instituciones que ofrecen EEB y EM o solo EM donde el porcentaje de directores que afirmaron haber recibido estos materiales son de 94% y 91% respectivamente.

**Tabla 6.2.11** - Recepción de texto y materiales didácticos en las instituciones educativas

Recibió textos y materiales didácticos	Cantidad de directores EEB	% EEB	Cantidad de directores EEB y EM	% EEB y EM	Cantidad de directores EM	% EM
Si	1.359	52%	518	94%	432	91%
No	1.272	48%	32	6%	42	9%
<b>Total</b>	<b>2.631</b>	<b>100%</b>	<b>550</b>	<b>100%</b>	<b>474</b>	<b>100%</b>

**Fuente.** Elaboración propia. Encuesta a directores

### 6.2.1.9 Oportunidad en la entrega de los textos

De directores de instituciones educativas que recibieron los textos y materiales didácticos entre el 98% y 99% declararon haber recibido estos materiales antes del inicio de las clases o en la primera quincena después de haber iniciado las clases. Se podría decir que fue relativamente oportuno el tiempo de entrega de estos materiales.

**Tabla 6.2.12** - Oportunidad en la entrega de los textos y materiales didácticos en las instituciones educativas

Oportunidad de la entrega de los textos	Cantidad de directores EEB	% EEB	Cantidad de directores EEB y EM	% de EEB y EM	Cantidad de directores de EM	% de EM
Antes del inicio de las clases	1.008	74%	335	61%	329	70%
En la primera quincena después del inicio de clases	328	24%	205	37%	137	29%
Un mes después del inicio de clases	15	1%	9	2%	4	1%
Dos meses o más después del inicio de clases	8	1%	1	0%	1	0%
<b>Total general</b>	<b>1.359</b>	<b>100%</b>	<b>550</b>	<b>100%</b>	<b>471</b>	<b>100%</b>

**Fuente.** Elaboración propia. Encuesta a directores

### 6.2.1.10 Textos y materiales didácticos cobertura de estudiantes.

Los textos y materiales didácticos distribuidos no cubren la totalidad de los matriculados. En las instituciones que ofrecen EEB y las que ofrecen EEB y EM menos del 30% de los directores respondieron que cubre para el 100% de los estudiantes matriculados. Mientras que en las instituciones de EM el 43% de los encuestados manifestaron que cubre la cantidad total de estudiantes.

**Tabla 6.2.13** - Cobertura de los textos y materiales didácticos en términos de alumnos

Textos y materiales didácticos cobertura de estudiantes	Cantidad de directores	% EEB	Cantidad de directores EEB y EM	% EEB y EM	Cantidad de directores EM	% EM
Cubre al 100% de los alumnos	322	24%	143	28%	187	43%
A más del 80% y menos del 100% de los alumnos	789	58%	297	57%	205	47%
A más del 60% y menos del 80% de los alumnos	138	10%	55	11%	31	7%
A más del 40% y menos del 60% de los alumnos	47	3%	13	3%	5	1%
A menos del 40% de los estudiantes	63	5%	10	2%	4	1%
<b>Total</b>	<b>1359</b>	<b>100%</b>	<b>518</b>	<b>100%</b>	<b>432</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia. Encuesta a directores.

### 6.2.1.11 Textos y materiales didácticos cobertura de áreas académicas

Los textos y materiales didácticos distribuidos no cubren la totalidad de las áreas académicas en la mayoría de las instituciones educativas cuyos responsables participaron de la encuesta.

**Tabla 6.2.14** - Cobertura de los textos y materiales didácticos en términos de alumnos

EEB. Cobertura áreas académicas	Cantidad de directores EEB	% EEB	Cantidad de directores EEB y EM	% EEB y EM	Cantidad de directores EM	% EM
Cubre al 100% de las áreas	212	16%	98	19%	94	22%
Más del 80% y menos del 100% de las áreas	677	50%	269	52%	164	38%
Más del 60% y menos del 80% de las áreas	163	12%	44	8%	39	9%
Más del 40% y menos del 60% de las áreas	79	6%	38	7%	17	4%
Menos del 40% de las áreas	228	17%	69	13%	118	27%
<b>Total</b>	<b>1359</b>	<b>100%</b>	<b>518</b>	<b>100%</b>	<b>432</b>	<b>100%</b>

Fuente. Elaboración propia. Encuesta a directores.

### 6.2.1.12 Textos y materiales didácticos calidad de los materiales

El mayor porcentaje de los directores respondieron que la calidad de los textos y materiales didácticos son Excelente o Muy buena. En contrapartida, alrededor del 7% ubican la calidad de estos materiales entre Regular y Mala.

**Tabla 6.2.15** - Calidad de los textos y materiales didácticos en términos de alumnos

EEB. Calidad de los textos y materiales didácticos	Cantidad de directores EEB	% EEB	Cantidad de directores EEB y EM	% EEB y EM	Cantidad de directores EM	% EM
Excelente	175	13%	91	18%	75	17%
Muy Buena	650	48%	259	50%	217	50%
Buena	433	32%	137	26%	112	26%
Regular	100	7%	28	5%	26	6%
Mala	1	0%	3	1%	2	0%
<b>Total</b>	<b>1.359</b>	<b>100%</b>	<b>518</b>	<b>100%</b>	<b>432</b>	<b>100%</b>

**Fuente.** Elaboración propia. Encuesta a directores de instituciones educativas

### 6.3 Perfil docente

Las características de formación de los docentes son fundamentales para la política educativa, pues dan cuenta del piso mínimo de capacidades instaladas en los sistemas escolares y la profesionalización docente. La formación inicial y continua, junto con la experiencia del profesor, constituyen la base sobre la cual se sostiene cualquier innovación curricular o pedagógica. (UNESCO, 2015)

Los docentes son actores clave en el proceso de enseñanza es por eso por lo que su perfil se considera fundamental para la prestación de un servicio de calidad. Para evaluar la calidad del servicio relacionado con los docentes, se incorpora como proxy el perfil de los docentes que ejercen en la EEB y en la EM. Como podrá notarse claramente en la tabla 6.3.1 que entre el 13% y el 14% de los docentes siguen ejerciendo sin contar con el perfil requerido para el nivel que enseña. Esta situación se agudiza en el tercer ciclo de la EEB y en la EM debido a que el 22% y el 20% de los docentes no cuentan con perfil para enseñar ni una de las materias que enseña.

**Tabla 6.3.1** Docentes por perfil, según nivel educativo

Nivel	Sin perfil	% doc. sin perfil	Con perfil	% doc con perfil	Total, docentes	Total
EEB 1° y 2° Ciclo	3.929	13,7%	24.655	86,3%	28.584	100,0%
EEB 3° Ciclo	3.798	12,9%	25.707	87,1%	29.505	100,0%
Educ. Media	3.444	12,5%	24.061	87,5%	27.505	100,0%

**Fuente.** Elaboración propia. Datos MEC. Cuadro del personal marzo 2021. Corte 15 de julio 2021

#### 6.4 Características de la infraestructura

La precariedad de las instituciones educativas se debe al presupuesto limitado que tiene el país para la inversión en recursos materiales, que es insuficiente para el número de instituciones oficiales que tiene a su cargo el MEC (MEC, 2018). Esto se corrobora con los datos provenientes de micro planificación la oferta educativa<sup>16</sup> correspondiente al año 2022 evidenciaba que 2.268 aulas se encontraban en peligro de derrumbe y 8.373 estaban en mal estado. La misma fuente revelaba el requerimiento de construcción de 2.492 sanitarios y la reparación de 3.210.

Los estudiantes que asisten a las instituciones con peores condiciones son también los de menor condición socioeconómica y los que obtienen los desempeños más bajos; tres (3) de cada cinco (5) estudiantes desfavorecidos asisten a instituciones que también tienen malas condiciones de infraestructura, frente a uno (1) de cada cuatro (4) del nivel socioeconómico más alto. (MEC, 2018, p.117).

#### 6.5 La calidad de los servicios prestados

En todas las intervenciones sobre las cuales se consultó en la encuesta a directores de las instituciones educativas evidencia espacios importantes de mejora en cuanto a la calidad de los bienes distribuidos. También se debe mejorar en lo referente a la oportunidad en la entrega de los bienes, su alcance en términos de cantidad de estudiantes, así como en cobertura de año escolar, área académica, entre otros.

---

<sup>16</sup> Metodología utilizada por el MEC para relevar los requerimientos de infraestructura (aulas, sanitario, comedores, área administrativa), mobiliarios, recursos humanos, alimentación escolar. Los requerimientos son reportados anualmente por los directores de las instituciones educativas de gestión oficial de todos los niveles educativos.

La calidad de los bienes entregados tiene importante influencia en su uso en términos de oportunidad, suficiencia, calidad. Los materiales que llegan tarde, así como los recursos pueden incidir negativamente en el proceso académico.

La calidad de los bienes proveídos influye en menor medida en los resultados inmediatos, pero se considera que tendría mayor incidencia sobre los resultados intermedios. Es así que la distribución de los útiles escolares y las transferencias a las instituciones educativas pueden facilitar el acceso a la educación, así como la permanencia y consecuentemente la tasa de egreso especialmente para poblaciones en situación de vulnerabilidad considerando que el estudiante y sus familias no requieren incurrir en gastos asociados a la compra de útiles o pago de cooperadoras para financiar los gastos de funcionamiento de las instituciones educativas.

El acceso a textos es uno de los factores asociados al aprendizaje por tanto su disponibilidad debería contribuir a mayores aprendizajes que a su vez puede contribuir a la reducción de la repitencia y la deserción. Consecuentemente se incrementan las tasas de permanencia y egreso.

Esta encuesta debió realizarse ante la falta de registros acerca de los aspectos evaluados. Por tanto, existe carencia de información pública. Los datos utilizados provienen de la encuesta aplicada a directores de instituciones educativas a los efectos de este análisis. El instrumento fue elaborado específicamente para este fin y se incorporó todas las validaciones posibles para garantizar la calidad de los datos utilizados. En la medida que se basa en apreciaciones subjetivas, no se puede garantizar la imparcialidad, no obstante, el tamaño muestral elevado colabora con evitar un sesgo en las respuestas.

## 6.6 Recomendaciones:

Mejorar la capacidad de seguimiento y monitoreo de los materiales distribuidos a efectos de garantizar lleguen a destino y la cobertura sea total.

Mejorar la calidad y cantidad de útiles distribuidos. Para eso introducir criterios de calidad y monitorear los recursos para garantizar un uso eficiente de los mismos.

Planificar adecuadamente para que la entrega de los materiales llegue a todas las instituciones del país en tiempo y forma

Introducir estándares que deben cumplir los materiales en general de modo a poder evaluar su calidad contra indicadores objetivos

Adecuar los montos de gratuidad a las necesidades de las instituciones, en particular contemplando niveles que se dictan y entorno socio-económico. Generar registros y monitorear el uso de estos fondos. Ante topes presupuestarios, asignar a las instituciones que vayan a resultar beneficiarias en base a criterios pre establecidos y de carácter público.

## 7 Conclusiones y recomendaciones

### 7.1 Conclusiones

Los objetivos que se proponen los programas presupuestarios evaluados están alineados a los ejes estratégicos del Plan de Nacional de Desarrollo 2030 (PND 2030) y contribuyen al cumplimiento de sus metas, así como contribuyen al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Educación 2024 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, objetivo 4. Sin embargo, de acuerdo a estudios internacionales comparativos la educación en Paraguay se ubicaría entre las de menor calidad de aprendizaje en la región, asimismo, un elevado porcentaje de la población en edad de estudiar que permanece fuera del sistema educativo, estancamiento y contracción de la escolarización y relativamente bajas tasas de egreso, son problemas que permanecen vigentes, pero que están identificados – entre otros- en el árbol de problemas sobre el que se diseña la estructura del presupuesto para educación.

A la hora de atender estos problemas, se encuentra en primer lugar que la magnitud del gasto en educación en el país, si bien se ha incrementado significativamente –en valores reales y en términos promedio por estudiante -a lo largo del período, el esfuerzo del país en materia de inversión en educación (como porcentaje del PIB) permanece estable, y entre los más bajos de la región. Esto estaría en línea con los magros resultados en materia de calidad de aprendizaje en el contexto regional, como también sería consistente con una presión tributaria que se destaca entre las más bajas de la región, y que podría operar como una de las restricciones a una mayor inversión en educación. No obstante, el estudio identifica ciertos aspectos a considerar en el análisis de la problemática a atender con estos programas, y espacios de mejora en la gestión que se detallan en la siguiente sección de sugerencias.

La elevada ejecución del gasto en educación (superior al 95%) respondería a la elevada participación de remuneraciones por servicios personales. Sin embargo, en los programas sustantivos se identifican espacios para incrementar la ejecución del gasto que, aunque no afectaría significativamente la ejecución total dada su baja incidencia, permitiría una mejor atención de los objetivos de dichos programas.

En materia de eficacia en producción de servicios, en general, dadas las metas establecidas, se observa un cumplimiento relativamente elevado. Se encuentra que la definición de los indicadores intermedios deja su cumplimiento muy condicionado a factores externos, lo que sugeriría su revisión.

Los recursos destinados para Becas son insuficientes para facilitar el acceso de la población en edad escolar que se encuentra fuera del sistema educativo por motivos económicos, tampoco puede garantizar la permanencia y el egreso de la EEB y de la EM considerando que el monto es limitado y no cubre el costo de oportunidad de dejar de trabajar y asistir a una institución de enseñanza educativa.

A los problemas para incrementar el acceso y retención de los estudiantes, se suma el problema de la baja calidad en materia de resultados de aprendizajes. Entre el 70% y 80% de los estudiantes de los grados 3°, 6° y 9° de la EEB y 3° de la EM que participaron en las evaluaciones del SNEPE (2018) sus niveles de desempeño en matemática y comunicación se encuentran en los niveles más bajos de desempeño. No se cuenta con información estandarizada de calidad de aprendizajes actual como para evaluar su evolución en los últimos años del período objeto de estudio.

Si bien se encuentra un relativamente adecuado cumplimiento de metas, los desafíos que enfrenta la política educativa en Paraguay, dado los escasos márgenes para redireccionar los gastos y la dominante incidencia de las remuneraciones por servicios personales, se generan dificultades para incrementar el grado de cumplimiento.

Al respecto, tal como se detalla en el siguiente apartado de recomendaciones, se identifican espacios que contribuirían a una mayor eficacia, eficiencia, calidad y transparencia del gasto en educación.

## 7.2 Recomendaciones

La aprobación de una planificación de mediano plazo que incluya un presupuesto adecuado es fundamental para la mejora en todos los ámbitos de la educación. Esta falta

de perspectiva de mediano plazo en la programación se suma a los frecuentes cambios de autoridades en el MEC, con lo que se dificulta el seguimiento de políticas que necesariamente son estructurales y de largo plazo.

Generar indicadores de actualización automática, que permitan redefinir el presupuesto sobre la futura demanda, considerando las necesidades de desarrollo del país y el cambio de la estructura poblacional.

Avanzar en el fortalecimiento de los sistemas de información tanto del MEC como del MH de forma a cumplir con todos los criterios que deben cumplir los datos/fuentes de información utilizadas para las evaluaciones.

Las evaluaciones constantes de alumnos y profesores deben constituirse en un indicador fundamental para comprender los requerimientos de la educación, en sus diferentes aspectos.

La necesidad de destinar una mayor parte del presupuesto, principalmente a infraestructura, pero también a otros sectores (que no correspondan a los Grupos 100 y 200), se hace cada vez más importante y urgente.

En términos de estructura presupuestaria es preciso avanzar en la vinculación de los programas presupuestarios con los niveles educativos que atienden. Es preciso asociar cada servicio con los recursos invertidos, además de contar con disponibilidad de información en un formato accesible para su procesamiento.

La adecuación del Presupuesto a las obligaciones emanadas por Ley y aplicados a la Educación debe ser contempladas en los diferentes estamentos de tomas de decisión.

Además, de disponibilizar para el acceso el presupuesto vigente, el plan financiero final, el presupuesto obligado, es conveniente incorporar el plan de caja habilitado. Esto permitirá evaluar la eficacia real del ejecutor. Hoy no es posible identificar si la diferencia en la ejecución entre el plan financiero final y lo obligado es atribuible en su totalidad al ejecutor.

La necesidad de recursos para reponer los atrasos en el mantenimiento, adecuación de las estructuras, ampliación de la atención en la EEB y la EM son urgentes. Se requiere de una planificación de mediano plazo y una negociación con los sectores involucrados para mejorar los recursos disponibles, destinados a las inversiones en

infraestructura e investigaciones. Al respecto, y considerando la crítica situación de partida en materia de infraestructura, un aspecto a revisar son los criterios de asignación de los recursos del FONACIDE para inversión física, ya que obedece a criterios que no se corresponden con indicadores educativos, ya sea de matrícula, necesidades de aprendizajes, o criterios de equidad en general, afectando los resultados de indicadores educativos, siendo que la asignación regional de esos recursos no está en la órbita de las autoridades del MEC.

Buscar la cooperación con Entidades Internacionales y países dispuestos a cooperar con el desarrollo de la educación. Implementar la ejecución de las donaciones y recursos de préstamos con el apoyo de entidades especializadas, dada las especificaciones que deben cumplir.

Implementar las obras de infraestructura con el asesoramiento de entidades especializadas a nivel internacional, desde la etapa del diseño hasta la administración.

Buscar acuerdos, con entidades como el MITIC, para la implementación de sistemas que integren una base de datos única de todas las actuales fuentes de captación de datos. Incorporar especialistas en la captación de datos, el procesamiento, la administración y la interpretación de estos datos. Todo esto para convertirlos en información útil al momento de la toma de decisiones.

Formar un grupo de especialistas para la modernización del sistema educativo en todas sus esferas, incluyendo las financieras.

## Referencias

Banco Mundial (2018). Paraguay. Notas de Políticas 2018. Recuperado de [www.bancomundial.org.py](http://www.bancomundial.org.py)

Banco Mundial (2019). Informes técnicos para contribuir al debate sobre educación en Paraguay. Recuperado de <https://www.transformacioneducativa.edu.py/recursos>.

Benavides Abanto, C. M., & Miranda, L. (Eds.). (2008). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: Contribuciones empíricas para el debate*. Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Carr-Hill, R., Rolleston, C., & Schendel, R. (2016). The effects of school-based decision-making on educational outcomes in low- and middle-income contexts: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 12(1), 1-169. <https://doi.org/10.4073/csr.2016.9>

Cornejo Chávez, R., & Redondo Rojo, J. M. (2007). VARIABLES Y FACTORES ASOCIADOS AL APRENDIZAJE ESCOLAR: UNA DISCUSIÓN DESDE LA INVESTIGACIÓN ACTUAL. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 33(2). <https://doi.org/10.4067/S0718-07052007000200009>

Javier, F., Torrecilla, M., & Hurtado, U. A. (2011). ESTUDIO MULTINIVEL SOBRE LA ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS ESCOLARES.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (2022), “Presentación de resultados de logros de aprendizaje”, UNESCO, Educación 2030

MEC (2018). Educación en Paraguay, Hallazgos de la experiencia en PISA para el Desarrollo. Asunción, Paraguay. [www.mec.gov.py](http://www.mec.gov.py)

MEC (2020). Informe nacional de resultados evaluación censal 2018. Asunción, Paraguay. [www.mec.gov.py](http://www.mec.gov.py)

MH (2019). Nueva Estructura Presupuestaria. <https://ppr.hacienda.gov.py/wp-content/uploads/2019/10/Diseño-y-Formulación-Estructura-.pdf>

Murillo, F. J., & Martínez-Garrido, C. (2012). Homework Influence on academic performance. A study of Iberoamerican students of Primary Education // Incidencia de las tareas para casa en el rendimiento académico. Un estudio con estudiantes iberoamericanos de Educación Primaria. *Revista de Psicodidáctica / Journal of Psychodidactics*, 18(1), 157-171. <https://doi.org/10.1387/RevPsicodidact.6156>

Torres, J., Acevedo, D., Gallo, L. (2015).” Causas y consecuencias de la deserción y repitencia escolar: Una visión general en el contexto latinoamericano.” Vol. 6 Núm. 2

(2015): Cultura Educación y Sociedad.  
[https://revistascientificas.cuc.edu.co/culturaeducacionysociedad/article/  
view/904](https://revistascientificas.cuc.edu.co/culturaeducacionysociedad/article/view/904)

UNESCO (2015). Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Santiago, Chile

UNESCO (2021). Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE, 2019). Reporte Nacional Paraguay. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), Enrique Delpiano 2058, 7511019 Santiago, Chile

STP (2021), Plan Nacional de Desarrollo 2030 [PND avances y actualización 2021.pdf - Google Drive](#).

Bases de datos consultadas (además de las proveídas por el MH y MEC)

Banco Central del Paraguay: <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-informes-inflacion-i366>

Banco Mundial: World Development Indicators (WDI):  
<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

## ANEXOS

Tabla A.3.1- Presupuesto obligado, aprobado y vigente. Evolución en valores corrientes y a precios constantes. 2015-2022

Años	Presup Obligado mill G.	IPC 2022=100	Presup mill G reales*	Var Nominal Presup anual %	Var Real Presup anual %	Variación** 2015-2022	%
2015	4.696.338	0,74149	6.333.668			Presup nominal	54,0%
2016	4.659.997	0,77179	6.037.900	-0,8%	-4,7%	Presup real	14,2%
2017	5.017.943	0,79959	6.275.608	7,7%	3,9%	PIB real	21,4%
2018	5.812.756	0,83138	6.991.666	15,8%	11,4%		
2019	6.315.938	0,85431	7.393.067	8,7%	5,7%		
2020	6.813.658	0,86941	7.837.146	7,9%	6,0%		
2021	6.668.871	0,91103	7.320.124	-2,1%	-6,6%		
2022	7.232.339	1,00000	7.232.339	8,4%	-1,2%		

Años	Presup Aprobado mill G.	IPC 2022=100	Presup mill G reales*	Var Nominal Presup anual %	Var Real Presup anual %	Variación** 2015-2022	%
2015	4.658.248	0,74149	6.282.298			Presup nominal	58,1%
2016	4.977.849	0,77179	6.449.737	6,9%	2,7%	Presup real	17,2%
2017	5.284.950	0,79959	6.609.536	6,2%	2,5%	PIB real	21,4%
2018	6.386.452	0,83138	7.681.716	20,8%	16,2%		
2019	7.160.441	0,85431	8.381.593	12,1%	9,1%		
2020	7.609.126	0,86941	8.752.103	6,3%	4,4%		
2021	6.965.485	0,91103	7.645.704	-8,5%	-12,6%		
2022	7.363.371	1,00000	7.363.371	5,7%	-3,7%		

Años	Presup Vigente mill G.	IPC 2022=100	Presup mill G reales*	Var Nominal Presup anual %	Var Real Presup anual %	Variación** 2015-2022	%
2015	5.107.285	0,74149	6.887.889			Presup nominal	48,1%
2016	5.284.950	0,77179	6.847.643	3,5%	-0,6%	Presup real	9,8%
2017	5.614.210	0,79959	7.021.319	6,2%	2,5%	PIB real	21,4%
2018	6.495.417	0,83138	7.812.781	15,7%	11,3%		
2019	7.189.077	0,85431	8.415.113	10,7%	7,7%		
2020	7.608.644	0,86941	8.751.547	5,8%	4,0%		
2021	7.198.701	0,91103	7.901.695	-5,4%	-9,7%		
2022	7.561.390	1,00000	7.561.390	5,0%	-4,3%		

\* Presupuesto sin el efecto inflación, a precios del año 2022

\*\* Variación del 31dic 2015 al 31dic 2022

Fuente: Presupuesto Obligado - MH, IPC (promedio)-BCP, elaboración propia.

Tabla A.3.2- Presupuesto Aprobado, vigente, plan financiero final y obligado.  
Ejecución por objeto del gasto. 2015-2022

Año y grupo del gasto	Aprobado	Vigente	Plan Fin final	Obligado	Obligado/Plan Fin final
<b>Año 2015</b>					
Remuneraciones 100- Servicios Personales	2.331.892	2.339.462	2.339.462	2.332.276	100%
Funcionamiento 200 Servicios no personales	24.415	25.309	25.307	19.924	79%
300 Bienes de consumo e insumos	64.176	56.190	54.634	40.338	74%
Inversión 500 Inversión Física	53.401	47.975	47.290	13.810	29%
800 Transferencias	128.130	128.130	128.130	113.385	88%
<b>Total 2015</b>	<b>2.602.013</b>	<b>2.597.066</b>	<b>2.594.822</b>	<b>2.519.734</b>	<b>97%</b>
<b>Año 2016</b>					
Remuneraciones 100- Servicios Personales	2.361.823	2.365.310	2.365.310	2.310.024	98%

Funcionamiento 200 Servicios no personales	20.023	24.787	24.787	22.392	90%
300 Bienes de consumo e insumos	52.437	52.435	52.435	51.018	97%
Inversión 500 Inversión Física	8.773	29.743	29.743	20.077	68%
800 Transferencias	123.932	124.279	124.279	123.422	99%
<b>Total</b>	<b>2.566.988</b>	<b>2.596.554</b>	<b>2.596.554</b>	<b>2.526.933</b>	<b>97%</b>
<b>Año 2017</b>					
Remuneraciones 100- Servicios Personales	2.365.310	2.524.215	2.524.215	2.458.595	97%
Funcionamiento 200 Servicios no personales	24.787	20.427	20.427	18.937	93%
300 Bienes de consumo e insumos	52.435	48.138	48.138	47.135	98%
Inversión 500 Inversión Física	29.743	26.155	26.155	1.039	4%
800 Transferencias	124.279	130.608	130.608	121.558	93%
<b>Total 2017</b>	<b>2.596.554</b>	<b>2.749.543</b>	<b>2.749.543</b>	<b>2.647.264</b>	<b>96%</b>
<b>Año 2018</b>					
Remuneraciones 100- Servicios Personales	2.984.028	2.984.298	2.984.298	2.923.487	98%
Funcionamiento 200 Servicios no personales	17.289	17.524	17.524	17.442	100%
300 Bienes de consumo e insumos	50.146	48.603	48.603	47.036	97%
Inversión 500 Inversión Física	8.603	10.583	10.583	3.820	36%
800 Transferencias	124.477	156.469	156.469	137.402	88%
<b>Total 2018</b>	<b>3.184.542</b>	<b>3.217.478</b>	<b>3.217.478</b>	<b>3.129.188</b>	<b>97%</b>
<b>Año 2019</b>					
Remuneraciones 100- Servicios Personales	3.345.449	3.345.466	3.345.466	3.266.697	98%

Funcionamiento 200 Servicios no personales	14.359	26.502	26.502	22.442	85%
300 Bienes de consumo e insumos	103.043	81.723	81.723	74.577	91%
Inversión 500 Inversión Física	15.264	20.264	20.264	12.249	60%
800 Transferencias	69.182	76.682	76.682	72.838	95%
900	0	1.608	1.608	1.597	99%
<b>Total 2019</b>	<b>3.547.297</b>	<b>3.552.244</b>	<b>3.552.244</b>	<b>3.450.399</b>	<b>97%</b>
<b>Año 2020</b>					
Remuneraciones 100- Servicios Personales	3.735.289	3.735.072	3.735.072	3.618.164	97%
Funcionamiento 200 Servicios no personales	4.258	13.535	13.535	13.356	99%
300 Bienes de consumo e insumos	25.268	32.695	32.695	31.097	95%
Inversión 500 Inversión Física	4.500	0	0	0	0%
800 Transferencias	19.289	11.212	11.212	11.159	100%
<b>Total 2020</b>	<b>3.788.604</b>	<b>3.792.513</b>	<b>3.792.513</b>	<b>3.673.777</b>	<b>97%</b>
<b>Año 2021</b>					
Remuneraciones 100- Servicios Personales	3.445.633	3.540.743	3.540.743	3.453.525	98%
Funcionamiento 200 Servicios no personales	1.615	1.568	1.568	1.191	76%
300 Bienes de consumo e insumos	3.161	2.169	2.169	2.132	98%
800 Transferencias	13.845	18.295	18.295	18.295	100%
<b>Total 2021</b>	<b>3.464.254</b>	<b>3.562.774</b>	<b>3.562.774</b>	<b>3.475.143</b>	<b>98%</b>
<b>Año 2022</b>					
Remuneraciones 100- Servicios Personales	3.783.158	3.867.219	3.867.219	3.835.230	99%

Funcionamiento 200 Servicios no personales	261	261	261	255	98%
300 Bienes de consumo e insumos	161	1.082	1.082	156	14%
800 Transferencias	13.975	25.465	25.465	14.308	56%
<b>Total 2022</b>	<b>3.797.555</b>	<b>3.894.027</b>	<b>3.894.027</b>	<b>3.849.950</b>	<b>99%</b>

Tabla A.3.3 Anexo. Programa presupuestario EM. Ejecución por grupos del gasto. Periodo 2015-2022

Año. EM por grupo del gasto	Aprobado	Vigente	Plan Fin	Obligado	% Obligado/Aprobado	% de ejecución Oblig./Plan finan
<b>Año 2015</b>						
Remuneraciones 100- Servicios Personales	870.340	871.294	871.294	868.378	100%	100%
Funcionamiento 200 Servicios no personales	1.056	1.056	1.056	194	18%	18%
300 Bienes de consumo e insumos	14.977	14.977	14.969	14.968	100%	100%
Inversión 500 Inversión Física	3.699	8.112	7.829	0	0%	0%
800 Transferencias	23.478	22.478	22.478	22.478	96%	100%
<b>Total 2015</b>	<b>913.550</b>	<b>917.918</b>	<b>917.626</b>	<b>906.018</b>	<b>99%</b>	<b>99%</b>
<b>Año 2016</b>						
Remuneraciones 100- Servicios Personales	901.205	901.220	901.220	870.500	97%	97%
Funcionamiento 200 Servicios no personales	998	1.102	998	994	100%	100%
300 Bienes de consumo e insumos	14.984	14.984	14.969	14.968	100%	100%

Inversión 500 Inversión Física	1.259	3.243	2.685	622	49%	23%
800 Transferencias	22.478	25.085	25.085	25.085	112%	100%
<b>Total 2016</b>	<b>940.924</b>	<b>945.634</b>	<b>944.957</b>	<b>912.169</b>	<b>97%</b>	<b>97%</b>
<b>Año 2017</b>						
Remuneraciones 100- Servicios Personales	901.220	961.321	961.321	925.173	103%	96%
Funcionamiento 200 Servicios no personales	1.102	1.102	1.102	604	55%	55%
300 Bienes de consumo e insumos	14.984	14.975	14.975	14.751	98%	99%
Inversión 500 Inversión Física	3.243	2.685	2.685	1.854	57%	69%
800 Transferencias	25.085	32.569	32.569	32.569	130%	100%
<b>Total 2017</b>	<b>945.634</b>	<b>1.012.652</b>	<b>1.012.652</b>	<b>974.951</b>	<b>103%</b>	<b>96%</b>
<b>Año 2018</b>						
Remuneraciones 100- Servicios Personales	1.144.425	1.144.115	1.144.115	1.112.293	97%	97%
Funcionamiento 200 Servicios no personales	952	1.029	1.029	806	85%	78%
300 Bienes de consumo e insumos	16.463	13.972	13.972	13.972	85%	100%
Inversión 500 Inversión Física	177	0	0	0	0%	
800 Transferencias	16.034	18.448	18.448	16.034	100%	87%
<b>Total 2018</b>	<b>1.178.050</b>	<b>1.177.563</b>	<b>1.177.563</b>	<b>1.143.104</b>	<b>97%</b>	<b>97%</b>
<b>Año 2019</b>						
Remuneraciones 100- Servicios Personales	1.273.935	1.273.882	1.273.882	1.232.292	97%	97%

Funcionamiento 200 Servicios no personales	2.980	3.050	3.050	2.951	99%	97%
300 Bienes de consumo e insumos	51.508	51.508	51.508	51.031	99%	99%
800 Transferencias	82.830	82.830	82.830	67.479	81%	81%
<b>Total 2019</b>	<b>1.411.253</b>	<b>1.411.270</b>	<b>1.411.270</b>	<b>1.353.754</b>	<b>96%</b>	96%
<b>Año 2020</b>						
Remuneraciones 100- Servicios Personales	1.401.871	1.401.871	1.401.871	1.359.008	97%	97%
Funcionamiento 200 Servicios no personales	68	0	0	0	0%	
300 Bienes de consumo e insumos	1.500	0	0	0	0%	
800 Transferencias	42.839	50.908	50.908	47.848	112%	94%
<b>Total 2020</b>	<b>1.446.278</b>	<b>1.452.779</b>	<b>1.452.779</b>	<b>1.406.856</b>	<b>97%</b>	97%
<b>Año 2021</b>						
Remuneraciones 100- Servicios Personales	1.301.660	1.335.730	1.335.730	1.299.988	100%	97%
Funcionamiento 200 Servicios no personales	34	0	0	0	0%	
300 Bienes de consumo e insumos	0	0	0	0		
800 Transferencias	30.825	30.825	30.825	30.399	99%	99%
<b>Total 2021</b>	<b>1.332.520</b>	<b>1.366.555</b>	<b>1.366.555</b>	<b>1.330.387</b>	<b>100%</b>	97%
<b>Año 2022</b>						
Remuneraciones 100- Servicios Personales	1.423.747	1.454.563	1.454.563	1.442.309	101%	99%

Funcionamiento 200 Servicios no personales	34	34	34	34	99%	99%
300 Bienes de consumo e insumos	0	2.367	2.367	2.367		100%
Inversión 500 Inversión Física	0	0	0	0		0%
800 Transferencias	30.676	25.575	25.575	25.575	83%	100%
<b>Total 2022</b>	<b>1.454.457</b>	<b>1.482.538</b>	<b>1.482.538</b>	<b>1.470.284</b>	<b>101%</b>	<b>99%</b>

Tabla A.3.4 Peso relativo de los matriculados en la EEB y la EM (2015-2022)

Participación sobre el Total	Años								
	Sector	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Educación Escolar Básica</b>		80,2%	80,3%	80,5%	80,1%	79,6%	78,9%	78,8%	79,2%
Oficial		63,6%	63,9%	63,4%	62,9%	62,5%	62,6%	62,9%	63,0%
Privado		6,6%	6,6%	6,8%	6,9%	7,0%	6,5%	6,3%	6,6%
Privado Subvencionado		9,9%	9,8%	10,3%	10,4%	10,1%	9,9%	9,6%	9,6%
<b>Educación Media</b>		19,8%	19,7%	19,5%	19,9%	20,4%	21,1%	21,2%	20,8%
Oficial		15,3%	15,3%	15,1%	15,5%	16,0%	16,9%	17,2%	16,9%
Privado		3,0%	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,5%	2,4%	2,3%
Privado Subvencionado		1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%
<b>Total, general</b>		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla A.3.5. Principales indicadores de educación de la población por año de la encuesta, según área de residencia. Periodo 2015 – 2021

Área de residencia e indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Total, país 1/</b>							
Población de 15 y más años de edad analfabeta2/ (%)	4,4	5,4	5,8	6,0	6,8	5,5	5,4
Promedio de años de estudio de la población de 10 y más años de edad	8,7	8,6	8,7	8,8	9,0	9,0	9,1
Asistencia población de 6 a 9 años de edad (%)	97,9	97,9	98,0	98,0	98,8	98,9	98,6
Asistencia población de 10 a 14 años de edad (%)	96,9	96,2	97,0	96,0	97,2	96,4	97,3
Asistencia población de 15 a 17 años de edad (%)	80,2	79,2	78,9	81,8	83,8	83,5	83,9
Asistencia población de 6 a 14 años de edad (%)	97,4	97,0	97,4	96,9	97,9	97,6	97,9
<b>Urbana</b>							
Población de 15 y más años de edad analfabeta2/ (%)	2,3	3,1	3,6	4,1	4,4	3,5	3,6
Promedio de años de estudio de la población de 10 y más años de edad	9,8	9,7	9,7	9,7	9,9	10,0	10,1
Asistencia población de 6 a 9 años de edad (%)	99,4	98,5	98,9	98,1	99,5	99,0	99,5
Asistencia población de 10 a 14 años de edad (%)	98,6	96,4	97,8	96,3	97,4	97,5	98,4
Asistencia población de 15 a 17 años de edad (%)	86,1	84,1	83,9	86,4	88,9	85,9	88,4
Asistencia población de 6 a 14 años de edad (%)	99,0	97,4	98,3	97,1	98,3	98,1	98,9
<b>Rural</b>							
Población de 15 y más años de edad analfabeta2/ (%)	8,0	9,3	9,6	9,4	11,1	9,0	8,6
Promedio de años de estudio de la población de 10 y más años de edad	7,0	6,8	7,0	7,1	7,3	7,4	7,5
Asistencia población de 6 a 9 años de edad (%)	96,3	97,2	96,7	97,9	97,9	98,8	97,4
Asistencia población de 10 a 14 años de edad (%)	94,9	96,0	95,8	95,5	96,9	95,0	95,6
Asistencia población de 15 a 17 años de edad (%)	71,2	71,9	71,8	75,4	76,9	79,8	77,0
Asistencia población de 6 a 14 años de edad (%)	95,6	96,5	96,2	96,6	97,4	96,7	96,4

Área de residencia e indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var 2015 2022
<b>Total, país 1/</b>								
Población de 15 y más años de edad analfabeta2/	206.954	251.977	279.765	292.804	338.350	277.926	278.939	34,8%
Asistencia población de 6 a 9 años de edad	555.608	532.416	525.577	535.311	547.864	563.431	584.482	5,2%
Asistencia población de 10 a 14 años de edad	627.924	662.165	651.594	663.490	675.530	660.969	646.265	2,9%
Asistencia población de 15 a 17 años de edad	352.683	328.679	337.707	343.054	350.051	365.760	350.608	-0,6%
Asistencia población de 6 a 14 años de edad	1.183.532	1.194.581	1.177.171	1.198.801	1.223.394	1.224.400	1.230.747	4,0%
<b>Urbana</b>								
Población de 15 y más años de edad analfabeta2/	68.077	92.093	110.314	127.159	139.555	116.033	121.155	78,0%
Asistencia población de 6 a 9 años de edad	298.154	301.633	299.400	294.261	313.971	323.533	348.105	16,8%
Asistencia población de 10 a 14 años de edad	346.569	363.727	370.961	376.638	393.741	392.542	389.577	12,4%
Asistencia población de 15 a 17 años de edad	228.514	210.087	210.222	211.074	214.414	226.830	222.795	-2,5%
Asistencia población de 6 a 14 años de edad	644.723	665.360	670.361	670.899	707.712	716.075	737.682	14,4%
<b>Rural</b>								
Población de 15 y más años de edad analfabeta2/	138.877	159.884	169.451	165.645	198.795	161.893	157.784	13,6%
Asistencia población de 6 a 9 años de edad	257.454	230.783	226.177	241.050	233.893	239.898	236.377	-8,2%
Asistencia población de 10 a 14 años de edad	281.355	298.438	280.633	286.852	281.789	268.427	256.688	-8,8%
Asistencia población de 15 a 17 años de edad	124.169	118.592	127.485	131.980	135.637	138.930	127.813	2,9%
Asistencia población de 6 a 14 años de edad	538.809	529.221	506.810	527.902	515.682	508.325	493.065	-8,5%

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares 1997/98 - 2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 - 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable. Elaboración propia.

1/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

2/ Son consideradas personas analfabetas a aquellas que declararon no saber leer ni escribir



Ministerio de  
**HACIENDA**



**PpR**  
Presupuesto  
por Resultado

 **GOBIERNO  
NACIONAL**

---

## **Dirección General de Presupuesto**

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera  
Ministerio de Hacienda



**dgp@hacienda.gov.py**



**www.hacienda.gov.py**