

**PRESUPUESTO POR RESULTADOS**

# **Evaluación de Programas Públicos**

**Evaluación de Diseño  
Subprograma  
Educación Inicial y Escolar Básica**

**2015**



**TETĀ VIRU  
MOHENDAPY**  
MOTENONDEHA  
MINISTERIO DE  
**HACIENDA**

**TETĀ REKUÁI**  
**GOBIERNO NACIONAL**  
*Jajapo ñande repeté ko'ága guive  
construyendo el futuro hoy*

## Índice

Objetivo de la Evaluación .....	1
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	1
Descripción General .....	1
Diagnóstico .....	2
<b>II. DISEÑO</b> .....	3
Objetivo General .....	3
Productos.....	3
Resultado Esperado .....	4
Tipos de Población .....	4
<b>a) Población Potencial</b> .....	4
<b>b) Población Objetivo</b> .....	4
Indicadores .....	5
Asignación Financiera.....	5
Justificación de la continuidad .....	6
<b>III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	7
<b>IV. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	8

## SUBPROGRAMA: EDUCACIÓN INICIAL

### Objetivo de la Evaluación

Analizar el diseño del Subprograma “Educación Inicial y Escolar básica”, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. El análisis implica una mirada al diagnóstico que respalda la existencia del subprograma, los objetivos establecidos, los bienes y servicios que ofrece, sus metas e indicadores, las actividades definidas, entre otros aspectos.

La evaluación realizada cubrió el diseño adoptado al inicio del subprograma y en el periodo 2015-2016. Así mismo, en algunos casos fueron consideradas informaciones del año 2014.

### I. ANTECEDENTES

#### Descripción General

La Constitución Nacional expresa el derecho a la educación y la protección del/de la niño/a. El Artículo 54 sobre la protección al niño, establece que: *“La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores”*.

Así también, en el Artículo 73 garantiza el derecho a la educación, estipulando 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. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son también objetivos permanentes del sistema educativo”*.

En el Artículo 76 sobre las Obligaciones del Estado se recalca el carácter obligatorio de la Educación Escolar Básica (EEB), y gratuita en las escuelas públicas.

Seguidamente, en nivel de importancia la Ley N° 1.264/98 “General de Educación” es el marco legal regulador de las políticas sobre educación en Paraguay.

Como nivel considerando los demás (Educación Media y Superior), forma parte del Sistema Educativo paraguayo, que reconoce a la educación como un bien público y un derecho fundamental de las personas, que es obligatoria y gratuita en las escuelas públicas de gestión oficial con pre jardín, jardín y preescolar, y nueve grados que se imparten a niños y niñas de 6 a 14 años de edad en tres ciclos, de tres años de duración cada uno: primer ciclo (1°, 2° y 3° grado), segundo ciclo (4°, 5° y 6° grado) y tercer ciclo (7°, 8° y 9° grado).

La EEB obligatoria comprende la educación inicial (preescolar de un año) y tres ciclos de tres años cada uno (grados 1 a 9), a los que les sigue la Educación Media, no obligatoria, de tres años. La Educación Superior se desarrolla a través de universidades o instituciones de educación terciaria no universitaria.

En lo que respecta a su estructura organizacional, la Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica es la responsable del subprograma, cuenta con 114 funcionarios y ejecuta sus actividades con el Departamento de Planificación y Estadística, y la Dirección de Educación Inicial, articulando acciones con otras Direcciones Generales mediante sus Direcciones que cuentan con la experiencia como lo son la Dirección de Infraestructura, la Dirección de Alimentación, la Dirección de Contrataciones, entre otros.

En términos presupuestarios el subprograma Educación Inicial y Escolar Básica pertenece al Programa “Servicios Sociales de Calidad” en donde se agrupan las diferentes intervenciones del Ministerio de Educación como ser educación media, educación superior, formación continua, investigación educativa, educación inclusiva, formación de adultos, etc.

### **Diagnóstico**

Si bien no existe en los formularios actuales un diagnóstico hecho exclusivamente para el subprograma, el programa “Servicios Sociales de Calidad” que abarca otros 16 subprogramas, hace alusión a las siguientes problemáticas:

*“El promedio de años de estudio de la población es inferior a los 9 años de escolaridad obligatoria. La población que habita en las zonas urbanas tiene en promedio 3 años más de estudio que aquellos que habitan en el campo.*

*El analfabetismo afecta al 4,6% de la población de 15 años y más edad, mientras que el 40% de la población indígena del rango de edad referido es analfabeta. Aproximadamente 179.307 personas de la población de 5 a 17 años de edad no asisten a una institución educativa de enseñanza formal (EPH), el Sistema de Educación Nacional enfrenta problemas de eficiencia interna representado por la deserción, la repitencia y el egreso escolar, es así que sólo 50 alumnos de cada 100 completan 9 años de escolaridad, mientras que 35 de cada 100 culminaron los 12 años de escolaridad, es decir la educación media. En lo referente a la calidad de la educación, los estudiantes de los diferentes niveles educativos aprenden sólo el 50% de lo que deberían aprender según los resultados del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE)”<sup>1</sup>.*

A esto debe agregarse que además de persistir un problema de cobertura existe una mayor demanda en cuanto la calidad del sistema educativo paraguayo. Según un Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, la Educación Primaria en Paraguay ocupa el puesto 133 de 144 países, mientras que el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) dio cuenta de que Paraguay se encuentra por debajo del promedio regional en los indicadores evaluados, con resultados incluso inferiores al estudio comparativo anterior, cuestiones que son confirmadas por los datos que arroja el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo.

En el acceso y cobertura de los servicios educativos para la primera infancia, si bien tuvo avances importantes a partir del año 2000 especialmente con la expansión del Preescolar en instituciones educativas de gestión oficial, no obstante la expansión del pre Jardín y del Jardín han sido muy escasos. Esta situación se refleja con claridad en el número de matriculados en Maternal, para niños y niñas de 45 días a 2 años, corresponde solo al 1,5% de matriculados; en Pre-jardín, al 2,8%; en Jardín llegó al 20% del total y del Preescolar es el preponderante, con el 76% de la matrícula total de la educación inicial.

---

<sup>1</sup> Fuente: Ficha de Antecedentes del Subprograma

## II. DISEÑO

### Objetivo General

*“Garantizar el acceso, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación paraguaya como un bien público. Mejorar las condiciones de la Educación Inicial y Educación básica para garantizar la inserción con equidad al sistema educativo formal en el ámbito nacional de niños/as y adolescentes de 5 a 15 años de edad”.*

Así mismo, en otro documento se señala que el objetivo es *“Igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los/as estudiantes de los diferentes niveles/modalidades educativas”.*

El objetivo debe ser claro, medible pero sobre todo enmarcarse en el nivel que corresponde dentro de un ordenamiento lógico (lógica vertical) en la cadena de resultados. Es decir, el Subprograma entrega una serie de productos para generar resultados, en este caso en niños y niñas que van más allá del “Acceso” como se hace referencia en el objetivo. Además, hay cierta ambigüedad cuando se hace referencia a “Mejorar las condiciones” ya que no hace mención a un indicador específico lo que a la hora de evaluar si se alcanzó el objetivo se torna complejo.

El objetivo debería apuntar a los aspectos que se quieren modificar en el niño/a (conocimiento, actitud, destreza, etc.) o su entorno, a través de la formación integral. Los objetivos de resultados manifiestan los logros del sistema educativo a través del éxito escolar de los alumnos. Así también se puede hacer referencia al sector educativo y los indicadores relacionados a la Educación Inicial (EI)/EEB (Ej.: Tasa de Analfabetismo, etc.) que precisan mejorar para un mayor bienestar de ese sector beneficiario en particular y de la sociedad en general.

### Productos

Actualmente el subprograma cuenta con 6 productos:

- Canastas básicas de útiles escolares
- Provisión de Textos y guías didácticas
- Asistencia a niños/as
- Matriculación de niños y niñas
- Kits de herramientas para instituciones de iniciación profesional agropecuaria (IPA)
- Alimento escolar provisto.

Los productos en su mayoría representan un bien o servicio entregable, y en su conjunto contribuyen a los objetivos del Subprograma. Sin embargo, en el caso de la “Asistencia a niños/as” que llega en la planificación a 14.790 personas, no se especifica que tipo de asistencia se refiere, lo que puede mejorar en su denominación. Así también, este análisis del producto debe considerar si esa asistencia ya no incluye de manera implícita la formación de niños reflejado en el producto “Matriculación de niños y niñas”. Respecto a este último producto, la matriculación más que un producto es un proceso administrativo de registro, mientras que la formación de los niños/as es lo que refleja la acción principal que el subprograma ofrece. En este caso, se asume que la matriculación conlleva la formación, pero en el sentido estricto convendría reconsiderar su denominación.

En líneas generales conviene enunciar los productos como entregados o culminados, por ejemplo, Textos y guías didácticas entregados o como el producto actual “Alimento Escolar provisto”.

**Resultado Esperado**

Los resultados esperados establecidos en el periodo 2014/2015 y el proyectado al año 2016 se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Subprograma Educación Inicial		
Resultado Esperado		
2014	2015	2016
Niños y niñas educados. tasas de retención y rendimiento escolar aumentados, y las tasas de repitencia y abandono reducidas. gratuidad de la educación escolar básica para el 100% de las instituciones de gestión oficial implementadas.	Condiciones adecuadas para la inserción con equidad de niños, niñas y adolescentes de 5 a 15 años de edad al sistema educativo formal en el ámbito nacional	Merienda escolar entregada a los alumnos de 100% de instituciones educativas del sector oficial y 75% del sector privado subvencionado de la educación inicial y educación escolar básica

Fuente: Plan Financiero/SIAF

Como puede observarse en las redacciones de los años 2015/2016 no se establecen resultados, pues este debería reflejar de una manera medible aquel cambio (en el beneficiario o entorno) que se espera produzca la ejecución del subprograma. No incorporan aspectos que hacen a un estadio posterior a la recepción del bien o servicio siendo lo recomendable que se establezca el “para que” se le está formando. Más bien apuntan a la cobertura (acceso) y la provisión de alimentación escolar, lo que recae en el ámbito de “Producto”. Así mismo, lo recomendable es cuantificar con mayor detalle para una mejor labor de seguimiento y evaluación, no solo en porcentajes sino también explicitando los valores absolutos del numerador y el denominador.

**Tipos de Población**

**a) Población Potencial**

Según los antecedentes remitidos, la población potencial equivale aproximadamente a todos los niños comprendidos entre 3 a 15 años de edad. En la Encuesta Permanente de Hogares se contempla a la población menor de 10 años en 1.200.969 personas. Según la Proyección de la Población Nacional realizada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, en su edición de revisión del año 2015, se estima que en el presente Ejercicio Fiscal la población de 10 a 14 años equivaldría a 682.446 personas.

En el documento *Situación Actual de la Primera Infancia 2011*<sup>2</sup>, el diagnóstico presenta que hay 294.883 niños y niñas de entre 3 y 4 años de edad, en zonas urbanas y rurales.

El 3% de los 147.335 niños y niñas de 3 años asisten al Pre – jardín, 23% de los 146.889 niños y niñas de 4 años asisten al Jardín, 1.757 instituciones educativas ofrecen el Jardín y Pre- jardín, 928 son de gestión oficial, 500 privados y 329 subvencionadas.

**b) Población Objetivo**

Aquella población que el programa tiene planeado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella (cobertura planificada).

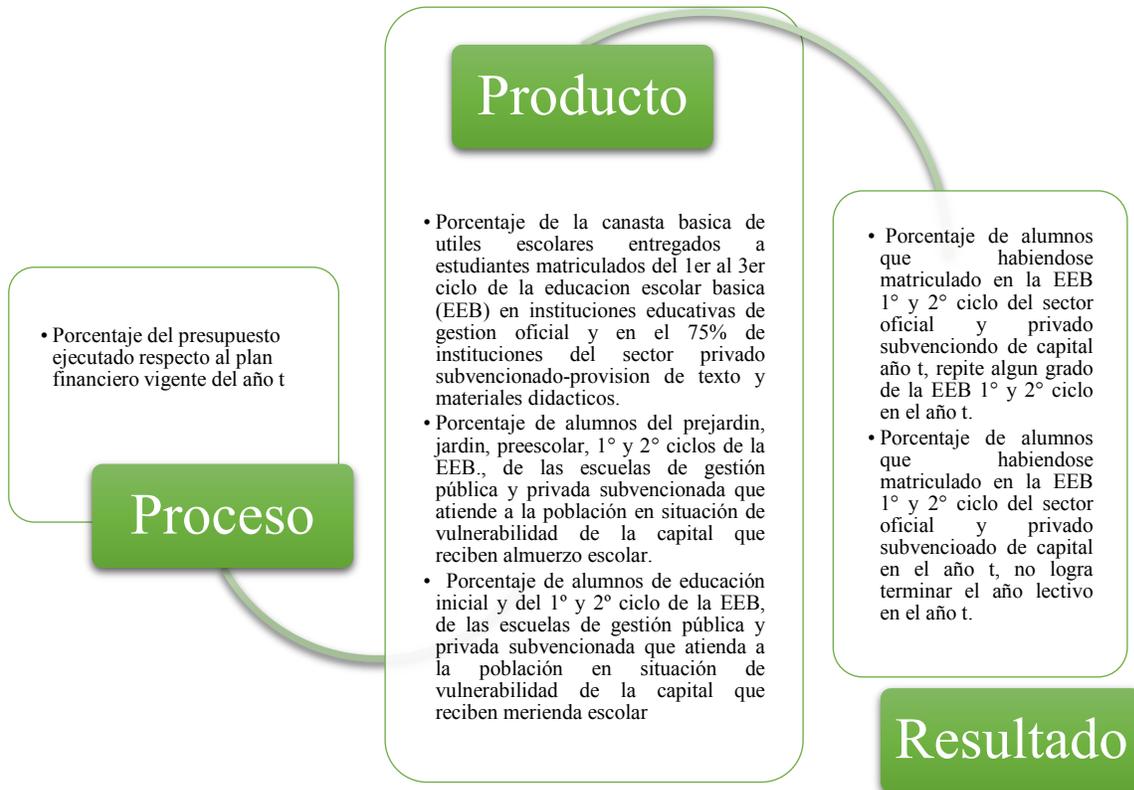
Al cierre del año 2014 la matriculación efectiva llegó a 1.242.433 niños/as en el Sector Oficial y Privado subvencionado de la Educación Inicial y Escolar Básica (EEB) 1° y 2° ciclo. Al año 2015 se proyectó matricular a 1.072.079 niños/as.

<sup>2</sup> Situación Actual de la Primera Infancia 2011.UNICEF/PARAGUAY

Las metas son establecidas mediante dos criterios, la tasa de crecimiento poblacional y el histórico de matriculados y aprobadas registradas, lo que parece adecuado.

### Indicadores

Al 2015 el Subprograma cuenta con 5 indicadores que miden la gestión en los diferentes ámbitos:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIAF

Los indicadores se encuentran correctamente diseñados y contribuyen a la medición de la gestión del Subprograma, no obstante podría complementarse con indicadores que apunten a la oportunidad (tiempo de entrega y calidad) y el rendimiento o aprendizaje de los alumnos.

### Asignación Financiera

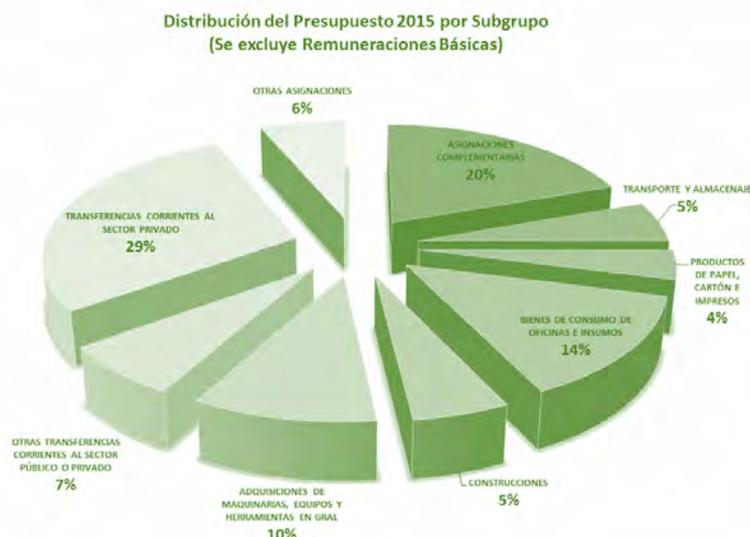
En el año 2015 el Subprograma cuenta con un Plan Financiero de G. 2,5 billones, con una participación en con el Presupuesto asignado al Ministerio de Educación del 56% y un 4% respecto al total presupuestado en el PGN<sup>3</sup> 2015. Dicho monto representa un aumento del 9,5% respecto al año 2014.

El 80% del Plan Financiero va asignado a Sueldos, del cual el 79,5% corresponde a docentes, bibliotecarios, directores, coordinadores de área, evaluadores, psicólogos y otros abocados al

<sup>3</sup> Presupuesto General de la Nación

## EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS "Evaluación de Diseño"

servicio y el 20,5% refiere a administrativos. La asignación financiera del 20% restante, se distribuye de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIAF

El mayor componente en la asignación después de los Sueldos son las Transferencias Corrientes al Sector Privado con G. 96 miles de millones, principalmente destinado al Mantenimiento de instituciones educativas del sector oficial, Almuerzo Escolar, mobiliarios y otros conceptos que no han sido justificados en el Formulario presupuestario "justificación de los montos programados", seguido de Asignaciones complementarias G. 65 miles de millones correspondientes a "Aporte jubilatorio del empleador".

Lo referente a textos tanto para docentes como alumnos está destinado en el rubro "Productos de Papel, Cartón e impresos" para lo cual se asigna G. 13 mil millones.

### Matriculados vs. Asignación Financiera

Descripción	2014	2015	2016
Matriculados Meta	1.189.698	1.184.172	1.188.386
Variación Meta	-	-0,5	0,4
Asignación Financiera del producto (millones)	2.137.481	2.423.651	2.360.781
Variación Financiera	-	13,4	-2,6

Fuente: SIAF/Plan Financiero

### Justificación de la continuidad

El Subprograma se encuentra plenamente justificado en cuanto a su continuidad debido a que aborda un derecho fundamental de la infancia como lo es la Educación Inicial y Básica.

Así mismo aún existen brechas muy pronunciadas en lo referente al acceso y la oportunidad en estos niveles, mientras que los niños que acceden están aún sujetos a un sistema educativo con deficiencias en cuanto a la calidad de servicios prestados, según puede constatarse en las pruebas e informes nacionales (SNEPE) e internacionales (TERCE4, PREAL5, otros).

<sup>4</sup> TERCE: Tercer Estudio Regional Comparativo. UNESCO

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

<b>Conclusión</b>	<b>Recomendación</b>
El Objetivo del Subprograma requiere de ajustes que enfoquen su enunciado a resultados. Este cambio debería permitir medir el avance del objetivo en indicadores que deberán ser diseñados para el efecto. En ese sentido, los datos proporcionados por el Sistema Nacional de Evaluación pueden proporcionar aspectos claves para volcarlos en forma de objetivos más medibles.	Adecuar el objetivo del subprograma a fin de facilitar su medición y evaluación.
El Subprograma no cuenta con matriz de marco lógico, lo que podría ayudar a ordenar los diferentes niveles de objetivos y sobre todo facilitar un sistema de monitoreo y evaluación sencillo y focalizado a lo fundamental para visualizar el avance del sistema educativo en ese nivel.	Elaborar la matriz de marco lógico del subprograma incluyendo una visión general de todas aquellas intervenciones que se realizan en otras líneas presupuestarias (ej. Proyectos del Tipo 3 orientados a la Educación Inicial y Básica) a modo de dar seguimiento integral a las acciones de esa materia.
Como se mencionó más arriba, en relación a los enunciados de los productos, existen algunos que deben tener un mayor detalle de especificación del bien o servicio que se entrega.	Los Productos Asistencia a niños y Matriculación debe especificar claramente el bien o servicio que entrega, por lo que se recomienda modificar su enunciado.
Si bien el Subprograma posee indicadores en todos los ámbitos, falta incorporar indicadores que midan otros aspectos del proceso de producción y entrega de bienes y servicios, como por ejemplo la entrega oportuna de las canastas de útiles antes del inicio de clases, satisfacción de los beneficiarios (en este caso Padres).	Incorporar indicadores de eficiencia y calidad de los productos otorgados.
Se constató que algunas asignaciones no se encuentran debidamente justificadas, en especial lo referente a transferencias a instituciones que debe especificar su fin para lo cual fueron presupuestados.	Se recomienda justificar los montos, especificando el destino para todos los casos.

<sup>5</sup> PREAL: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe

#### **IV. BIBLIOGRAFÍA**

- Expediente SIME N° 85.797/2015 .Ficha de Antecedentes. Ministerio de Educación y Cultura.
- Expediente SIME /14 Balance Anual de Gestión Pública. Educación Inicial
- Informe nacional Paraguay educación para todos 2000-2015 Asunción, junio 2014.
- Evaluacion del sistema educativo Paraguayo. OEI. 2007
- Informe del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). 2013
- TERCE. Tercer Estudio Regional Comparativo. UNESCO, 2014.
- PARAGUAY. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025
- Revisión 2015
- Formulario FG 02 1 “Fundamentación de Programas”
- Sistema Integrado de Contabilidad (SICO)
- Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP)

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS  
"Evaluación de Diseño"

**Coordinación General**

**Dirección General de Presupuesto**

*Oscar Lovera*

**Coordinación**

**Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público**

*Teodora Recalde*

**Difusión**

**Coordinación Técnica y de Difusión**

*Elba Mencia*

**Supervisión y Edición**

**Departamento de Evaluación del Gasto Público**

*Montserrat Díaz*

**Evaluación**

**Departamento de Evaluación del Gasto Público**

*Rogelio Ibañez*

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

[www.hacienda.com.py](http://www.hacienda.com.py)  
[dpg@hacienda.gov.py](mailto:dpg@hacienda.gov.py)  
Chile 252 e/ Palma y Pte. Franco  
(595-21) 443-291

