



**TETÁ VIRU  
MOHENDAPY**  
MOTENONDEHA  
MINISTERIO DE  
HACIENDA

**TETÁ REKUÁI**  
**GOBIERNO NACIONAL**  
Injapo ñande raperá ko'áño guive  
Construyendo el futuro hoy

# **EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**

## **EVALUACIÓN DE DISEÑO Y GESTIÓN DE LA PROVISIÓN DE ALIMENTO ESCOLAR**

**AÑO 2017**

# EVALUACION DE DISEÑO Y GESTIÓN DE LA “PROVISIÓN DE ALIMENTO ESCOLAR”

**Informe Final**

**Año 2017**

**Elaborado por :**

**ACT for Performance Inc.**   
**Ede, Países Bajos**

Esta Evaluación ha sido financiada por la Comunidad Europea, en el marco del Proyecto “Apoyo Presupuestario para el Fortalecimiento de la SSEAF” - Convenio de Financiación DCI-ALA/2008/019-480

# CONTENIDO

<b>SIGLAS</b>	<b>2</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>3</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
<b>1 ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>14</b>
1.1 <i>Contexto de la evaluación</i>	14
1.2 <i>Objetivos de la evaluación</i>	15
1.3 <i>Alcance y limitaciones</i>	16
1.4 <i>Enfoque técnico y metodológico</i>	16
Enfoque de la Evaluación	20
Metodología	20
Procesamiento de datos y construcción de base de datos	23
<b>2 ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PROGRAMA</b>	<b>24</b>
2.1 <i>Objetivos Del Programa</i>	26
2.1.1. De la Pertinencia y la Consistencia del PAEP	30
2.1.2. Del Marco Normativo del Programa	32
<b>2.2. Indicadores y metas</b>	<b>33</b>
2.3 <i>Tipos de población</i>	37
2.3.1. <i>Población Potencial</i>	37
2.3.2. <i>Población Objetivo</i>	41
2.3.3. <i>Beneficiarios efectivos del Programa</i>	44
<b>3 ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN</b>	<b>51</b>
3.1 <i>Estructura organizacional</i>	51
3.2 <i>Mecanismos de coordinación</i>	52
3.3 <i>Análisis de la Provisión del Alimento Escolar</i>	52
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>79</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>82</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>84</b>
<b>ANEXO 1 : MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA</b>	<b>85</b>
<b>ANEXO 2 : ANÁLISIS DETALLADO DE INDICADORES</b>	<b>94</b>

## SIGLAS

ACES	Asociación de Cooperadoras Escolares
CMEGP:	Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público
DAE	Dirección de Alimentación Escolar
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
EEB	Educación Escolar Básica
EGI	Equipo de Gestión Institucional
EGIE	Equipo de Gestión Institucional Educativa
EGCI	Equipo de Gestión Comunitaria Indígena
EM	Educación Media
ETI	Equipo Técnico Interinstitucional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
INAN	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MH	Ministerio de Hacienda
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NNA's	Niños, Niñas y Adolescentes
PAEP	Programa de Alimentación Escolar del Paraguay
PMA	Programa Mundial de Alimentos
RUE	Registro Unico de Estudiantes
STP	Secretaría Técnica de Planificación

## AGRADECIMIENTOS

El equipo de Act for Performance, agradece al personal del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Educación y Ciencias, por su gran colaboración para la recolección de los datos que alimentan los principales hallazgos de este proceso de evaluación.

Igualmente, el agradecimiento a los Gobiernos Departamentales de Cordillera, Caaguazú y Paraguarí, por sus puertas abiertas para compartir conocimientos, experiencias y percepciones de estos primeros 3 años de aplicación de la Ley 5210/2014 del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay.

La recolección de datos en campo, con los alcances presentados para esta evaluación, no hubiesen sido posibles, sin contar con el apoyo de los equipos técnicos de campo, los directores de cada institución educativa, los padres y madres de familia, quienes también participaron con sus conocimientos, impresiones, percepciones y, sobre todo con sus recomendaciones de mejora del PAEP.

Asimismo, dejamos constancia del apoyo recibido por los equipos técnicos del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Educación y Ciencias, que aportaron su experiencia y dedicaron su tiempo para colaborar con este ejercicio.

La ejecución de procesos evaluativos de intervenciones de gran magnitud como es el caso del PAEP, precisan de un esfuerzo tanto técnico como operativo y la participación de múltiples actores, lo que tomando en cuenta las limitaciones, pudo ser logrado gracias al aporte de todos los involucrados.

# RESUMEN EJECUTIVO

## **Descripción y Objetivos del Programa**

El Programa de provisión de alimento escolar tiene como objetivo general “Atender las necesidades nutricionales de los estudiantes durante su permanencia en la escuela, para generar hábitos alimentarios, estilos de vida saludables y contribuir a la mejora del rendimiento y retención escolar”.

En su concepción y su configuración actual, nace en el año 2014 con la Ley de Alimentación Escolar, estando sustentado en los principios de:

- **Universalidad**
- **Equidad**
- **Sostenibilidad**
- **Participación**
- **Descentralización**
- **Integralidad**

Esta estructurado en cuatro (4) componentes a saber :

- **Componente 1- Gestión:** incluye la implementación de una gestión transparente, descentralizada, con coordinación interinstitucional, para la utilización eficiente de los recursos en concordancia con las normativas legales.
- **Componente 2 - Logística y Servicio:** garantizar una alimentación variada, inocua, nutricional y culturalmente adecuada, priorizando la adquisición de productos alimenticios de la agricultura familiar y dotando a las entidades educativas de infraestructura y recursos humanos necesarios.
- **Componente 3- Educación Alimentaria y Monitoreo:** Incorporar el desarrollo de la educación alimentaria nutricional en los diferentes niveles y modalidades como marco y fundamento del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay. Establecer estrategias de información, educación, comunicación y difusión alimentaria nutricional dirigidos a la comunidad educativa y otros actores.
- **Componente 4- Evaluación y Participación Social:** Implementar un sistema de monitoreo y evaluación promoviendo la participación social de los sectores involucrados.

## **Análisis del Diseño del Programa**

El análisis del diseño del PAEP se centra en el modelo lógico que establece su pertinencia, coherencia y consistencia. A nivel de la **pertinencia** se obtuvo que: el Programa guarda relación estrecha y se articula a la misión institucional del MEC, como a las misiones de cada gobierno de departamento, sino a las demandas realizadas por la población. Entendiendo, que el Proyecto País propuesto en el PND del Paraguay 2030, alinea todas las acciones a dicho proyecto nacional, el PAEP gestionado desde los gobiernos departamentales, también estaría siendo pertinente y consistente con los objetivos, país y de sector.

Con respecto a la consistencia del diseño, se han revisado los elementos constitutivos del mismo, desde sus actividades, componentes, objetivo de propósito y objetivo de fin, y cuyos resultados se resumen en la tabla No. 5.

Nivel del Objetivo	Análisis			
<p><b>Fin</b> Contribuir a la formación de hábitos alimentarios y estilos de vida saludables, mediante la educación y la asistencia alimentaria permanente.</p>	<p>Este objetivo de impacto, <b>no presenta la categoría para este nivel</b>, las variables presentadas: hábitos alimentarios, estilos de vida saludables, educación nutricional y asistencia alimentaria, se encuentran más relacionados al objetivo propio de la intervención que a uno de nivel estratégico superior. De hecho las variables contenidas en el objetivo de propósito "rendimiento y retención escolar, serían más pertinentes para este nivel categórico.</p> <p>Ejemplo: "Contribuir a la mejora del rendimiento y retención escolar de los estudiantes a través de la atención de las necesidades nutricionales y la promoción de hábitos y estilos de vida saludables"</p>			
<p><b>Propósito</b> Atender las necesidades nutricionales de los estudiantes durante su permanencia en la escuela, para generar hábitos alimentarios, estilos de vida saludables y contribuir a la mejora del rendimiento y retención escolar.</p>	<p>Se observa una <b>pluralidad de resultados esperados</b> de la intervención que van desde la atención de necesidades nutricionales, hasta la generación de hábitos alimentarios, estilos de vida saludable y esto debe repercutir en el rendimiento y la retención escolar. Esto implica el diseño y ejecución de varios componentes diversos, con productos especializados, que abarcan desde la disposición de alimentos, educación alimentaria y promoción de estilos de vida saludable, entendiendo que para lograr dichos resultados se requieren que las intervenciones sean permanentes, constantes y sostenidas en períodos largos de tiempo. La redacción del objetivo, fuerza la entrada de las dos últimas variables que corresponderían más al nivel superior de fin.</p> <p>Ejemplo: Generar hábitos y estilos de vida saludables a través de la atención de las necesidades nutricionales y de la educación nutricional durante la permanencia de los estudiantes en la escuela.</p>			
<p><b>Componentes-Resultados</b> Los componentes definidos en el diseño del PAEP, proponen una serie de productos complejos relacionados entre sí que permitan el logro del propósito del Programa.</p>	<p><b>Componente I: Gestión:</b> Implementar una gestión transparente, descentralizada, con coordinación interinstitucional, para la utilización eficiente de los recursos en concordancia con las normativas legales.</p>	<p><b>Componente II: Logística y Servicios:</b> Garantizar una alimentación variada, inocua, nutricional y culturalmente adecuada, priorizando la adquisición de productos alimenticios de la agricultura familiar y dotando a las entidades educativas de infraestructura y recursos humanos necesarios</p>	<p><b>Componente III: Educación alimentaria:</b> Incorporar el desarrollo de la educación alimentaria nutricional en los diferentes niveles y modalidades como marco y fundamento del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay. Establecer estrategias de información, educación, comunicación y difusión alimentaria nutricional dirigidos a la comunidad</p>	<p><b>Componente IV: Monitoreo y participación:</b> Implementar un sistema de monitoreo y evaluación promoviendo la participación social de los sectores involucrados</p>

			educativa y otros actores	
	<p>El alcance de este componente impone un trabajo articulado, coordinado entre los ejecutores del PAEP a nivel central y departamental. Es un componente que busca definir estructuras organizacionales, metodologías, herramientas técnicas, fortalecimiento técnico e institucional para la ejecución del Programa. Abarca la producción de datos situacionales en infraestructura, como estimación final de los beneficiarios del programa con diversas desagregaciones. El diseño del componente debería estar más articulado con el componente IV de monitoreo y evaluación. De existir una reestructuración, se puede explorar la opción de fundirlos en 1.</p>	<p>Muchos desafíos plantea este componente, que abarca desde la producción de alimentos para el programa incluyendo los de Agricultura Familiar y los de producción orgánica. Se entiende que se privilegie la agricultura familiar como fuente de productos para la atención de las necesidades nutricionales de los estudiantes, pero se debe valorar que puede en algún punto tener un efecto contrario y limitar la disponibilidad en su lugar. El diseño debería ser más flexible para asegurar la disponibilidad de alimentos. Otro aspecto de diseño, es que el mismo desborda la competencia del MEC como ente rector del sector de educación, y traspasa a otros sectores como es el de salud y el sector agropecuario, lo que exige la definición de mecanismos de coordinación y ejecución institucionales.</p>	<p>El tercer componente, esta enfocado en la educación alimentaria y nutricional, que va desde la concepción y transversalización a nivel curricular en todos los niveles, hasta la revisión y adecuación de materiales, estrategias y recursos didácticos, esto supondría que el programa debe llevar adelante un proceso de reforma de la curricula de todo el primer y segundo nivel educativo. Los productos son pertinentes, sin embargo, se recomienda reevaluar si el alcance para el PAEP debe incluir campañas nacionales televisivas o debe circunscribirse al ámbito escolar. Esto supondría que el diseño del PAEP tendría entre sus metas, campañas sostenidas de educación alimentaria y nutricional que quizás en todo caso o son abordadas ya por el sector salud o deberían serlo.</p>	<p>Básicamente este componente complementa el de gestión de las capacidades institucionales y técnicas, para el monitoreo y evaluación son parte de una gestión transparente. Es pertinente, pero explorable incluirlo en el componente de gestión.</p>

De lo anterior, se desprende que se debe limitar el alcance del Programa en su diseño, pues parece irrealizable, sobre todo por la complejidad que se representa al incluir a otros sectores, como es el caso, de la agricultura familiar y orgánica, fijación de precios topes de dichos productos, establecimiento de criterios nacionales para designación de personal de nutrición, y la fijación de lineamientos de educación alimentaria y nutricional para el país.

Con el fin de simplificar el diseño, se recomienda igualmente, fusionar los componentes 1 y 4 y desagregarlos en dos subcomponentes: i) el primero que aborde lo relacionado a la gestión institucional, transparente y descentralizada; y, el segundo, al sistema de monitoreo y evaluación. Reevaluar si la participación social debe estar incluida solo en el sistema de M&E y se limitará a la auditoría social o se espera otros roles de la comunidad educativa en la ejecución del programa.

El marco normativo-jurídico sienta bases de referencia para el diseño de modelo y gestión del PAEP, el propuesto enfatiza el componente 2, y en específico en la meta 2.3. sobre dotación de alimentos. Adicionalmente, se identificaron vacíos importantes, en relación a la existencia de guías y manuales que faciliten la gestión operativa, así como instrumentos, iniciando desde el marco de resultados, y el sistema de monitoreo y evaluación, pero también, elementos complementarios para el establecimiento de criterios de selección más uniformes, sobre todo en el caso de la gestión a nivel de gobiernos departamentales.

En lo relacionado al análisis de los indicadores del Programa, un extenso análisis se presenta en el Anexo No.2, pero de manera resumida, las discrepancias identificadas son : i) para el nivel del objetivo no están seleccionados, enunciados, ni redactados correctamente : ii) no logran medir el objetivo propuesto; ii) no se cuentan con indicadores a nivel de productos, en mayoría todos están establecidos para actividades y los mismos no son monitoreables, ni claros, ni adecuados; iii) no se cuenta con documentación de indicadores que permita verificar la definición conceptual, operativa, desagregación, como otros elementos contenidos de la ficha de indicador.

A nivel de diseño de **las metas presentadas** para todos los componentes, se presenta a continuación el análisis sobre su formulación y estructura (Tabla No. 7):

Componente	Meta	Juicio general	Juicio específico
1. Componente de gestión	1. Dependencia de Alimentación Escolar a nivel central constituida y el 85% de los RRHH a nivel central, departamental y local capacitados para el 2025	<b>Enfoque teórico</b> Las metas expresan el nivel de desempeño a alcanzar. Las mismas deben estar alineadas a indicadores, por tanto, deben ser específicas a un desempeño medible a una fecha tope o período de	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se aprecian dos indicadores en la meta: i) dependencia de alimentación escolar, y ii) % de los RRHH a nivel central...</li> <li>Presenta meta solo para el segundo indicador</li> </ul>
	2. Gestión del PAEP establecida en todos		<ul style="list-style-type: none"> <li>Debe indicar claramente de que</li> </ul>

	los niveles del gobierno	<p>cumplimiento. Debe ser realista y lograble (SMART), pero representar un desafío significativo (Armijo, CEPAL 2010)</p> <p>Así, cada meta debe reflejar el indicador, un valor a alcanzar y un horizonte de tiempo. Por lo tanto, expresan el nivel de desempeño a alcanzar.</p> <p><b>Hallazgos generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las metas presentadas no expresan un valor a alcanzar ni un horizonte temporal en el que se espera lograr;</li> <li>La formulación de la meta debe hacer referencia a un solo aspecto a alcanzar (un solo indicador), por lo tanto, debe evitar presentar varias metas en el mismo enunciado;</li> <li>La formulación de la meta debe ser simple y directa y expresar claramente lo que se va a alcanzar, y por consiguiente lo que se va a medir durante el seguimiento y la evaluación</li> <li>No es posible establecer un sistema de seguimiento y evaluación del</li> </ul>	<p>se trata la “gestión establecida”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ej: Estructuras administrativas del PAEP operativas en 100% de los niveles de gobierno al 2020.</li> </ul>
<b>2. Logística y servicio</b>	1. Capacidad productiva y organizativa de los circuitos locales fortalecida		<p>Dos aspectos diferentes expresados en el enunciado: i) capacidad productiva, ii) capacidad organizativa. Debe ser específico</p>
	2. Sistemas de logística instalados		<ul style="list-style-type: none"> <li>El enunciado no expresa claramente la meta</li> </ul>
	3. Alimentación escolar implementada en las escuelas		<ul style="list-style-type: none"> <li>El enunciado no expresa claramente que se quiere lograr ni medir</li> </ul>
<b>3. Educación Alimentaria</b>	1. Plan Curricular de todos los niveles educativos revisados con los conceptos de derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y educación alimentaria incorporados		<ul style="list-style-type: none"> <li>La formulación es compleja por el número de elementos que la conforman.</li> </ul>
	2. Mecanismos pedagógicos, técnicos, artísticos y populares relacionados a los temas de alimentación y nutrición utilizados en la practica pedagógica		<ul style="list-style-type: none"> <li>La formulación es ambigua, lo que debe dificulta su medición posterior.</li> </ul>
	3. Personal encargado de la preparación de alimentos capacitados		<ul style="list-style-type: none"> <li>La formulación es incompleta, además de no mostrar valor a</li> </ul>

	permanentemente en temas relacionados al contenido del Plan	desempeño del programa con enunciados de meta que no satisfacen los criterios establecidos en el enfoque teórico citado.	alcanzar ni tiempo, no menciona de que plan se trata
	4. Convenios y alianzas con las unidades formadoras para la implementación de la alimentación escolar establecidos		<ul style="list-style-type: none"> <li>El enunciado aglutina dos mecanismos asociativos diferentes. Debería solo mencionar uno, o separarlo en dos metas.</li> </ul>
	5. Alianzas con los medios de comunicación establecidas para difundir información relacionada a la alimentación escolar		<ul style="list-style-type: none"> <li>Más que una meta es un mecanismo de gestión en el cual su medición no tiene implicaciones</li> </ul>

Los criterios de selección de los centros beneficiados son los siguientes, y aunque claros, se requiere fortalecer las capacidades técnicas de los Gobiernos Departamentales para su entendimiento y aplicabilidad, según los siguientes criterios que permitirán la selección de los centros beneficiados:

- Instituciones educativas del sector oficial que ofrecen educación inicial y educación escolar básica que ya reciben el beneficio.
- Escuelas de comunidades y asentamientos indígenas urbanas y rurales.
- Escuelas de Asentamientos Campesinos
- Escuelas localizadas en distritos, compañías o barrios pauperizados y/o zonas de alto riesgo
- Escuelas con alto porcentaje de ausentismo escolar mayor al 25%
- Escuelas de doble escolaridad

La cobertura del programa ha sido progresiva y tomando en cuenta la modalidad provista, para el caso de la merienda escolar, la misma ha alcanzado para los años 2015, 2016 y 2017, porcentajes de cobertura del 33.8%, 65.8% y 69.6%, respectivamente. En relación al almuerzo escolar la cobertura para el año 2015 alcanzó al 10.3%; para el 2016 un 25.4% y para el 2017 un 31.0%

### **Análisis de la Organización y Gestión**

- A nivel del MEC: la articulación para la gestión del PAEP se realiza en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, para las actividades relacionadas a la agricultura familiar y orgánica. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, tiene la responsabilidad de todo el componente de Control Sanitario establecido en la Ley, pero también para las actividades relacionadas con educación alimentaria y

nutricional. Para los procesos administrativos de Planificación, Presupuestación y contrataciones Públicas, se incluyen dentro del proceso de articulación el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación y la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

- A nivel del Gobierno Departamental: la coordinación se centra entre las Gobernaciones, las Coordinaciones Departamentales de Educación, el Consejo Departamental de Educación. Depende de estos entes la preparación, remisión y supervisión del Proyecto de Alimentación Escolar.
- A nivel Municipal: la intendencia trabaja directamente con el MEC, y con la participación activa de instancias de participación ciudadana, sobre todo relacionadas con la auditoría social del programa, como lo son los Equipos de Gestión Institucional Educativa; los Equipos de Gestión Comunitaria Indígena y la Asociación de Cooperadoras Escolares.

Se favorece que la gestión recaiga también en gobiernos locales, puesto que coadyuva al fortalecimiento de la gestión local, la participación ciudadana, la planificación participativa y la auditoría social. Para su planificación se sigue un Plan Nutricional con contenidos nutricionales establecidos y menús definidos por el INAM.

La provisión de alimentación escolar incluye: i) una merienda escolar, con producto líquido, leche y un producto sólido muy ajustado a las preferencias alimentarias regionales; y, ii) un almuerzo escolar entregado ya sea a través del sistema de catering o de preparación en la institución educativa.

Los cuellos de botellas para la contratación pública, radican primordialmente para el caso de los Departamentos, en la dificultad de identificar proveedores de productos frescos de agricultura familiar, demoras en la aprobación del Proyecto de Alimentación Escolar por parte del MEC; alineación presupuestaria que ponga a disposición a tiempo los recursos financieros para iniciar el proceso de contrataciones. Para la gestión del MEC, los cuellos de botellas detectados sobrevienen por recursos interpuestos por empresas que no fueron favorecidas por la licitación, pero son muy pocos casos.

La provisión de los alimentos es constante y oportuna en la gestión del MEC durante todo el año, no siendo así a nivel Departamental, donde la cobertura disminuye y no se cubren todos los días del año, tanto en merienda escolar como almuerzo, pero se acentúa en éste último.

Los productos son de buena calidad, y de gran aceptación, sobre todo, los provenientes de la agricultura familiar, aunque se sugiere mejora de las proteínas, en tanto aumentar cantidad de carnes y disminuir pollo, así como mejorar la calidad de las carnes, igualmente, mejorar la calidad de las frutas, en especial de las bananas. En el caso del sistema de catering, se reporta menos aceptación y calidad, sobre todo quejas por los aditivos y preservantes adicionados a la comida; la variabilidad del menú. Tanto a nivel de los beneficiarios de la gestión del MEC como de los Gobiernos Departamentales la aceptación de la merienda escolar es mayor que la del almuerzo escolar, según los entrevistados.

El almanacenamiento representa un desafío, así como el déficit de infraestructura adecuada, tanto para el almacenamiento, la preparación y la provisión y entrega a los beneficiarios.

Se reportan faltantes importantes a nivel de los Departamentos, y más que todo en almuerzo escolar, ningún sobrante. No se reportan faltantes en los beneficiarios de gestión del MEC, pero sí sobrantes en el almuerzo escolar.

## **Recomendaciones**

De lo expuesto con anterioridad se expusieron las siguientes recomendaciones:

- Establecer el diseño del programa, reestructurando su marco lógico, con las articulaciones estratégicas correspondientes.
- Definir el Sistema de Monitoreo y Evaluación, que incluya : i) los objetivos de resultados, ii) los indicadores previstos para cada nivel; iii) las fuentes de información con sus respectivos medios de verificación; iv) establecimiento de la línea de base del programa.
- Establecer un mapeo nacional sobre áreas vulnerables o de alto riesgo que guíe todas las intervenciones, no solo el PAEP.
- Para el caso de las instituciones educativas subvencionadas, se recomienda mantener el Programa, puesto que la población que asiste a dichos centros proviene de áreas urbano marginales, que registran condiciones de pobreza. Para que la intervención en estos centros educativos sea más eficaz se propone una aplicación más rigurosa de los criterios de selección que permita lograr una identificación y selección más acertiva de la institución educativa subvencionada que se incluirá dentro del PAEP. Es importante considerar, el establecimiento de listas de entrada al Programa, a través de los puntajes arrojados por la metodología de selección basada en los criterios definidos en los lineamientos técnicos del Programa, pero también utilizando un modelo de focalización para ello, similar al propuesto en la Tabla No. 9
- Definir las normas complementarias para la gestión, articuladas con el Sistema de M&E.
- La clasificación presupuestaria debe subir del nivel de producto a subprograma, esto permitirá una mayor priorización de recursos a ser destinados al PAEP, así como la visibilidad de los productos que en su diseño por componente debe construir para ser entregados a los beneficiarios; así como también facilitará la articulación con las demás instituciones responsables de su co-ejecución.
- Revisar los menú y las opciones que permitan que los mismos sean más variados para su mayor aceptación.
- Definir la temporalidad para la realización de procesos de evaluación que pueda medir el impacto logrado por el PAEP y verificar ajustes en la lógica de intervención, componentes, y toda la estructura del mismo.
- Incluir medidas de fortalecimiento de los demás componentes del PAEP, ya que a este punto, el componente de mayor logro es el que corresponde a la provisión de alimentos.
- Verificar que se incluyan intervenciones en infraestructura en presupuestos subsiguientes, ya que es una de las debilidades más importantes en la gestión del programa. Incluir elementos de participación de la comunidad educativa, sobre

todo, los padres de familia en la gestión y operación del programa.

# INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Hacienda, a través del Financiamiento de la Comunidad Europea, Proyecto PNUD 60225 “Apoyo para el Fortalecimiento de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (DCI-ALA-2008/019-480)”, han identificado dentro de los procesos de la agenda de evaluación, ejecutar la evaluación del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP).

El proceso de evaluación se centró en el análisis del diseño y la gestión del PAEP entre los años 2015, 2016 y 2017, con recolección de datos de fuentes secundarias y primarias y una gira de campo para observar en las propias instituciones educativas el proceso de provisión del alimento escolar y demás componentes del programa.

Este informe presenta los resultados obtenidos en el proceso de sistematización y análisis de información recolectada, focalizado en los aspectos de diseño del programa y elementos relacionados a los criterios de pertinencia, relevancia, coherencia. Cuenta con 4 secciones de contenido que incluyen; una primera sección, sobre los antecedentes de la evaluación, en el cual se exponen el contexto y los objetivos, el alcance y limitaciones en el ejercicio y el enfoque metodológico utilizado en la evaluación.

La segunda sección, presenta los primeros hallazgos relacionados al análisis del diseño del programa, para lo que se realiza, inicialmente, una descripción sobre el diseño del PAEP, desde sus objetivos, su articulación con las prioridades nacionales e institucionales, su lógica de intervención, el marco lógico y el marco normativo que sustenta la intervención. Se incluye un análisis sobre la pertinencia de los indicadores y metas propuestos por el programa, en base a las metodologías de análisis de criterios CREAM+ y SMART para la validación de indicadores y metas, respectivamente.

Una tercera sección del informe presenta los datos analizados en cuanto a la organización y la gestión del programa. Dicha sección abarca, la estructura organizacional para la gestión del PAEP, los mecanismos de coordinación establecidos y el análisis de la provisión del alimento escolar, de la ejecución financiera y del proceso de contrataciones públicas.

Una cuarta sección que presenta conclusiones y recomendaciones como reflexiones finales del proceso de evaluación. Estas secciones están acompañadas de otros apartados dentro del informe como un resumen ejecutivo, agradecimientos, conclusiones y recomendaciones, una bibliografía y un grupo de anexos que apoyan las informaciones dadas.

# 1 ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN

## CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

La alimentación escolar en Paraguay tiene sus inicios en intervenciones a finales de la década de los 70's, que de manera puntual cubrían departamentos específicos. Dichas intervenciones, eran apoyadas por diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas (PMA, FAO), los cuales se mantuvieron operando hasta 1996.

Un proceso de Reforma Educativa de 1994 logra impulsar la creación del Programa de Complemento Nutricional Escolar<sup>1</sup>, que inicia con una propuesta focalizada de cobertura en zonas consideradas vulnerables. El desarrollo de la intervención logra para el año 2000 cubrir al 17.2% de los estudiantes a nivel de Educación Inicial y Educación Básica<sup>2</sup>, con un importante crecimiento paulatino, que para el año 2011 significó una cobertura del 81%, ya bajo el Programa de Complemento Nutricional<sup>3</sup> con productos fortificados con vitamina A y D, hierro, yodo y aumento calórico de las raciones a 600 calorías.

En el caso del almuerzo escolar, los pilotos se avistan para el año 2009, con cobertura muy reducida, que aumenta para el año 2013 con recursos aportados del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)<sup>4</sup> y ejecutados de manera descentralizada a través de Gobiernos Departamentales y Municipales.

Los productos ofertados en el caso de meriendas han tenido de manera sostenida la presencia de leche, ya sea en polvo o fluida, acompañada de un alimento sólido, como galletas o pan lacteado. Por su parte, el almuerzo ha sido brindado bajo diversas modalidades, incluyendo las comidas deshidratadas, servicios de catering o preparación en comedores populares, y en otros casos, en los mismos colegios.

Uno de los principales desafíos de la alimentación escolar, especialmente, en cuanto al almuerzo escolar se refiere, ha sido la cobertura completa en todos los niveles educativos y su provisión permanente durante el calendario escolar.

En el 2014, mediante la Ley 5210/14 se crea el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay que tomando en cuenta las experiencias previas, pretende migrar a un enfoque de derechos humanos desde una perspectiva más holística como modelo de abordaje y alejarse de mirada asistencialista.

---

<sup>1</sup> Ley 806/95 que crea el Programa de Complemento Nutricional Escolar

<sup>2</sup> Ministerio de Educación Cultura. Dirección General de Gestión Social y Equidad Educativa. Dirección de Alimentación Escolar. Programa de Alimentación Escolar del Paraguay del Paraguay, PAEP, 2015 – 2025.

<sup>3</sup> Ley 1443/99 que crea el Sistema de Complemento Nutricional y Control Sanitario en las Escuelas.

<sup>4</sup> Creado en el 2012, mediante Ley 4758/2012

Bajo este nuevo concepto, se define el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay con mayores desafíos que las intervenciones que le precedieron y pretende que la alimentación escolar sea una “alimentación, variada, balanceada, de calidad y adecuada a los requerimientos nutricionales de cada grupo etario, proporcionado en el marco del régimen escolar, conforme a las características socio-culturales y la disponibilidad de los productos e insumos alimenticios característicos de los territorios, y que al mismo tiempo promuevan acciones pedagógicas que permitan que se convierta en una experiencia educativa para la formación de hábitos alimenticios saludables en la población escolar atendida por el Sistema Educativo y el desarrollo de los componentes pedagógicos en materia de derecho a la alimentación y seguridad alimentaria, con la participación de la comunidad educativa.”

En este contexto, se inicia el proceso de evaluación de la Alimentación Escolar en Paraguay cuyos resultados se presentan en este informe.

## OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

De manera general, el objetivo de este proceso plantea “evaluar el diseño y la gestión de la “Provisión de Alimento Escolar”, verificando la pertinencia de la intervención con la misión institucional de las entidades responsables de su gestión y su identificación dentro de la estructura programática, el cumplimiento de la normativa correspondiente y los protocolos de entrega, con la finalidad de proveer información que retroalimente la toma de decisiones sobre su diseño, operación y la gestión de sus procesos.

Para lograr cubrir el objetivo general, se ha desagregado en los siguientes objetivos específicos tanto a nivel del diseño del Programa, como de gestión y operación del mismo:

### ➤ **Diseño**

- Analizar la pertinencia y consistencia del diseño de la intervención “Provisión de Alimento Escolar” con la misión institucional de las entidades responsables de su gestión y dentro de la estructura programática en la que se encuentra.
- Analizar el marco normativo en el que se sustenta la Provisión de Alimento Escolar, y si el mismo se cumple.

### ➤ **Gestión**

- Realizar un análisis de la gestión operativa de la intervención que permita valorar si la misma cumple con lo necesario para el logro de los resultados, el objetivo y sus metas.
- Identificar y analizar las falencias tanto normativas como operativas, que obstaculizan la gestión de la intervención, así como las fortalezas y buenas prácticas existentes.

## ALCANCE Y LIMITACIONES

El alcance del proceso de evaluación incluyó el periodo de las gestiones correspondientes a los años 2015/2016 y vigente. Para el trabajo de campo se definió una cobertura a tres Departamentos (Cordillera, Caaguazú y Paraguarí), además del área de Capital, Asunción. Se propuso visitar 15 escuelas en cada departamento seleccionado y 17 instituciones para el caso de la Capital.

Se debe mencionar la poca disponibilidad y acceso de datos en materia de estadística educativa, cobertura anual del programa, desagregada por unidad geográfica, las metas en cobertura definidas para cada año, informes de monitoreo con datos consolidados para el PAEP no son construidos, algo dado por la gestión y ejecución descentralización del mismo. Los Balances Anuales de Gestión Pública entregados al Ministerio de Hacienda por los Gobiernos Departamentales, no son presentados de manera oportuna y los datos no son sistematizados, ni procesados para fácil acceso y análisis.

## ENFOQUE TÉCNICO Y METODOLÓGICO

Bajo el marco conceptual de la evaluación, se han considerado tanto elementos cuantitativos como cualitativos para el correspondiente análisis, en el cual se seleccionan la información relevante, que servirá para establecer el marco de referencia para el análisis del diseño y la gestión del mismo y que permitan dar cuenta de los siguientes criterios de evaluación:

**TABLA 1 CRITERIOS DE EVALUACIÓN**

<b>Criterio</b>	<b>Descripción</b>
<b>Pertinencia</b>	Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes.
<b>Relevancia</b>	Importancia de la intervención en relación a las prioridades nacionales.
<b>Eficacia</b>	Medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.
<b>Gestión/Eficiencia</b>	Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.
<b>Calidad</b>	Percepción de la población participante respecto al nivel de satisfacción sobre los servicios y productos recibidos

Fuente : Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. OCDE, 2010.

El equipo de evaluación aplicó un marco de evaluación realista (Realist Evaluation) como sustento técnico para la conducción de todas las etapas del trabajo.

- La evaluación realista es un enfoque basado en la teoría que va más allá del enfoque simplista de la evaluación input-output ya que se centra en los mecanismos y factores contextuales que conducen al éxito (o no) de una intervención.
- El enfoque se basa en el entendimiento de que no todas las intervenciones funcionan de la misma manera, en todas las circunstancias y para todos. En otras palabras, el contexto importa.
- La evaluación realista emplea métodos mixtos de técnicas de recopilación de datos con el objetivo de recopilar los datos más relevantes y útiles. Los evaluadores llevarán a cabo el análisis de todas las referencias, notas de entrevistas y discusiones grupales con técnicas de codificación cerrada y abierta basadas en las preguntas e indicadores del marco de evaluación.
- El contenido codificado de todas las líneas de evidencia se basó en preguntas/indicadores de evaluación para permitir el análisis de triangulación.
- La evaluación se llevó a cabo a través de trabajo de gabinete y de campo. La colecta de los datos se realizó en tres Departamentos: Cordillera, Caaguazú, Paraguarí y en el área metropolitana de Asunción y en instituciones educativas de gobiernos departamentales seleccionados, es decir, la comparación a través de estudios de casos que abarquen a las instituciones educativas, así como análisis de mecanismos de implementación de las intervenciones en todos los niveles
- Se sistematizó la información secundaria y primaria obtenida en campo, en bases de datos cualitativas y cuantitativas, las cuales se entregarán al MH al finalizar la evaluación.
- Los hallazgos y conclusiones de la evaluación resaltan las diferencias en el desempeño y los resultados de la operación para diferentes casos que se resumirán en el estudio de casos.

El enfoque metodológico, en conjunto con las herramientas propuestas, han permitido dar respuesta a las preguntas que definen el marco de evaluación para cada área:

### **A. Diseño**

- ¿Cuál es la pertinencia y consistencia del diseño de la intervención "Provisión de Alimento Escolar" con la misión institucional de las entidades responsables de su gestión y dentro de la estructura programática en la que se encuentra?
- ¿Es el marco normativo adecuado? (en el que se sustenta la Provisión de Alimento Escolar, y si el mismo se cumple).

### **B. Gestión**

- ¿La gestión operativa de la intervención permitirá valorar si la misma cumple con lo necesario para el logro de los resultados, el objetivo y sus metas?
- ¿Cuáles son las falencias tanto normativas como operativas, que obstaculizan la gestión de la intervención, así como las fortalezas y buenas prácticas existentes?

### C. Preguntas específicas:

- ¿Se sigue un Plan Nutricional mínimo requerido, acorde a lo establecido en las disposiciones legales? ¿Quién provee y controla?
- ¿Es adecuado que el proceso de Provisión de Alimentos se encuentre a cargo del MEC y los Gobiernos Departamentales?
- ¿Se podría considerar que el proceso esté a cargo de otra Institución Pública? En caso positivo, indicar cuál y los motivos que lo sustenten.
- ¿Dentro de la estructura presupuestaria cómo se debe identificar a la Intervención? ¿Bajo qué nivel: como Programa, como Producto, como Actividad?
- ¿El diseño actual que se le dio a la intervención está acorde con lo establecido en las normativas?, ¿Responde a una lógica de resultados?, ¿cuál sería la forma más adecuada que debería adoptar el diseño?
- ¿El diseño actual de la Intervención es acorde al problema o la necesidad que pretende atender?
- ¿Establece los resultados que se pretenden alcanzar, es decir, el Fin y Propósito de la Intervención?
- ¿Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados?
- ¿La identificación de la Población Potencial, Población Objetivo y Beneficiarios, se ha basado en criterios adecuados?
- ¿Cuáles son los criterios utilizados para la cobertura y mecanismos de focalización? Exponer un análisis que sustente la respuesta.
- ¿La Intervención cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo?
- ¿Especifica metas de cobertura anual y abarca un horizonte de mediano y largo plazo?
- ¿Los procedimientos utilizados para la selección de beneficiarios incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción?
- ¿Estos procedimientos están estandarizados y sistematizados?
- ¿La entrega del servicio de alimentación a escuelas subvencionadas se considera adecuada o esto genera un direccionamiento inadecuado de recursos?
- ¿El diseño actual contribuye al logro de metas y estrategias nacionales?

### D. Análisis de la Provisión del Alimento Escolar

Este análisis se realizó atendiendo a las dos intervenciones del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay: la merienda escolar y el almuerzo escolar. Dentro de este marco, se analiza desde el punto de vista de la contratación de una empresa para la provisión de ambos tipos de alimentos y desde la mirada de la contratación para la prestación del servicio, abarcando cada etapa y respondiendo las preguntas citadas a continuación:

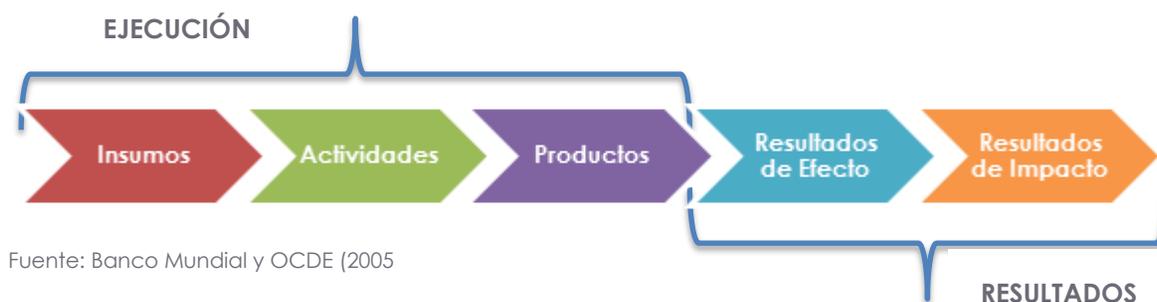
- A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la

- población beneficiada, ¿cuál ha sido la cobertura de la Intervención?
- ¿Existen cuellos de botella en el proceso de adquisición? En caso positivo exponer cuáles son.
  - ¿Quiénes reciben los alimentos?
  - ¿A qué hora es la recepción?
  - ¿Se verifica la cantidad y la calidad de los alimentos recibidos?
  - ¿Qué instrumentos o procesos se utilizan para verificar la calidad y la cantidad de los alimentos?
  - ¿Se verifica el estado de los envases?
  - ¿Cuál es el lugar de almacenamiento de los alimentos? ¿Es adecuado?
  - ¿Las condiciones de manipulación son las adecuadas y de acuerdo a normas establecidas?
  - ¿Quién distribuye y sirve los alimentos?
  - ¿A qué hora se distribuyen?
  - ¿Cuánto tiempo lleva la distribución?
  - ¿Se realiza de manera oportuna?
  - ¿Existen retrasos o fallas que afecten el curso normal del horario de clases?
  - ¿A qué hora inicia el consumo de los alimentos?
  - ¿Cuál es el nivel de consumo y de aceptación de los alimentos?
  - ¿Los estudiantes llegan con un alimento previo a la escuela? Es decir, ¿llegan desayunados o en caso del horario de la tarde, llegan después de haber realizado el almuerzo en sus casas?
  - ¿La totalidad de los alumnos matriculados en las escuelas, reciben el alimento escolar? En caso negativo establecer el número de alumnos que queda sin el alimento, la cantidad de días que ocurre, y los motivos.
  - ¿El alimento escolar es provisto en concordancia con el calendario escolar o existen diferencias? En caso de diferencias, exponer los motivos.
  - ¿Con la previsión del alimento escolar, se ha obtenido un aumento en la asistencia a las instituciones educativas?

## ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

Además del marco de evaluación realista para la evaluación y los criterios clásicos de evaluación, la gestión basada en resultados<sup>5</sup> y la cadena de valor público (*de resultados*)<sup>6</sup> ha complementado el marco conceptual de análisis. Bajo este marco, se analizará la lógica y consistencia interna del PAEP, su articulación con objetivos de desarrollo, la pertinencia de los componentes, la coherencia del sistema de M&E establecido.

FIGURA 1 CADENA DE RESULTADOS



Fuente: Banco Mundial y OCDE (2005)

Bajo este marco de análisis, se realizaron conclusiones sobre el diseño del PAEP y se establecieron recomendaciones para su mejora, lo que satisfizo las preguntas centrales sobre el diseño de la operación y que se presentan en la segunda sección de este informe.

## METODOLOGÍA

La metodología utilizada incluyó la aplicación de varias técnicas: i) la revisión y análisis de fuentes documentales; ii) entrevistas con actores clave; iii) grupos focales; iv) cuestionario/ficha centro; y, v) análisis FODA.

La **revisión documental**, se realizó tanto a fuentes de marco jurídico del programa; documentos técnicos para su gestión; documentos administrativos; informes de intervenciones previas en alimentación escolar en Paraguay; informes de rendición de cuentas elaborados por los gobiernos departamentales; entre otros.

Las **entrevistas presenciales con actores claves**, tanto institucionales como a nivel de gobiernos subnacionales fueron realizadas en modalidad “cara a cara”, al igual que discusiones grupales con las diversas partes interesadas. Se lograron realizar **grupos focales** con madres y padres de familia, quienes de manera confiada y abierta expresaron sus experiencias, percepciones y opiniones sobre el Programa.

<sup>5</sup> Estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto. OCDE, 2010.

<sup>6</sup> La secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación. OCDE, 2010.

**TABLA 2 FUENTES DOCUMENTALES ANALIZADAS**

Tipo de fuente	Fuente Consultada
<b>Documentos legales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 4758/2012 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo de Excelencia de la Educación y la Investigación</li> <li>• Ley N° 5210/14 de Alimentación Escolar y Control Sanitario</li> <li>• Decreto No. 2366 por el cual se reglamenta la Ley N° 5210/14, de Alimentación Escolar y Control sanitario.</li> <li>• Decreto No. 1947, por el cual se adecua la descripción del clasificador presupuestario de ingresos, gastos y financiamiento del presupuesto general de la nación, aprobado por la Ley N° 5142 de fecha 6 de enero de 2014, en el nivel de clasificación por objeto del gasto</li> <li>• Decreto No. 3000 por el cual se establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones</li> <li>• Documentos de Pliegos y Condiciones de Licitación Pública Nacional</li> <li>• Pliegos de Bases y Condiciones- Departamento de Paraguari</li> </ul>
<b>Documentos técnicos del programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución No. 15866, por el cual se aprueban los Lineamientos Técnicos y Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay del Paraguay</li> <li>• Programa de Alimentación Escolar del Paraguay del Paraguay, PAEP, 2015 – 2025</li> <li>• Documento del Diseño de la Intervención : Marco lógico del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay del Paraguay, PAEP</li> <li>• Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Estudio del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay del Paraguay (PAEP)</li> </ul>
<b>Otros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrir el Futuro - Programas de Alimentación Escolar Sensibles a la Nutrición en América Latina y el Caribe, Programa Mundial de Alimentos, 2016.</li> <li>• Resolución No. 9423, por la cual se aprueba la estructura orgánica de la Dirección General de Gestión Social y Equidad Educativa , dependiente del Viceministerio de Educación para el Desarrollo Educativo de Esta Secretaría de Estado</li> <li>• Informes de Directores de Almuerzo Escolar – Caaguazú, 2015 y 2016</li> <li>• Planillas de Monitoreo de Merienda y Almuerzo – Caaguazú</li> <li>• Balance Anual de Gestión Pública 2016- Departamento de Cordillera</li> <li>• Balance Anual de Gestión Pública 2016 – Departamento de Paraguari</li> </ul>

La aplicación de la **Ficha Centro**, un instrumento que incluye preguntas abiertas y cerradas, de descripción y prospección que fue administrada a una muestra de centros educativos en los Departamentos de Cordillera, Caaguazú y Paraguarí, al igual que en una muestra de centros educativos del área metropolitana.

### **Determinación del universo de estudio, tamaño de la muestra y selección de la muestra**

Con el objetivo de obtener datos cuantitativos y poder recolectar datos de gestión y satisfacción del programa, se realizó una gira de campo, cuyo objetivo principal era la aplicación de la Ficha Centro, con datos proveídos por los Directores de Centros Educativos.

La muestra sobre la cantidad de casos para las visitas de campo a centros educativos fue definida por la Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto del MH y estableció que para cada Departamento a visitar; es decir; para Cordillera, Caaguazú y Paraguarí, se han planteado 15 instituciones a ser visitadas, respectivamente. Para la región Metropolitana, se estableció una muestra de 17 centros, que contaran con el producto de alimentación escolar, el cual incluía merienda escolar y/o almuerzo.

Para el caso de Cordillera y Caaguazú, el tipo de muestreo desarrollado fue multietápico, donde la **primera etapa** consistió en un muestreo intencional, tomando como criterio de selección básico: la coexistencia del almuerzo escolar y la merienda escolar. Una vez seleccionado el listado de centros con ambas modalidades de alimentación escolar, en la **segunda etapa**, se realizó un muestreo por conglomerados; es decir, se seleccionaron dos distritos con la mayor cantidad de centros educativos, y a lo interno de cada distrito, en una **tercera etapa**, se realizó un muestreo intencional sustentado en cuotas de participación, tomando dos elementos en consideración: la población estudiantil y la ubicación geográfica.

Para el caso de Paraguarí, considerando que los listados para instituciones educativas con ambas modalidades es algo reducida, se aplicó un muestreo en una **primera etapa** por conglomerados para escoger los distritos y que coincidiesen con la mayor cantidad de centros educativos. Seleccionados los distritos, la **segunda etapa**, permitió seleccionar al azar las instituciones a ser visitadas.

Para la selección de la muestra de instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada de Capital, que se encuentran a cargo del MEC, se seleccionaron en un **paso por muestreo aleatorio** 17 centros para su visita y aplicación de la Ficha Centro.

**TABLA 3 CENTROS DE LA MUESTRA SELECCIONADA PARA APLICACIÓN DE FICHA DE CENTRO**

Departamento/Región	Instrumento	Recolección Efectiva
<b>Cordillera</b>	Guía de Entrevistas Grupales con Actores Clave	Entrevista con Gobernador (individual) Entrevista Grupal con Equipo de Gestión del PAEP
	Guía de Grupos Focales con Beneficiarios	Grupo Focal Con Madres/Padres de Familia
	Ficha Centro	15 aplicadas
<b>Caaguazú</b>	Guía de Entrevistas Grupales con Actores Clave	Entrevista con Secretario de Educación
	Ficha de Centro	14 aplicadas
<b>Paraguarí</b>	Guía de Entrevistas Grupales con Actores Clave	Entrevista con Secretario de Educación Entrevista con Equipo de Gestión PAEP
	Guía de Grupos Focales con Beneficiarios	Grupo Focal con Madres/Padres de Familia
	Ficha de Centro	10 aplicadas
<b>Asunción</b>	Guía de Entrevistas Grupales con Actores Clave	Entrevista Grupal MEC Admnsitrativo Entrevista Grupal con Equipo de los Niveles Educativos
	Ficha de Centro	11 aplicadas

La tabla anterior, muestra los instrumentos y la recolección efectiva en la gira de campo realizada por el equipo consultor.

## **PROCESAMIENTO DE DATOS Y CONSTRUCCIÓN DE BASE DE DATOS**

Las entrevistas grupales, como los grupos focales grabados fueron sistematizados, y se han extraído los hallazgos clave para el proceso de evaluación. Los datos recolectados por centro, se han procesado en una base de datos y han servido como fuente para el análisis del diseño, la gestión, la eficacia, la calidad, entre otros criterios de evaluación, así como dar respuesta a las preguntas de evaluación que los desarrollan.

Para el estudio de casos, se han utilizado los datos cuantitativos y cualitativos resultantes del procesamiento de las Fichas Centros. Los datos han sido almacenados en formato excel, que permiten su manejo e importación fácilmente.

## 2 ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

El Ministerio de Educación y Ciencias, es el rector de la política educativa y del sector educativo, mediante el cual el Estado garantiza el derecho a la educación integral de manera permanente, así como el acceso a la misma en igualdad de condiciones. La Ley General de Educación<sup>7</sup>, define el régimen general de educación del país y lo divide en tres niveles de educación: i) el primer nivel, que incluye la educación inicial y la educación básica general; ii) el segundo nivel correspondiente a la educación media; y, iii) el tercer nivel, a la educación superior.

**FIGURA 2 ESTRUCTURA DEL REGIMEN GENERAL DE EDUCACIÓN**



Adaptación propia

Según el BAGP 2016 del Ministerio de Educación y Cultura, para el año 2016, la matrícula del nivel inicial ascendía a 188.272 alumnos y la de educación escolar básica a 1.139.530, para un total de 1.327.802 estudiantes a nivel nacional. El sistema educativo paraguayo, también reconoce que la educación puede ser brindada por instituciones tanto públicas como privadas, y que éstas últimas podrán ser subvencionadas o no.

Partiendo de este entendimiento del sistema educativo y de que la alimentación escolar representa una herramienta útil para mejorar el desarrollo adecuado de niños, niñas y adolescentes dentro del sistema escolar, no sólo desde la perspectiva física, sino cognitiva, la evolución del concepto desde un enfoque de necesidades a un enfoque de derechos, ha logrado percibir las dimensiones y alcances que tiene, superando la intervención única de transferencia o dotación de alimentos a la población estudiantil.

El Programa concebido de esta forma, nace en el año 2014 con la Ley de Alimentación Escolar, está sustentado en los principios de:

<sup>7</sup> LEY 1264/98, General de Educación.

- **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:** 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.
- **Participación:** La Participación activa e inclusiva de la población a nivel local, departamental y nacional, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas e instrumentos que permitan la implementación de la alimentación escolar saludable y sostenible.
- **Descentralización:** La responsabilidad para la implementación de la política de alimentación escolar saludable y sostenible será compartida, distribuida y coordinada de acuerdo a las competencias y al manejo de los recursos entre los tres niveles de gobierno conjuntamente con la sociedad civil, con miras a instalar la transparencia.
- **Integralidad:** La alimentación escolar debe tener carácter integrado e integral y vinculado al territorio, a la diversidad cultural, a la educación, a la salud y a la protección ambiental.

El programa esta estructurado en cuatro (4) componentes a saber :

- **Componente 1- Gestión:** incluye la implementación de una gestión transparente, descentralizada, con coordinación interinstitucional, para la utilización eficiente de los recursos en concordancia con las normativas legales.
- **Componente 2 - Logística y Servicio:** garantizar una alimentación variada, inocua, nutricional y culturalmente adecuada, priorizando la adquisición de productos alimenticios de la agricultura familiar y dotando a las entidades educativas de infraestructura y recursos humanos necesarios.
- **Componente 3- Educación Alimentaria y Monitoreo:** Incorporar el desarrollo de la educación alimentaria nutricional en los diferentes niveles y modalidades como marco y fundamento del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay. Establecer estrategias de información, educación, comunicación y difusión alimentaria nutricional dirigidos a la comunidad educativa y otros actores.
- **Componente 4- Evaluación y Participación Social:** Implementar un sistema de monitoreo y evaluación promoviendo la participación social de los sectores involucrados.

## 2.1. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

¿Establece los resultados que se pretenden alcanzar, es decir, el Fin y Propósito de la Intervención?

Para el análisis del diseño del PAEP, tomando en cuenta el Marco Lógico y los Lineamientos Técnicos y Administrativos del mismo y demás documentos técnicos, donde el objetivo general del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay, es:

- A nivel de fin, «Contribuir a la formación de hábitos alimentarios y estilos de vida saludables, mediante la educación y la asistencia alimentaria permanente».
- A nivel de propósito, « Atender las necesidades nutricionales de los estudiantes durante su permanencia en la escuela, para generar hábitos alimentarios, estilos de vida saludables y contribuir a la mejora del rendimiento y retención escolar. »

Con el fin de alcanzar el objetivo de fin y de propósito, se han definido 5 objetivos específicos para el programa:

- I. Incorporar el desarrollo de la educación alimentaria nutricional en los diferentes niveles y modalidades como marco y fundamento del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay.
- II. Implementar mecanismos de coordinación interinstitucional en los niveles central, departamental y municipal en concordancia con las normativas legales.
- III. Promover una alimentación variada, inocua, nutricional y culturalmente adecuada, priorizando la adquisición de productos alimenticios de la agricultura familiar.
- IV. Establecer estrategias de información, educación, comunicación y difusión alimentaria nutricional dirigidos a la comunidad educativa y otros actores.
- V. Implementar un sistema de monitoreo y evaluación promoviendo la participación y el control social de los sectores involucrados

Los objetivos que se proponen en la intervención definen los resultados esperados, para poder analizar los antes enumerados en esta sección es importante tener en claro que existen niveles de objetivos dentro del diseño de las intervenciones:

**TABLA 4 SIGNIFICADO DE LOS NIVELES DE OBJETIVO**

Nivel del Objetivo	¿Qué mide?
<b>Fin</b>	La contribución al desarrollo o impacto (s) del proyecto en el sector, en el entorno o en un sistema superior.
<b>Propósito</b>	El efecto directo o el objetivo central del proyecto; el que resuelve el problema. Es el resultado de utilizar los componentes del proyecto
<b>Componentes-Resultados</b>	Los productos que entrega la gerencia de ejecución del proyecto
<b>Actividades</b>	Cómo se producirán los componentes. El conjunto de tareas o acciones que debe realizar la gerencia de proyecto para entregar cada componente

Fuente: Sanín A. H. "Marco lógico para la formulación de proyectos de desarrollo". ILPES. Chile. 2008

Al tratarse de una lógica causal subyacente, nos indica que las actividades deben ser suficientes para lograr construir los productos contenidos en los componentes, y que éstos a su vez entregan los productos necesarios para lograr el objetivo de la intervención y que logrado eso se aportará a un objetivo de impacto.

Del análisis realizado a los resultados planteados en el diseño del PAEP, se proponen en la tabla subsiguiente, recomendaciones de ajuste en su diseño, específicamente en cuanto al fin y al propósito. Cabe señalar, que luego de una revisión del PND -2030, no se logran identificar indicadores relacionados de manera directa al PAEP.

Se debe limitar el alcance del Programa en su diseño, pues parece irrealizable, sobre todo por la complejidad que representa incluir a otros sectores, como es el caso, de la agricultura familiar y orgánica, fijación de precios topes de dichos productos, establecimiento de criterios nacionales para designación de personal de nutrición, y la fijación de lineamientos de educación alimentaria y nutricional para el país.

Con el fin de simplificar el diseño, se recomienda igualmente, fusionar los componentes 1 y 4 y desagregarlos en dos subcomponentes: i) el primero que aborde lo relacionado a la gestión institucional, transparente y descentralizada; y, el segundo, al sistema de monitoreo y evaluación. Reevaluar si la participación social debe estar incluida solo en el sistema de M&E y se limitará a la auditoría social o se espera otros roles de la comunidad educativa en la ejecución del programa. De aplicarse esto último, se recomienda que sea un elemento transversal en todos los componentes finales para que se logren potenciar las capacidades de las comunidades, se cree corresponsabilidad en las áreas beneficiadas con el programa y se asegure la sostenibilidad de los resultados que se vayan obteniendo, sobre todo en cuanto a educación alimentaria y nutricional y estilos de vida saludable.

¿Dentro de la estructura presupuestaria cómo se debe identificar a la Intervención? ¿Bajo qué nivel: como Programa, como Producto, como actividad?

Actualmente, se encuentra identificado en la estructura presupuestaria como Producto, tanto para el MEC como para el caso de los Departamentos. Para el caso de estos últimos, se identifica dentro del Programa de Desarrollo Social Equitativo (Programa Tipo 2 de Acción), Subprograma Sector Educativo, Cultura y Deporte. Si bien, desde el enfoque del clasificador presupuestario el mismo está relacionado de manera directa con la producción y entrega de bienes y servicios directos; sin embargo, desde la perspectiva del diseño del PAEP, sus objetivos superan dicho alcance.

En cuanto a la gestión del PAEP dentro de la estructura del presupuesto del MEC, se observa dentro del Programa Servicios Sociales de Calidad (Programa Tipo 3- de Inversión), en el Subprograma de Educación Inicial y Escolar Básica.

Atendiendo al Sistema de Clasificación Presupuestaria actual, el PAEP, no tendría cabida en un nivel superior de subprograma; sin embargo, los esfuerzos para definir una estructura programática en Gestión Para Resultados implicaría un repensar sobre este hecho y establecer el programa dentro de una clasificación de subprograma, articulándolo a los objetivos del sector, por sus alcances y objetivos.

**TABLA 5 ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS DE PAEP**

Nivel del Objetivo	Análisis			
<p><b>Fin</b> Contribuir a la formación de hábitos alimentarios y estilos de vida saludables, mediante la educación y la asistencia alimentaria permanente.</p>	<p>Este objetivo de impacto, <b>no presenta la categoría para este nivel</b>, las variables presentadas: hábitos alimentarios, estilos de vida saludables, educación nutricional y asistencia alimentaria, se encuentran más relacionados al objetivo propio de la intervención que a uno de nivel estratégico superior. De hecho las variables contenidas en el objetivo de propósito “rendimiento y retención escolar, serían más pertinentes para este nivel categórico.</p> <p>Ejemplo: “Contribuir a la mejora del rendimiento y retención escolar de los estudiantes a través de la atención de las necesidades nutricionales y la promoción de hábitos y estilos de vida saludables”</p>			
<p><b>Propósito</b> Atender las necesidades nutricionales de los estudiantes durante su permanencia en la escuela, para generar hábitos alimentarios, estilos de vida saludables y contribuir a la mejora del rendimiento y retención escolar.</p>	<p>Se observa una <b>pluralidad de resultados esperados</b> de la intervención que van desde la atención de necesidades nutricionales, hasta la generación de hábitos alimentarios, estilos de vida saludable y esto debe repercutir en el rendimiento y la retención escolar. Esto implica el diseño y ejecución de varios componentes diversos, con productos especializados, que abarcan desde la disposición de alimentos, educación alimentaria y promoción de estilos de vida saludable, entendiendo que para lograr dichos resultados se requieren que las intervenciones sean permanentes, constantes y sostenidas en períodos largos de tiempo. La redacción del objetivo, fuerza la entrada de las dos últimas variables que corresponderían más al nivel superior de fin.</p> <p>Ejemplo: Generar hábitos y estilos de vida saludables a través de la atención de las necesidades nutricionales y de la educación nutricional durante la permanencia de los estudiantes en la escuela.</p>			
<p><b>Componentes-Resultados</b> Los componentes definidos en el diseño del PAEP, proponen una serie de productos complejos relacionados entre sí que permitan el logro del propósito del Programa.</p>	<p><b>Componente I: Gestión:</b> Implementar una gestión transparente, descentralizada, con coordinación interinstitucional, para la utilización eficiente de los recursos en concordancia con las normativas legales.</p>	<p><b>Componente II: Logística y Servicios:</b> Garantizar una alimentación variada, inocua, nutricional y culturalmente adecuada, priorizando la adquisición de productos alimenticios de la agricultura familiar y dotando a las entidades educativas de infraestructura y recursos humanos necesarios</p>	<p><b>Componente III: Educación alimentaria:</b> Incorporar el desarrollo de la educación alimentaria nutricional en los diferentes niveles y modalidades como marco y fundamento del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay. Establecer estrategias de información, educación, comunicación y difusión</p>	<p><b>Componente IV: Monitoreo y participación:</b> Implementar un sistema de monitoreo y evaluación promoviendo la participación social de los sectores involucrados</p>

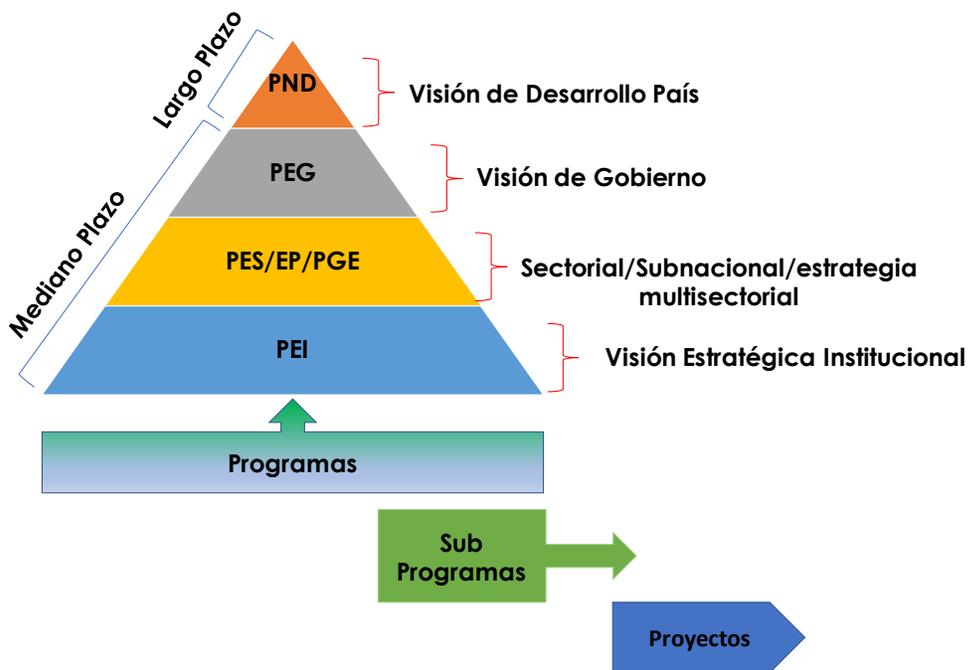
			alimentaria y nutricional dirigidos a la comunidad educativa y otros actores	
	<p>El alcance de este componente impone un trabajo articulado, coordinado entre los ejecutores del PAEP a nivel central y departamental. Es un componente que busca definir estructuras organizacionales, metodologías, herramientas técnicas, fortalecimiento técnico e institucional para la ejecución del Programa. Abarca la producción de datos situacionales en infraestructura, como estimación final de los beneficiarios del programa con diversas desagregaciones. El diseño del componente debería estar más articulado con el componente IV de monitoreo y evaluación. De existir una reestructuración, se puede explorar la opción de fundirlos en 1.</p>	<p>Muchos desafíos plantea este componente, que abarca desde la producción de alimentos para el programa incluyendo los de Agricultura Familiar y los de producción orgánica. Se entiende que se privilegie la agricultura familiar como fuente de productos para la atención de las necesidades nutricionales de los estudiantes, pero se debe valorar que puede en algún punto tener un efecto contrario y limitar la disponibilidad en su lugar. El diseño debería ser más flexible para asegurar la disponibilidad de alimentos. Otro aspecto de diseño, es que el mismo desborda la competencia del MEC como ente rector del sector de educación, y traspasa a otros sectores como es el de salud y el sector agropecuario, lo que exige la definición de mecanismos de coordinación y ejecución institucionales.</p>	<p>El tercer componente, esta enfocado en la educación alimentaria y nutricional, que va desde la concepción y transversalización a nivel curricular en todos los niveles, hasta la revisión y adecuación de materiales, estrategias y recursos didácticos, esto supondría que el programa debe llevar adelante un proceso de reforma de la curricula de todo el primer y segundo nivel educativo. Los productos son pertinentes, sin embargo, se recomienda reevaluar si el alcance para el PAEP debe incluir campañas nacionales televisivas o debe circunscribirse al ámbito escolar. Esto supondría que el diseño del PAEP tendría entre sus metas campañas sostenidas de educación alimentaria y nutricional que quizás en todo caso o son abordadas ya por el sector salud o deberían serlo.</p>	<p>Básicamente este componente complementa el de gestión de las capacidades institucionales y técnicas, para el monitoreo y evaluación son parte de una gestión transparente. Es pertinente, pero explorable incluirlo en el componente de gestión.</p>

### 2.1.1. De la Pertinencia y la Consistencia del PAEP

Verificación de la pertinencia de la intervención con la misión institucional de las entidades responsables, así como de su identificación dentro de la estructura programática. ¿El diseño actual contribuye al logro de metas y estrategias nacionales?

La planificación estratégica tiene varias funciones, pero básicamente, funciona como una hoja de ruta para la gestión. En este sentido, a nivel país, la planificación estratégica traducida en varios instrumentos como lo son: i) los planes estratégicos de desarrollo, con visiones a largo plazo; ii) los planes estratégicos de gobiernos; iii) planes estratégicos sectoriales, estrategias multisectoriales, planes estratégicos de gobiernos subnacionales, con visiones a mediano plazo; iv) planes estratégicos institucionales; v) planes operativos Institucionales, forman parte de los sustentos técnicos que establecen; primero, la situación actual país; segundo, definen prioridades; y, tercero, proponen acciones para lograr las metas establecidas.

FIGURA 3 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA POR RESULTADOS



Fuente: Elaboración propia

El PAEP, se encuentra articulado al Eje 1: Reducción de Pobreza y Desarrollo Social, en su Línea Estratégica 1.2. Servicios sociales de calidad del **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030**, marco estratégico que guía la política pública del país. Programáticamente en MEC, se

incluye en el Programa Desarrollo Social Equitativo, programa de Tipo 2<sup>8</sup>, Subprograma Educación Inicial y Escolar Básica, a nivel de producto. Existe una debilidad en cuanto al proceso de verificación de la pertinencia que afecta directamente el diseño del PAEP, ya que al presentarse vacíos estratégicos la articulación del PAEP se fuerza y se exige del mismo, como intervención que responda a objetivos nacionales que superan sus componentes. Es confuso que a nivel programático esté definido como un producto, pero que por Ley de creación su denominación sea de programa. Por su estructura, por la complejidad de sus componentes, por la población objetivo que pretende cubrir, por su extensión territorial, debería estar a nivel de sub programa.

¿El diseño actual de la Intervención es acorde al problema o la necesidad que pretende atender?

Al referirnos a la **pertinencia del programa**, se relaciona estrechamente a cómo el mismo se articula, responde y alinea con la **misión institucional del MEC**, que es "Garantizar a todas las personas una educación de calidad como bien público y derecho humano a lo largo de la vida". En este sentido, el programa pretende coadyuvar, a través de la educación nutricional y la satisfacción de necesidades nutricionales a mejorar la retención en el sistema y el rendimiento de los beneficiarios; es decir, apunta a dos elementos básicos para garantizar la educación como bien y como derecho. Es importante destacar, que el logro de la misión institucional no es atribuible enteramente a los resultados que se obtengan de la ejecución del PAEP, pero el Sistema de Monitoreo y Evaluación establecido para su medición si debe dejar claro cómo se medirá el aporte del programa al logro de dichos objetivos institucionales, lo que no es observable en el diseño como se encuentra dispuesto.

**Para los gobiernos subnacionales**, el PAEP, según los datos recabados, la intervención es percibida como muy alineada y orientada; y por lo tanto pertinente, no sólo a las misiones de cada gobierno de departamento, sino a las demandas realizadas por la población. Es de notar, que ya los gobiernos departamentales habían tenido experiencias en alimentación escolar con intervenciones previas que evolucionaron al PAEP y consideran este tipo de programa como una prioridad para sus comunidades, de allí que la relevancia de la intervención se observa con mayor énfasis en las áreas rurales (Compañías) dentro de los Municipios de los Gobiernos Departamentales.

Entendiendo, que el Proyecto País propuesto en el PND del Paraguay 2030, pretende alinear todas las acciones a dicho proyecto nacional, el PAEP gestionado desde los gobiernos departamentales, también estaría siendo pertinente y consistente con los objetivos, país y de sector.

---

<sup>8</sup> TIPO 2 Programas de Acción, LEY N° 5.554 Clasificador Presupuestario 2016. Es el conjunto de programas y subprogramas que permiten su programación en términos de objetivos y metas cuantificables sobre la base de sistemas de determinación de unidades de medidas, indicadores de gestión o producción. Los recursos presupuestarios asignados a estos programas según corresponda son destinados a lograr objetivos y metas programadas, la adquisición de bienes de capital necesarios, participación de capital, concesiones de préstamos y aportes o transferencias corrientes y de capital de entidades de la Administración Central a las Descentralizadas o viceversa.

## 2.1.2. Del Marco Normativo del Programa

El marco normativo sustentatorio del PAEP, puede considerarse bastante robusto, tiene asidero legal desde la normativa constitucional si se le relaciona con la prioridad nacional de garantizar la educación en todos los niveles, y se perciben los beneficios y aportes que la alimentación escolar brinda en este contexto. El marco jurídico-normativo incluye básicamente los siguientes instrumentos:

- Ley 1264/98, General de Educación
- Ley N° 4758/2012 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo de Excelencia de la Educación y la Investigación
- Ley 5210/14 de Alimentación Escolar y Control Sanitario
- Decreto No. 2366 por el cual se reglamenta la Ley N° 5210/14, de Alimentación Escolar y Control sanitario.
- Decreto No. 1947, por el cual se adecua la descripción del clasificador presupuestario de ingresos, gastos y financiamiento del presupuesto general de la nación, aprobado por la Ley N° 5142 de fecha 6 de enero de 2014, en el nivel de clasificación por objeto del gasto.
- Resolución No. 15866, por el cual se aprueban los Lineamientos Técnicos y Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay.
- Resolución No. 9423/15, por la cual se aprueba la estructura orgánica de la Dirección General de Gestión Social y Equidad Educativa, dependiente del Viceministerio de Educación para el Desarrollo Educativo de esta Secretaría de Estado.
- Resolución No. 17736, por el cual se establecen los procedimientos para la implementación del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay en Instituciones Educativas de Gestión Oficial y Privada Subvencionada de la Capital.

Adicionalmente a estos instrumentos, se aplican también normativas complementarias, como la Ley N° 2051 del 21 de enero de 2003 "De Contrataciones Públicas; Decreto No. 3000 por el cual se establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones.

¿El Diseño actual que se le dio a la intervención está acorde a lo establecido en las normativas? ¿Responde a una lógica de resultados? ¿Cuál sería la forma más adecuada que debería adoptar el diseño?

Aunque el marco normativo-jurídico sienta bases de referencia para el diseño de modelo y gestión del PAEP, el propuesto enfatiza el componente 2, y en específico en la meta 2.3. sobre dotación de alimentos. Adicionalmente, se identificaron vacíos importantes, en relación a la existencia de guías y manuales que faciliten la gestión operativa, así como instrumentos, iniciando desde el marco de resultados, y el sistema de monitoreo y evaluación, pero también,

elementos completarios para el establecimiento de criterios de selección más uniformes, sobre todo en el caso de la gestión a nivel de gobiernos departamentales.

Tal como se expuso en secciones anteriores, el diseño del PAEP, debe ser repensado, ajustando primero los objetivos que definan los resultados, de ello dependerá el alcance del Programa. Actualmente, es ilimitado, lo importante en el diseño de una intervención de esta naturaleza es que los resultados establecidos sean realistas, para que la ejecución sea posible.

## 2.2. Indicadores y metas

¿Cuenta con los indicadores para medir los avances en el logro de los resultados ?

Los indicadores son “una variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo”<sup>9</sup>, están ligados a la medición de los resultados (objetivos) y son el eje central del Sistema de M&E, por lo que requieren cumplir ciertos criterios de calidad, para que logren cumplir su función. Una de las metodologías propuestas para la validación de la calidad de los indicadores son los criterios CREMA+ por sus siglas en español:

**TABLA 6 CRITERIOS CREAM+**

<b>Criterio</b>	<b>¿Que observa?</b>
<b>Claro</b>	Un indicador es considerado claro cuando se entiende que mide, su enunciado se explica por sí sólo, es acorde al método de cálculo. No deja espacios para interpretaciones secundarias.
<b>Relevante</b>	Se considera el indicador relevante cuanto mide la mayor parte del objetivo.
<b>Económico</b>	El indicador debe estar disponible a un costo razonable.
<b>Adecuado</b>	Es adecuado, cuando aporta la información suficiente para emitir un juicio terminal y homogéneo respecto del desempeño del programa.
<b>Monitoreable</b>	Un indicador es monitoreable si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca. que se conozcan el valor de la línea base del indicador y los datos precisos para ubicar dónde es posible consultar el medio de verificación, y que la periodicidad con la cual éste se actualiza sea consistente con la frecuencia de medición del indicador.
<b>Aporte Marginal</b>	Brinda información adicional o marginal.

Fuente: Metodología para la aprobación de indicadores de programas sociales. Coneval, 2014

Una de las principales debilidades presentadas en el modelo lógico del programa, es lo relacionado al sistema de monitoreo y evaluación, cuya fundamentación yace en el

<sup>9</sup> OCDE, Glosario, 2010

establecimiento de indicadores de resultados básicos. La matriz de marco lógico aportada para el análisis, carece de datos en la columna de indicadores, especialmente a nivel de **fin (impacto)**, por lo que no se establece qué se busca medir para lograr establecer el desempeño del programa. Para el caso de los **indicadores de propósito (efectos)**, se establecen tres indicadores los cuales son validados en este informe, desde la perspectiva de los criterios CREAM+<sup>10</sup>, con el fin de verificar su pertinencia y calidad.

Los **indicadores de producto** (bienes y servicios entregados), han sido analizados, es importante tener claridad sobre los conceptos de objetivo, indicador y meta, que aunque relacionados, son diferenciados y una de las debilidades del marco lógico es la confusión entre estos conceptos. Las metas se encuentran expresadas como objetivos y sin límites temporales consecuentes. Los indicadores a este nivel, no presentan consistencia y no logran medir los componentes del programa y sus actividades de manera efectiva. No se definen indicadores claros para el caso de los productos, sino un listado completo para el caso de las actividades, en total se cuantificaron 64 indicadores, los cuales son demasiados a nivel de Programa.

En resumen, las discrepancias en los indicadores identificados son : i) para el nivel del objetivo no están seleccionados, enunciados, ni redactados correctamente ; ii) no logran medir el objetivo propuesto; iii) no se cuentan con indicadores a nivel de productos, en mayoría todos están establecidos para actividades y los mismos no son monitoreables, ni claros, ni adecuados; iv) no se cuenta con documentación de indicadores que permita verificar la definición conceptual, operativa, desagregación, como otros elementos contenidos de la ficha de indicador. En el Anexo 2, se presenta un análisis detallado de los indicadores del marco lógico.

El documento sobre Indicadores de Desempeño del MEC 2016, propone dos indicadores para el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay, uno para la modalidad merienda y otro para la modalidad almuerzo, básicamente que procura medir cobertura del programa desagregada por nivel de educación, gestión oficial o privada. El documento antes mencionado solo toma estos dos indicadores como de desempeño.

El marco lógico impone, que para todos los casos se nombren una serie de medios de verificación; sin embargo, en este caso no se cuenta con estas fuentes de información necesarias para verificar el desempeño del programa con la medición de indicadores. Similar situación ocurre con los Supuestos Críticos, por lo que la verificación de la lógica vertical y la horizontal queda imposibilitada y con ello, la correspondencia de los productos que permitan el logro del propósito y el consecuente fin. Se propondrá en este informe final de evaluación, una matriz de marco lógico preliminar.

---

<sup>10</sup> Metodología de validación de indicadores más utilizada por el Banco Mundial y que verifica los atributos de los indicadores: que sea claro, relevante, económico, adecuado, monitoreable y que dé un aporte marginal.

¿Especifica metas de cobertura anual y abarca un horizonte de mediano y largo plazo?

Se ha establecido que uno de los principios fundamentales de la Alimentación Escolar en el Paraguay es la universalidad, por ello, se ha propuesto que el PAEP paulatinamente amplíe su cobertura hasta alcanzar a todos los estudiantes del primer y segundo ciclo; sin embargo, dentro de la planificación del programa no se han definido las metas a mediano y largo plazo para ir avanzando hacia la universalidad. Para el caso de las metas anuales, se fijan algunas metas en MEC y sus logros son presentados en el Balance Anual de Gestión Pública de la Institución, este proceso, no se observa en la gestión de los Departamentos, los cuales guían su cobertura no por metas, sino por disponibilidad presupuestaria. El principal obstáculo para el aumento de la cobertura del Programa, ha sido la disponibilidad de recursos financieros, los cuales no logran cubrir en cantidad y de manera sostenida la demanda existente.

La cobertura antes descrita, solo se refiere al componente 2 y solo para la meta relacionada con la provisión de alimentación escolar en las instituciones educativas, si se realiza un análisis sobre todos los componentes del programa, se observa que la mayoría de las metas están insatisfechas. A nivel de diseño de las metas presentadas para todos los componentes, se presenta a continuación análisis sobre su formulación y estructura.

**TABLA 7 JUICIO EVALUATIVO SOBRE LAS METAS DEL PAEP**

Componente	Meta	Juicio general	Juicio específico
4. Componente de gestión	3. Dependencia de Alimentación Escolar a nivel central constituida y el 85% de los RRHH a nivel central, departamental y local capacitados para el 2025	<p><b>Enfoque teórico</b></p> <p>Las metas expresan el nivel de desempeño a alcanzar. Las mismas deben estar alineadas a indicadores, por tanto, deben ser específicas a un desempeño medible a una fecha tope o período de cumplimiento. Debe ser realista y lograble (SMART), pero representar un desafío significativo (Armijo, CEPAL 2010)</p> <p>Así, cada meta debe reflejar el indicador, un valor a alcanzar y un horizonte de tiempo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se aprecian dos indicadores en la meta: i) dependencia de alimentación escolar, y ii) % de los RRHH a nivel central...</li> <li>Presenta meta solo para el segundo indicador</li> </ul>
	4. Gestión del PAEP establecida en todos los niveles del gobierno		<ul style="list-style-type: none"> <li>Debe indicar claramente de que se trata la "gestión establecida"</li> <li>Ej: Estructuras administrativas del PAEP operativas en 100% de los niveles de gobierno al 2020.</li> </ul>
5. Logística y servicio	4. Capacidad productiva y organizativa de los		Dos aspectos diferentes expresados

	<p>circuitos locales fortalecida</p>	<p>Por lo tanto, expresan el nivel de desempeño a alcanzar.</p> <p><b>Hallazgos generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las metas presentadas no expresan un valor a alcanzar ni un horizonte temporal en el que se espera lograr;</li> <li>La formulación de la meta debe hacer referencia a un solo aspecto a alcanzar (un solo indicador), por lo tanto, debe evitar presentar varias metas en el mismo enunciado;</li> <li>La formulación de la meta debe ser simple y directa y expresar claramente lo que se va a alcanzar, y por consiguiente lo que se va a medir durante el seguimiento y la evaluación</li> <li>No es posible establecer un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño del programa con enunciados de meta que no satisfacen los criterios establecidos en el enfoque teórico citado.</li> </ul>	<p>en el enunciado: i) capacidad productiva, ii) capacidad organizativa. Debe ser específico</p>
	<p>5. Sistemas de logística instalados</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>El enunciado no expresa claramente la meta</li> </ul>
	<p>6. Alimentación escolar implementada en las escuelas</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>El enunciado no expresa claramente que se quiere lograr ni medir</li> </ul>
<p><b>6. Educación Alimentaria</b></p>	<p>6. Plan Curricular de todos los niveles educativos revisados con los conceptos de derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y educación alimentaria incorporados</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>La formulación es compleja por el número de elementos que la conforman.</li> </ul>
	<p>7. Mecanismos pedagógicos, técnicos, artísticos y populares relacionados a los temas de alimentación y nutrición utilizados en la practica pedagógica</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La formulación es ambigua, lo que debe dificulta su medición posterior.</li> </ul>	
	<p>8. Personal encargado de la preparación de alimentos capacitados permanentemente en temas relacionados al contenido del Plan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La formulación es incompleta, además de no mostrar valor a alcanzar ni tiempo, no menciona de que plan se trata</li> </ul>	
	<p>9. Convenios y alianzas con las unidades formadoras para la implementación de la alimentación escolar establecidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El enunciado aglutina dos mecanismos asociativos diferentes. Debería solo mencionar</li> </ul>	

			uno, o separarlo en dos metas.
	10. Alianzas con los medios de comunicación establecidas para difundir información relacionada a la alimentación escolar		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mas que una meta es un mecanismo de gestión en el cual su medición no tiene implicaciones</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## 2.3. TIPOS DE POBLACIÓN

### 2.3.1. Población Potencial

¿Cuáles son los criterios utilizados para la cobertura y mecanismos de focalización? Exponer un análisis que sustente la respuesta?

Tal como se establece en la Ley 5210/14 y los Lineamientos Técnicos, Administrativos y Estándares, el PAEP está dirigido a todos los estudiantes de las instituciones públicas y privadas subvencionadas de la Educación Inicial formal y no formal, la Educación Escolar Básica y la Educación Media. Sin embargo, el nivel de esfuerzo para lograr la cobertura y atención universal es importante, por lo que la implementación del mismo es gradual, con priorización en instituciones educativas de mayor vulnerabilidad, según los siguientes criterios que permitirán la selección de los centros beneficiados:

- Instituciones educativas del sector oficial que ofrecen educación inicial y educación escolar básica que ya reciben el beneficio.
- Escuelas de comunidades y asentamientos indígenas urbanas y rurales.
- Escuelas de Asentamientos Campesinos
- Escuelas localizadas en distritos, compañías o barrios pauperizados y/o zonas de alto riesgo
- Escuelas con alto porcentaje de ausentismo escolar mayor al 25%
- Escuelas de doble escolaridad

La focalización de los programas públicos es una herramienta utilizada con el fin de maximar los esfuerzos realizados en la entrega de bienes y servicios públicos, data de los años 80's, motivada por la disminuida disponibilidad de recursos de los países para esos años. Herramienta que persigue el logro de la eficacia y eficiencia, pero también de la redistribución de la riqueza y se enmarcó en el enfoque de necesidades en el que se sustentaba la política social.

Dentro del marco de referencia actual, cuyo norte es el enfoque de derechos humanos, tiene cabida, igualmente la focalización, ya que la misma no representa un concepto divorciado de universalidad. La focalización viene a suplir los vacíos dejados por la primera. La universalización parte del reconocimiento de un derecho y de la garantía del disfrute del mismo en igualdad para todos; sin embargo, no es la focalización la que impide el disfrute universal del derechos, más bien garantiza que los que tienen menos capacidad para accederlo sean incluidos de manera prioritaria. Existen diversas metodologías para la focalización de programas:

**TABLA 8 METODOLOGÍAS PARA LA FOCALIZACIÓN**

<b>Tipo de Focalización</b>	<b>Metodología</b>	<b>Descripción</b>
<i>Focalización por evaluación individual o del hogar:</i>	Por medias	Un representante gubernamental directamente evalúa, hogar por hogar o individuo por individuo, si el aplicante es elegible para el programa. Tiene tres variantes principales: Aquellos con verificación de ingresos por parte de terceros, aquellos en los que el solicitante proporciona documentos para verificar ingresos o indicadores de bienestar relacionados, y aquellos en los que se utiliza una simple entrevista para recopilar información.
	Prueba de medias con proxy	Se calcula un "puntaje" para cada hogar basado en un pequeño número de características fácilmente observables y un peso. Se selecciona comparando vs una cohorte.
	Focalización por comunidad	Un líder de la comunidad o grupo de miembros de la comunidad cuyas funciones principales en la comunidad no están relacionadas con el programa de transferencia decide quién en la comunidad debe recibir
<i>Focalización categórica</i>	Focalización Geográfica	La elegibilidad para los beneficios se determina, al menos en parte, por la ubicación de la residencia. Este método utiliza la información existente, como encuestas de necesidades básicas o mapas de pobreza.
	Focalización demográfica	La elegibilidad se determina por edad, sexo o alguna otra característica demográfica
	Autofocalización	Un programa, un bien o un servicio abierto a todos, pero diseñado de tal manera que su aceptación será mucho más alta entre los pobres que los no pobres

Fuente: Coady et al (Targeting Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience, 2004)

En el caso del PAEP, se utilizan metodologías combinadas de focalización categórica, la geográfica y la demográfica, estos tipos de focalización se ven reflejados en los criterios de selección de centro educativo, que si bien se encuentran establecidos, requieren de herramientas técnicas adicionales para su evaluabilidad que permita un proceso de selección de escuelas a ser incluidas en el PAEP más técnico- científico.

Dentro de las herramientas que podemos proponer se encuentran :

- i) Definición de mapas que definan los niveles de alto riesgo, tomando en cuenta indicadores socioeconómicos de las familias y de seguridad alimentaria y nutricional. Existen ya dos herramientas: los mapas de pobreza y los mapas de situación nutricional de escolares por Departamento del INAN.
- ii) Estadísticas educativas por institución, que incluyan los niveles de ausentismo y deserción escolar, para seleccionar dentro de las áreas geográficas vulnerables los centros con mayor problemática.

Adicionalmente a estas dos herramientas se propone un ejemplo de un sistema de pesos para los criterios. Tomando en cuenta que el propósito del programa está relacionado estrechamente; primero, con la atención de necesidades nutricionales; segundo la educación y alimentación nutricional; con la disminución de la deserción escolar, se clasifican los criterios definidos en tres categorías a los cuales se les asignarán pesos específico.

Los procedimientos se encuentran estandarizados para todo el programa; su redacción es clara; la debilidad actual radica en, primero, su entendimiento claro por quienes los aplican, caso específico de los Gobiernos Departamentales y su aplicabilidad, ya que no se establece si debe cumplir todos, algunos o algún criterio.

**TABLA 9 MODELO PROPUESTO PARA LA SELECCIÓN DE ENTIDADES EDUCATIVAS**

<b>Categorías</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Pesos asignados</b>
Criterios Geográficos (33%)	Escuelas de comunidades y asentamientos indígenas urbanas y rurales. Escuelas de Asentamientos Campesinos Escuelas localizadas en distritos, compañías o barrios pauperizados y/o zonas de alto riesgo Escuelas de doble escolaridad	A lo interno se mantienen los pesos igualitariamente
Criterio de Necesidades Nutricionales (33%)	Estado Nutricional de los Estudiantes	A lo interno se mantienen los pesos igualitariamente
Criterio de situación de los indicadores de educación en la institución educativa (33%)	Escuelas con alto porcentaje de ausentismo escolar mayor al 25% Escuelas con alto Porcentaje de deserción escolar Instituciones educativas del sector oficial que ofrecen educación inicial y educación escolar básica que ya reciben el beneficio. Escuelas con doble escolaridad	A lo interno se mantienen los pesos igualitariamente

Fuente: Elaboración Propia

Preliminarmente, se pueden mantener los pesos en los primeros ejercicios, se recomienda una discusión amplia para la toma de decisión y un proceso profundo de capacitación a los equipos locales en cada departamento. Modelos de este tipo buscan disminuir la subjetividad en el proceso de selección, pero coadyuvan también a la estructuración de metas a mediano y largo plazo, estableciendo un orden de prelación en la atención.

### 2.3.2. Población Objetivo

La población objetivo del programa viene dada por la matrícula anual en los niveles primero y segundo de educación, de las escuelas tanto de gestión oficial como privada subvencionada. Para los años de referencia de evaluación, la matrícula oficial del primer y segundo nivel de educación se presenta en las siguientes tablas:

**TABLA 10 MATRÍCULA EDUCATIVA POR NIVEL PARA EL AÑO 2015**

Nivel Educativo	Total de Matrícula					
	Total	Porcentaje (%)	Oficial	Porcentaje (%)	Priv. Subvencionada	Porcentaje (%)
Educación Inicial	88,702	6.0	74,468	6.8	14,234	3.6
Educación Escolar Básica	952,208	64.0	826,766	75.4	125,442	32.0
Educación Media	447,296	30.1	194,610	17.8	252,686	64.4
<b>Total</b>	<b>1,488,206</b>	<b>100.0</b>	<b>1,095,844</b>	<b>100.0</b>	<b>392,362</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Año 2015.

Para el año 2015, la **población objetivo del PAEP**; es decir, la matrícula total de instituciones educativas, tanto oficiales como privadas subvencionadas, en los tres niveles de educación ascendía a 1,488,206 estudiantes, de los cuales el 64% correspondían a la EEB; 30.1% a la EM; y, el 6.1.% a la EI. Del total de estudiantes que conforman la población objetivo 1,095,844; asisten a centros oficiales y 392,362 a instituciones privadas subvencionadas.

**TABLA 11 MATRÍCULA EDUCATIVA POR NIVEL PARA EL AÑO 2016**

Nivel Educativo	Total de Matrícula					
	Total	Porcentaje (%)	Oficial	Porcentaje (%)	Priv. Subvencionada	Porcentaje (%)
Educación Inicial	91,551	7.4	77,089	7.1	14,462	9.2
Escolar Básica	936,298	75.6	812,235	75.1	124,063	78.7
Educación Media	210,913	17.0	191,720	17.7	19,193	12.2
<b>Total</b>	<b>1,238,762</b>	<b>100.0</b>	<b>1,081,044</b>	<b>100.0</b>	<b>157,718</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Año 2016.

En el 2016, la totalidad de estudiantes matriculados en los tres niveles y población objetivo del PAEP ascendió a 1,238,762; es decir, una disminución en la matrícula total de 16.7%. Es importante destacar que la población objetivo depende de la cobertura del sistema educativo nacional y la tasa de matriculación, así como en la educación inicial donde la cobertura tiende a ser menor, la población objetivo llega a un 7.4% para este; y asciende de manera importante dentro de la EEB a un 75.6%, donde por lo general, la cobertura es mayor sobre todo en el primer y segundo ciclo.

**TABLA 12 MATRÍCULA EDUCATIVA POR NIVEL PARA EL AÑO 2017**

Nivel Educativo	Total de Matrícula					
	Total	Porcentaje (%)	Oficial	Porcentaje (%)	Priv. Subvencionada	Porcentaje (%)
Educación Inicial	91,240	7.7	77,349	7.5	13,891	9.1
Escolar Básica	891,272	75.4	772,111	75.0	119,161	78.2
Educación Media	199,032	16.8	179,752	17.5	19,280	12.7
<b>Total</b>	<b>1,181,544</b>	<b>100.0</b>	<b>1,029,212</b>	<b>100.0</b>	<b>152,332</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Año 2017.

En el año 2017, la población objetivo del PAEP era de 1,181,544 incluyendo tanto el sector oficial como el sector de instituciones privadas subvencionadas, lo que representaba un 87.1% y un 12.9%, respectivamente.

¿La identificación de la Población Potencial, Población Objetivo y Beneficiarios se ha basado en criterios adecuados?

Con el fin de subsanar esas brechas de información, en la actualidad se implementa el Registro Unico de Estudiantes, cuya ejecución inició a partir de julio de 2016, el cual consiste en un Sistema de Información que permite identificar a cada estudiante y simplifica los procesos académicos a lo largo de su estancia dentro del sistema educativo nacional. Por lo que se aspira a que la población beneficiaria del programa logre ser identificada bajo este sustento.

Al realizar la revisión de los criterios para identificar a la población potencial, población objetivo y población beneficiaria, se visualiza que se encuentran definidos los siguientes:

- Para la identificación de la **población potencial**: el criterio establecido se basa en los grupos etareos desde la edad de ingreso a las instituciones educativas en educación inicial hasta la educación media. Este criterio, define la población potencial, siempre que se analicen las estadísticas nacionales, específicamente, las proyecciones de población, lo que daría la población potencial estimada. El criterio es considerado adecuado; pero debe ser complementado con fuentes de datos válidas, y sobre todo que los datos se encuentren disponibles, y este sería el elemento a subsanar, la disponibilidad de esta información.
- Para la identificación de la **población objetivo**: los criterios definidos, atienden a la población matriculada en educación formal o no formal, en insituciones públicas o privadas subvencionadas, en áreas urbanas, rurales o indígenas, desde la educación inicial, hasta la educación media. Los criterios se consideran adecuados y permitirían identificar la población si se contase con una base de datos de estudiantes

matriculados completa, alimentada desde las instituciones educativas, la cual está siendo construida a través de la implementación del Registro Unico de Estudiantes (RUE).

- Para la identificación de la **población beneficiaria**: se toma el criterio de los estudiantes matriculados efectivamente y que asisten a la institución, pero que adicionalmente, son autorizados por los padres de familia para recibir los alimentos provistos en el centro educativo. Se evalúa como adecuado, en tanto que puede variar por las ausencias de los estudiantes.

¿La intervención cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo?

Se detectaron importantes debilidades en producción de información, requeridas para la planificación, gestión, monitoreo y evaluación del PAEP, que se pretenden se subsanen con el RUE. Es un momento propicio para, paralelamente, desarrollar el RUE, diseñar e implementar el Sistema de Monitoreo y Evaluación del PAEP con la definición clara de las fuentes de información y determinar si el sistema de información por sí sólo podrá brindar la información que se requiere para alimentar los indicadores de resultados establecidos. No se cuenta con una estrategia de cobertura documentada, depende de la microplanificación, pero se intenta que los centros educativos seleccionados, vuelvan a contar con el programa los siguientes años. Existen datos descentralizados, que pudiesen ser sistematizados a nivel central, pero se requiere establecer un sistema de flujo de información, para que los mismos se produzcan a nivel de los Departamentos y logren presentarse en tiempo y con calidad a DAE. Una estrategia de cobertura documentada, podría permitir identificar, prioridades para avanzar hacia la universalización, ajustes en los criterios, tanto de identificación de población como de focalización, definir metas de cobertura anuales realistas, entre otros beneficios.

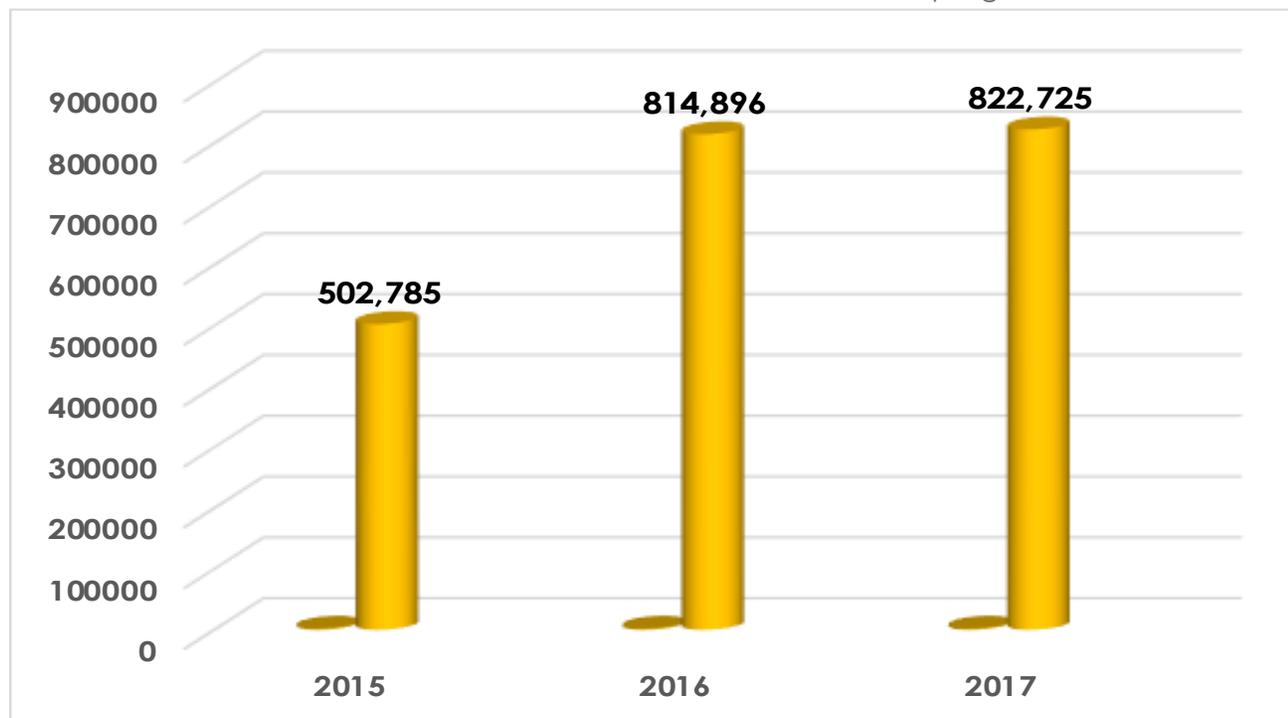
A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población beneficiada, ¿Cuál ha sido la cobertura de la intervención?

### 2.3.3. BENEFICIARIOS EFECTIVOS DEL PROGRAMA

Desde la promulgación de la ley de alimentación escolar se ha establecido un proceso paulatino para el aumento de la cobertura del PAEP; sin embargo, el principal obstáculo hasta el momento ha sido la disponibilidad presupuestaria. A pesar de ello, de los datos secundarios recolectados, se reportan avances importantes, sobre todo en la modalidad de Merienda Escolar.

**FIGURA 4 – BENEFICIARIOS TOTALES DEL PAEP PARA MERIENDA ESCOLAR POR AÑO: 2015-2017**

La modalidad de merienda escolar, desde el inicio del programa ha aumentado



Fuente: Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Años 2015-2017.

paulatinamente su número de beneficiarios a nivel nacional, si tomamos en cuenta que para el año 2014 se reportaron 366,112<sup>11</sup> beneficiarios en total, lo que arroja un aumento del 55.5% con respecto a los beneficiarios reportados para el año 2017. El total de beneficiarios para el año 2015 fue de 502,785 estudiantes, mientras que para los años 2016 y 2017 fueron de 814,896 y 822,725, respectivamente.

Los esfuerzos realizados a nivel nacional, han implicado un proceso importante en materia de descentralización y desconcentración para la ejecución del PAEP, ya que el mismo se encuentra ejecutado por los Gobiernos Departamentales. Igualmente, en el caso de los territorios de los departamentos del Paraguay los beneficiarios han ido en un proceso de aumento.

**TABLA 13 – BENEFICIARIOS DEL PAEP PARA MERIENDA ESCOLAR POR DEPARTAMENTO- AÑOS 2015-**

<sup>11</sup> Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Año 2014

## 2017

Departamento	Merienda Escolar		
	2015	2016	2017
Concepción	0	30.050	31.712
De San Pedro	29.252	64.186	63.279
Cordillera	42.943	37.891	37.167
Guaira	23.350	26.186	25.791
Caaguazú	78.002	78.429	78.429
Caazapá	0	30.361	29.975
Itapúa	37.944	68.680	62.395
Misiones	15.348	14.815	14.815
Paraguarí	32.522	30.900	31.094
Alto Paraná	116.380	106.969	106.877
Central	9.551	180.508	180.537
Ñeembucú	9.725	9.978	9.532
Amambay	32.322	13.789	16.499
Canindeyú	10.488	43.000	43.000
Pte. Hayes	3.922	22.580	26.603
Alto Paraguay	12.013	4.417	4.364
Boquerón	3.922	9.220	11.020
Mec - Capital	45.101	42.937	49.636
<b>Total</b>	<b>502.785</b>	<b>814.896</b>	<b>822.725</b>

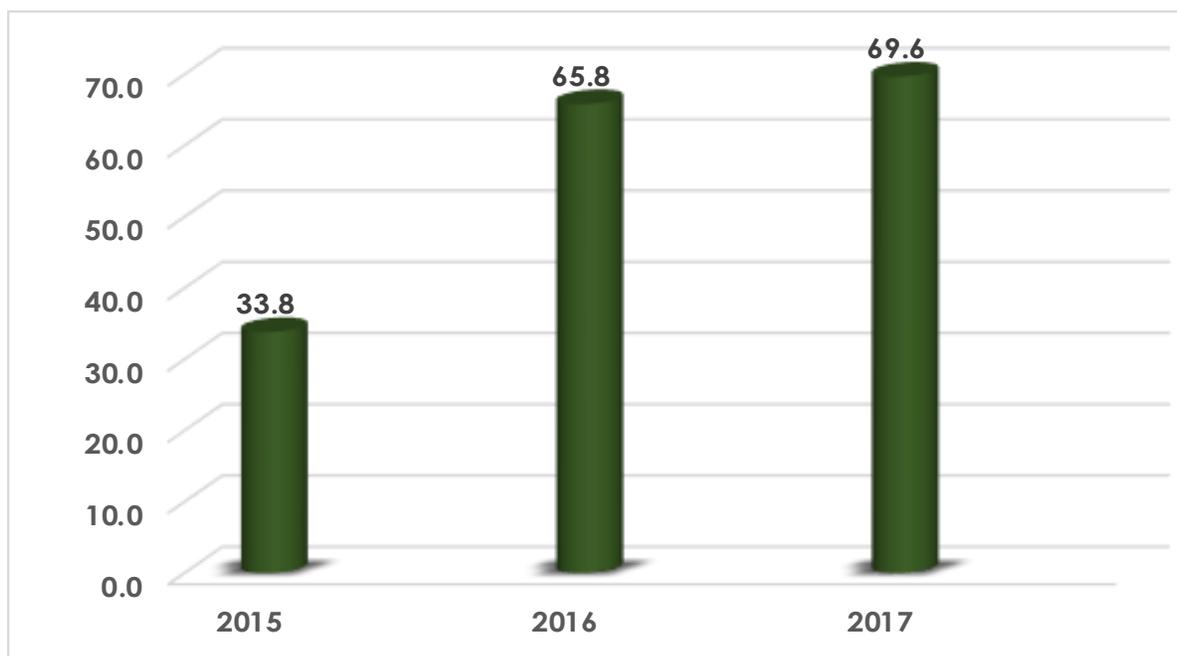
Fuente: Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Años 2015-2017.

En términos generales el número de beneficiarios fluctúa año con año, pues depende del Proyecto de Alimentación Escolar de cada Departamento y el proceso de selección de los beneficiarios sustentado en la aplicación de los criterios de selección.

En cuanto a la modalidad del almuerzo, la totalidad de beneficiarios a nivel nacional por nivel de educación ha reflejado un aumento en su número de beneficiarios totales, pero con mucho menor alcance que la modalidad de merienda escolar.

De la revisión y análisis de la cobertura sobre merienda escolar, se observa que para el año 2015, la provisión de alimentos logro alcanzar al 33.8% de los beneficiarios a nivel nacional; en el año 2016, se benefició a un 65.8% y para el año 2017 un total del 69.7%. En este sentido, para el 2015, 985,421 estudiantes no fueron cubiertos por el PAEP en su modalidad de merienda escolar; 423,866, en el año 2016 y 358,819 en el año 2017.

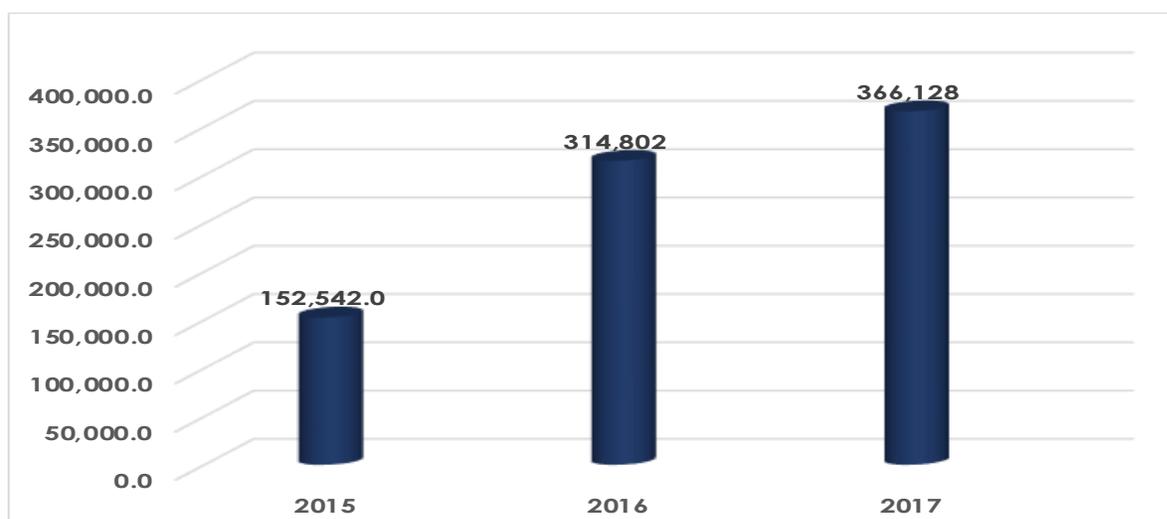
**FIGURA 5 COBERTURA DEL PAEP EN MODALIDAD MERIENDA ESCOLAR 2015-2017**



Fuente: Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Años 2015-2017.

Con respecto al almuerzo escolar el mismo ha tenido aumentos en la cantidad de beneficiarios de manera progresiva en los últimos tres años de ejecución del PAEP. La modalidad de almuerzo escolar ha ido en aumento, hasta duplicarse a nivel nacional, para el año 2015 ya contaba con 152,542 beneficiarios, unos 314,802 estudiantes para el 2016; y, el 2017 se han reportado 366,128 beneficiarios en total.

**FIGURA 6 BENEFICIARIOS TOTALES DEL PAEP PARA ALMUERZO ESCOLAR – AÑOS 2015-2017**



Fuente: Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Años 2015-2017

**TABLA 14 BENEFICIARIOS DEL PAEP PARA ALMUERZO ESCOLAR POR DEPARTAMENTO- AÑOS 2015-2017**

Departamento	Almuerzo Escolar		
	2015	2016	2017
Concepción	270	35,377	19,353
De San Pedro	4,191	10,739	12,994
Cordillera	2,390	15,113	16,690
Guaira	450	13,852	15,757
Caaguazú	19,007	23,921	26,077
Caazapá	15,873	18,198	18,996
Itapúa	19,100	39,725	38,478
Misiones	1,703	12,948	14,330
Paraguarí	3,927	18,934	19,479
Alto Paraná	8,212	14,884	17,700
Central	24,980	29,636	21,221
Ñeembucú	991	14,969	12,851
Amambay	1,970	2,073	13,130
Canindeyú	1,577	15,420	48,718
Pte. Hayes	3,759	5,324	6,523
Alto Paraguay	3,040	340	3,243
Boquerón	11,020	10,207	8,968
Asunción	0	2,583	2,583
Mec - Capital	30,082	30,559	49,037
<b>Total</b>	<b>152,542</b>	<b>314,802</b>	<b>366,128</b>

Fuente: Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Años 2015-2017

En cuanto al logro y avance anual del PAEP en cada modalidad por parte del MEC, es importante tomar en cuenta que se experimentó una reducción de meta de beneficiarios en la modalidad de almuerzos, ya que la ley de alimentación escolar, propuso una reestructuración en los niveles educativos de cobertura. Para el año 2015, ambos indicadores de desempeño: i) porcentaje de alumnos del 1° y 2° ciclo de la EEB en situación de vulnerabilidad de la capital de reciben almuerzo escolar; y, ii) porcentaje de alumnos del 1° y 2° ciclo de la EEB en situación de vulnerabilidad de la capital que reciben merienda escolar, lograron el 100% de su meta propuesta anual; es decir, 30,082 y 43,838, respectivamente.

Al año 2016, los resultados para ambos indicadores de desempeño para la medición de las metas anuales, reflejaron un cumplimiento de la meta para la cobertura de merienda escolar del 93%; es decir, 42,264 alumnos de los 45,268 propuestos; y, en el caso del almuerzo un logro del 84% de la meta anual, donde la misma representaba cubrir a 32,500 estudiantes y se logro alcanzar a 27,237.

**TABLA 15 RESULTADOS DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO EN ALIMENTACIÓN ESCOLAR- 2015-2016-MEC**

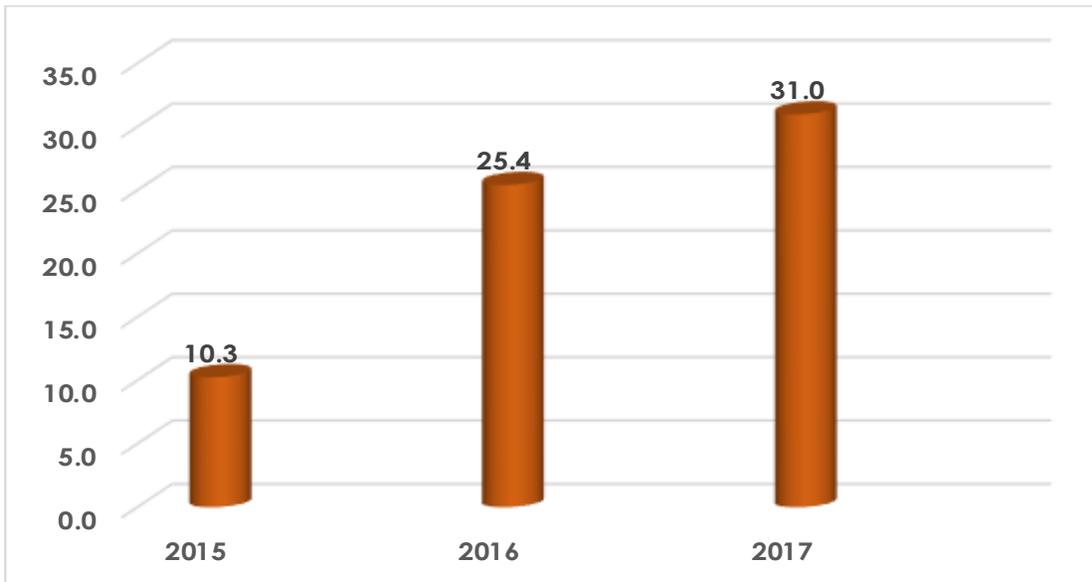
INDICADOR	Meta Propuesta	Meta Alcanzada	% logrado
<b>AÑO 2016</b>			
Porcentaje de alumnos del 1° y 2° ciclo de la EEB en situación de vulnerabilidad de la capital de reciben almuerzo escolar	32,500	27,217	84%
Porcentaje de alumnos del 1° y 2° ciclo de la EEB en situación de vulnerabilidad de la capital que reciben merienda escolar	45,268	42,264	93%
<b>AÑO 2015</b>			
Porcentaje de alumnos del 1° y 2° ciclo de la EEB en situación de vulnerabilidad de la capital de reciben almuerzo escolar	30,082	30,082	100%
Porcentaje de alumnos del 1° y 2° ciclo de la EEB en situación de vulnerabilidad de la capital que reciben merienda escolar	43,838	43,838	100%

Fuente : Ministerio de Hacienda. Indicadores de Desempeño, Ministerio de Educación Ciencias, años 2015-2016.

Los indicadores desplegados en el Balance Anual de Gestión Pública, no son suficientes para reportar el desempeño del programa, puesto que no representan ni el 20% de la medición de los objetivos totales del mismo. Solo se aborda la cobertura de un elemento del componente 2. Se requeriría al menos incluir dos indicadores por componente y los propuestos en la matriz del Anexo 2.

La cobertura del almuerzo escolar refleja para el año 2015 un total del 10.3% del total de la población objetivo; para el año 2016 un 25.4%; y, para el año 2017 un 31%. Esto implica, una cobertura para los años 2015, 2016 y 2017 de 152,542, 314,802 y 366,128 estudiantes, respectivamente.

**FIGURA 7 COBERTURA DEL PAEP EN MODALIDAD MERIENDA ESCOLAR 2015-2017**



Fuente: Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Años 2015-2017

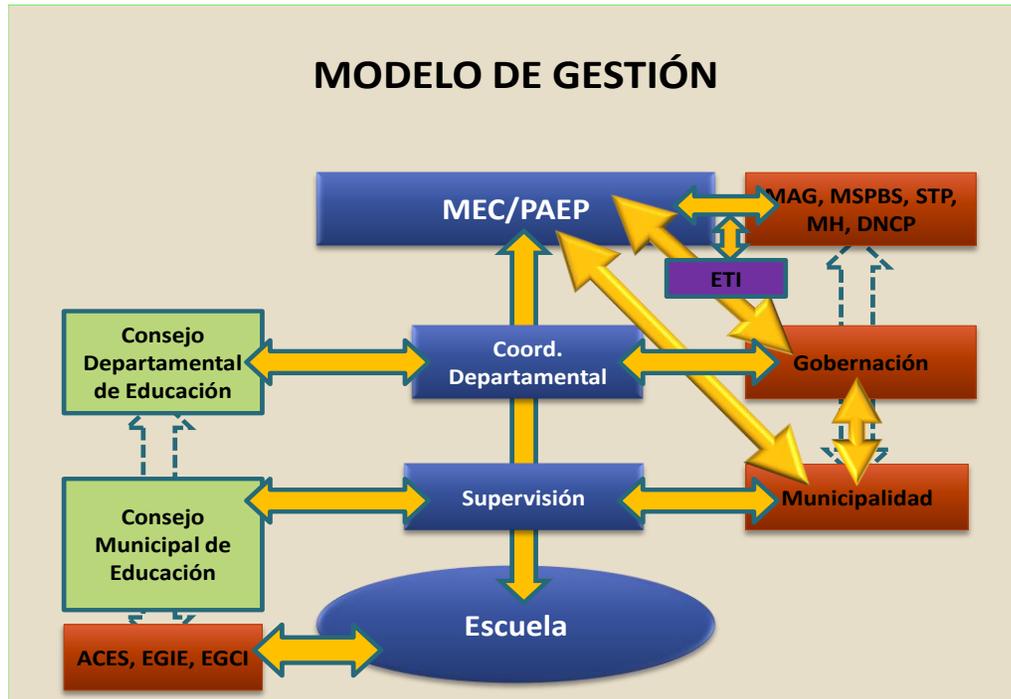
De los resultados de la cobertura, para cada año no se la logrado brindar la provisión de alimentos del almuerzo escolar par el año 2015 aseendió a 1,335,664 estudiantes; para el año 2016 a 923,960; y, en el 2017 fueron 815,416 estudiantes.

### 3 ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

#### 3.1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Para definir la estructura organizacional del PAEP, es importante dejar claro que el mismo se ejecuta a nivel Central por el MEC y a nivel Departamental desde cada Gobernación. Un modelo de gestión establecido incluye:

FIGURA 8 MODELO DE GESTIÓN DEL PAEP



Fuente: Programa de Alimentación Escolar del Paraguay Del Paraguay PAEP, 2015 – 2025. MEC.

- A nivel del MEC: la articulación para la gestión del PAEP se realiza en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, para las actividades relacionadas a la agricultura familiar y orgánica. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, tiene la responsabilidad de todo el componente del Control Sanitario establecido en la Ley, pero también para las actividades relacionadas con educación alimentaria y nutricional. Para los procesos administrativos de Planificación, Presupuestación y contrataciones Públicas, se incluyen dentro del proceso de articulación el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación y la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.
- A nivel del Gobierno Departamental: la coordinación se centra entre las Gobernaciones, las Coordinaciones Departamentales de Educación, el Consejo Departamental de Educación. Depende de estos entes la preparación, remisión y supervisión del Proyecto de Alimentación Escolar.

- A nivel Municipal: la intendencia trabaja directamente con el MEC, y con la participación activa de instancias de participación ciudadana, sobre todo relacionadas con la auditoría social del programa, como lo son los Equipos de Gestión Institucional Educativa; los Equipos de Gestión Comunitaria Indígena y la Asociación de Cooperadoras Escolares.

Se destaca, que de igual forma, todas las gestiones deben cumplir con los lineamientos técnicos, administrativos y estándares establecidos, así como las normativas expuestas en el Marco Normativo en secciones anteriores. La estructura es de reciente creación, por lo que expresa las debilidades propias de esta etapa, aunadas a las internas existentes, en el nivel central como en el departamental.

## 3.2. MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Los mecanismos institucionales de coordinación establecidos se sustentan en los procedimientos y lineamientos del programa; sin embargo, empíricamente cada Departamento ha implementado mecanismos institucionales de coordinación interna.

## 3.3. ANÁLISIS DE LA PROVISIÓN DEL ALIMENTO ESCOLAR

Para el análisis de la provisión del alimento escolar, se ha utilizado como marco de referencia las preguntas definidas para el proceso de evaluación, y se presentarán los resultados obtenidos desde la perspectiva de la experiencia en la Capital y la gestión del MEC, así como desde la perspectiva de la Gestión Departamental.

¿ Es adecuado que el proceso de Provisión de Alimentos se encuentre a cargo del MEC y los Gobiernos Departamentales?

Se considera adecuado que la gestión del PAEP se encuentre a cargo del MEC y de los Gobiernos Departamentales, ya que, el primero cuenta con una de las coberturas territoriales a nivel nacional más importante de las instituciones públicas, el sentido universal del programa exige un nivel de capacidad de gestión de esas magnitudes; cuenta con personal de supervisión permanente en cada área escolar y acceso a los centros educativos públicos y privados.

En el caso de los segundos, los Gobiernos Departamentales, conocen las prioridades de sus territorios, sus áreas vulnerables y en riesgo, cuenta con el apoyo de la comunidad, conocen las costumbres y tradiciones alimentarias y de producción del departamento. Adicionalmente, la gestión descentralizada fortalece las capacidades institucionales de los Departamentos, promueve la participación ciudadana, propicia la redistribución de las riquezas, como parte de sus impactos.

¿ Se podría considerar que el proceso esté a cargo de otra Institución Pública? En caso positivo, indicar cuál y los motivos que lo sustenten?

La gestión se encuentra asentada en las Instituciones pertinentes; sin embargo, realizar y fortalecer las sinergias con otros actores involucrados y que se les asignan responsabilidades dentro de la Ley de Alimentación Escolar y Control Sanitario, como es el caso del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con todo el componente de control sanitario; el Ministerio de Agricultura y Ganadería, para el componente relacionado con la agricultura familiar, agricultura orgánica y producción de alimentos para el PAEP.

Los servicios de alimentación provistos por el PAEP se desagregan en dos: la merienda (desayuno) y el almuerzo escolar (almuerzo-cena). Dos tipos de alimento conforman la merienda escolar: los alimentos líquidos y los sólidos.

**FIGURA 9 ESTRUCTURA DE LA MERIENDA ESCOLAR LÍQUIDA**

Líquida	Sólida	Sólida
<ul style="list-style-type: none"><li>• Leche Entera Fluida UAT</li><li>• Leche Entera Fluida UAT Enriquecida con Hierro, Zinc y Vitamina C</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Galletitas dulces con semillas de Chía</li><li>• Galletita Dulce</li><li>• Magdalena</li><li>• Palito/Rosquita</li><li>• Pan lacteado</li><li>• Alimento a base de maní</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cereales para el desayuno</li><li>• Galleticas crackers</li><li>• Galletitas dulce con harina de arroz de Chía y/o semillas de Sésamo</li><li>• Chipa Pirú- Chipa</li><li>• Miel de Abeja</li><li>• Fruta Fresca</li></ul>

Fuente: Lineamientos técnicos y administrativos para implementación del PAEP

El producto líquido presentado es leche entera en su versión larga vida, los envases son diseñados y producidos especialmente para el PAEP. Las leyendas se diferencian sobre la entidad licitante, pero todas guardan los detalles establecidos en los pliegos de bases y condiciones de licitación pública. Debe incluirse el contenido nutricional, fecha de vencimiento.

Los productos sólidos ofrecidos son diversos, la provisión depende de: la disponibilidad, del costo calculado, de las preferencias alimenticias; sin embargo pueden variar en el transcurso del año. Los horarios de provisión de la merienda escolar a los estudiantes se verifican en horas de la mañana, entre 7:00- 7:30.a.m para el turno diurno; y, para el turno vespertino o de tarde entre, 15:00 y 15:30 p.m.

¿Se sigue un Plan Nutricional mínimo requerido, acorde a lo establecido en las disposiciones legales? ¿Quién provee y controla?

Para el caso del almuerzo escolar los productos ofrecidos son establecidos tomando en cuenta los **menús definidos por el INAN**, los cuales se enmarcan en los requerimientos calóricos y los contenidos de cada producto. Dentro de los productos seleccionados para su provisión se encuentran: i) carnes, ii) las verduras u hortalizas; iii) ensaladas; iv) legumbres; v) cereales; vi) frutas, especialmente usadas para postres; y, vi) postres específicos definidos en cada menú.

Todos los productos del PAEP son adquiridos a través de procesos de licitación pública y son proveídos por empresas privadas, las entregas, las cantidades, así como la calidad de los productos son controlados en la institución educativa, por el director o rector de la institución, apoyado por algún docente asignado para apoyo de la gestión del programa y el equipo de cocina. Las empresas a nivel Departamental han asignado al menos 1 unidad en nutrición que le da supervisión al Programa de manera permanente y en el cual se apoyan las Gobernaciones para los elementos de nutrición del PAEP. En el caso de la Capital, el equipo de DAE, realiza el apoyo en los componentes nutricionales, pero las empresas cuentan con personal en esta área. Cabe señalar, que para la supervisión a nivel nacional del cumplimiento del PAEP y sus disposiciones nutricionales y los lineamientos generales y específicos es realizada por el equipo técnico de DAE.

**Tabla 16- Productos establecidos para el almuerzo escolar**

Categoría	Descripción
Carnes	Vacuna, de pollo o pescado
Verduras u hortalizas	
Ensaladas	De combinación variada en la semana
Legumbres	Como porotos, habilla, garbanzo, soja
Cereales	Arroz, locro, fideos, trigo
Sal	Yodada
Frutas	De estación, compota de frutas, ensalada de frutas
Postres	Dulce de mamón, banana con miel, dulce de batata, dulce de calabaza, mazamorra con leche

Fuente: Lineamientos técnicos y administrativos para implementación del PAEP

El menú de almuerzos se ha estructurado de manera semanal para todo el programa y su validez se mantiene durante todo el año en todos los centros que mantienen la modalidad, tanto en los centros de los Departamentos como en la Capital.

Se encuentran visibles en todas las instituciones educativas, con especial atención en las cocinas y los espacios dispuestos para el almacenamiento de los productos. Las instrucciones antes de la preparación, así como las de disposición tanto para el personal de cocina como para los estudiantes, se encuentran igualmente, visibles en las instituciones.

### 3.3.1. LA PROVISIÓN DEL ALIMENTO ESCOLAR

Los programas de alimentación escolar, en general, han sido identificados como acciones de alimentación complementaria; es decir, que fortalece la ingesta de alimentos de los estudiantes en sus hogares no busca reemplazarla. Sin embargo, es una realidad que la ingesta calórica de los NNA's en algunas áreas de pobreza y pobreza extrema fungen como alimentación principal.

¿Los estudiantes llegan con un alimento previo a la escuela? Es decir, ¿llegan desayunados o en caso de horario de la tarde, llegan después de haber realizado el almuerzo en sus casas?

Dentro del contexto del PAEP, en las áreas rurales, sobre todo, los estudiantes han tomado la merienda escolar como alimento previo; es decir, como desayuno, los alimentos previos son escasos dentro del hogar. Para el caso del almuerzo escolar, en estas áreas, incluso aunque se hayan ausentado a clases, vuelven a la hora del almuerzo para tomar los alimentos. Uno de los beneficios reportados por los padres, es poder disminuir la compra de alimentos en casa. La situación es sostenible, mientras haya cobertura durante todo el año escolar, cuando la cobertura cesa en los centros, los beneficios registrados por la ingesta de la provisión de alimentos del PAEP se disminuyen.

Los NNA's, llegan al centro, tanto para tomar el desayuno (merienda) como el almuerzo escolar como única comida, incluso algunos que laboran llegan directo de sus trabajos para alcanzar el almuerzo, esto se da más que todo en el área de la Capital.

Al analizar la concordancia de la provisión del alimento escolar con el calendario, se tomarán en cuenta los siguientes aspectos: i) fecha de inicio de la provisión; ii) regularidad de la provisión; iii) finalización de la provisión.

En general la provisión de la merienda escolar cuenta con **fecha de inicio**, que si bien no concuerda con el día 1 de inicio de clases ha logrado iniciar con máximo 1 mes de

retraso en los centros visitados. Por su parte el almuerzo escolar, si ha iniciado a mitad del año escolar en algunos centros. Estos fenómenos se observan más que todo en la provisión en los Departamentos, y no en Capital, donde la provisión inicia en concordancia con el calendario escolar, mayormente.

La **regularidad de la provisión**; es más intermitente en los centros de los gobiernos departamentales; por ejemplo, el caso de Paraguarí, donde además de iniciar en el mes de agosto, sólo era entregada en algunos días de la semana y menos de 15 días al mes. Esta situación se repite en el departamento de Caaguazú, donde también el almuerzo inició en el mes de agosto de manera intermitente.

La **finalización de la provisión** para la Capital concuerda con el cierre del año escolar, pues la cobertura es para los 180 días del calendario. Para el caso de los gobiernos departamentales, Cordillera, por ejemplo, la cobertura del almuerzo ha iniciado con el año escolar y ha terminado 15 días antes de su cierre en los centros visitados; y, en el caso de la merienda, las entregas habían cesado para el mes de octubre de 2017, pero los centros contaban con alimento almacenado que les permitiría proveer a los estudiantes hasta mediados de noviembre, por lo que iba a haber faltantes.

En el caso de Paraguarí, el almuerzo escolar solo cubrió hasta finales de octubre, tomando en cuenta que inició en agosto, su cobertura es de menos del 30% del calendario escolar. Igual fenómeno se expresa en Caaguazú, con coberturas de menos del 30% del calendario escolar (días) para el almuerzo. En cuanto a la merienda, en ambos departamentos ha iniciado con retraso y al momento de la visita (nov 2017), solo quedaban productos para 1 semana.

Las causales expresadas para los fenómenos antes expuestos fueron los siguientes:

- **Retrasos en el inicio** de la provisión se ha expuesto que:
  - Por falta de disponibilidad de los recursos a tiempo a los Gobiernos Departamentales de parte del Ministerio de Hacienda, retrasos en las transferencias, lo cual no fue relacionado con entregas de informes de gestión, sino más bien con el proceso de apertura de caja;
  - Por retrasos en la aprobación del MEC del Proyecto de Alimentación Escolar presentado por los Departamentos;
  - Por incumplimiento de los lineamientos técnicos en el Proyecto de Alimentación Escolar presentado por los Gobiernos Departamentales;
  - Por cuellos de botella en el proceso de licitación pública, como, por ejemplo: ausencia de proveedor de los productos de agricultura familiar, esto ocurre en el caso del almuerzo escolar con el sistema de elaboración

en la institución educativa; alguna oposición a la adjudicación por proveedor inconforme;

- o Por falta de recursos que solo permiten cubrir una parte de los días calendarios y se decide que inicie a mediados de año.

- **Irregularidad de la provisión**, se ha indicado que la misma se debe, en la mayoría de los casos, a que en el proyecto escolar sólo se han planificado coberturas de días para cada centro, por falta de recursos, y que se ha tomado la decisión de lograr llegar a mayor cantidad de centros, aunque la provisión solo sea de cantidad de días menor a la duración del calendario escolar.
- **Finalización anticipada de la provisión**, es decir, que la provisión del alimento termina antes del cierre del año escolar. Se debe en su mayoría por que la contratación de la empresa no concuerda con el calendario escolar por falta de presupuesto.

Tal como se expuso en las Figuras 5 y 7, la cobertura del PAEP para los años de análisis, no logra alcanzar a la totalidad de los alumnos matriculados en las escuelas. Los datos de cobertura aportados permiten desagregar por Departamento y en el caso de MEC, pero no por institución educativa.

En el caso de la merienda escolar el cuadro que prosigue realiza una comparación entre matrícula de estudiantes que conforman la población objetivo vs los estudiantes efectivamente beneficiados.

**TABLA 17 NÚMERO DE ESTUDIANTES MATRICULADOS VS NÚMERO DE ESTUDIANTES BENEFICIARIOS DEL PAEP EN LA MERIENDA ESCOLAR 2015-2017**

Año	Porcentaje de Cobertura	Porcentaje por Cubrir	Matrícula	Beneficiarios	No de Estudiantes sin Cobertura del PAEP
2015	33.8	66.2	1,488,206	502,785	985,421
2016	65.8	34.2	1,238,762	814,896.0	423,866
2017	69.6	30.4	1,181,544	822,725.0	358,819
<b>Total</b>	<b>54.8</b>	<b>45.2</b>	<b>3,908,512</b>	<b>2,140,406</b>	<b>1,768,106</b>

Fuente: Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Años 2015-2017

La merienda escolar, llega por lo general, durante todo el año de manera sostenida, los alumnos declarados como no cubiertos, es porque carecen de la provisión de alimentos.

Recordemos que se han tomado en cuenta los datos de matrícula aportados por MEC para cada año.

El cuadro No. 18, presenta el contraste entre la matrícula de estudiantes a ser beneficiados vs los que logran ser beneficiados en la modalidad de almuerzo.

**TABLA 18 NÚMERO DE ESTUDIANTES MATRICULADOS VS NÚMERO DE ESTUDIANTES BENEFICIARIOS DEL PAEP EN EL ALMUERZO ESCOLAR 2015-2017**

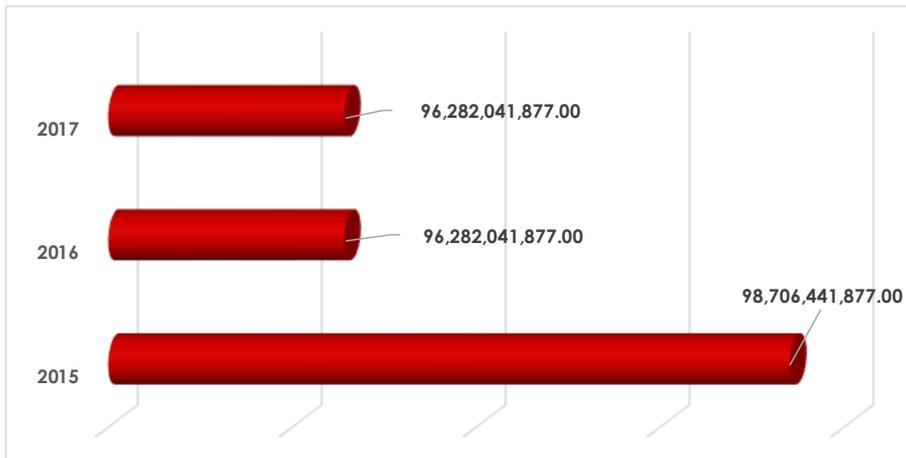
Año	Porcentaje de Cobertura	Porcentaje por Cubrir	Matrícula	Beneficiarios	No de Estudiantes sin Cobertura del PAEP
2015	10.3	89.7	1,488,206	152,542	1,335,664
2016	25.4	74.6	1,238,762	314,802.0	923,960
2017	31.0	69.0	1,181,544	366,128.0	815,416
<b>Total</b>	<b>21.3</b>	<b>78.7</b>	<b>3,908,512</b>	<b>833,472</b>	<b>3,075,040</b>

Fuente: Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Años 2015-2017

Las razones principales, es que no se cuenta con los recursos financieros para ampliar la cobertura a todos los estudiantes matriculados que tienen derecho al acceso a la provisión de alimentación escolar. Estos presentan los resultados a nivel nacional, los alumnos sin provisión de alimentos reflejados se encuentran en esta condición durante todo el año escolar, los que son declarados como beneficiarios, para los Departamentos, no todos reciben los productos de manera sostenida, declarándose faltantes durante el año, como ya se ha mencionado. En el caso de la provisión de alimento ofrecida por el MEC, la cobertura es mayor y es sostenida.

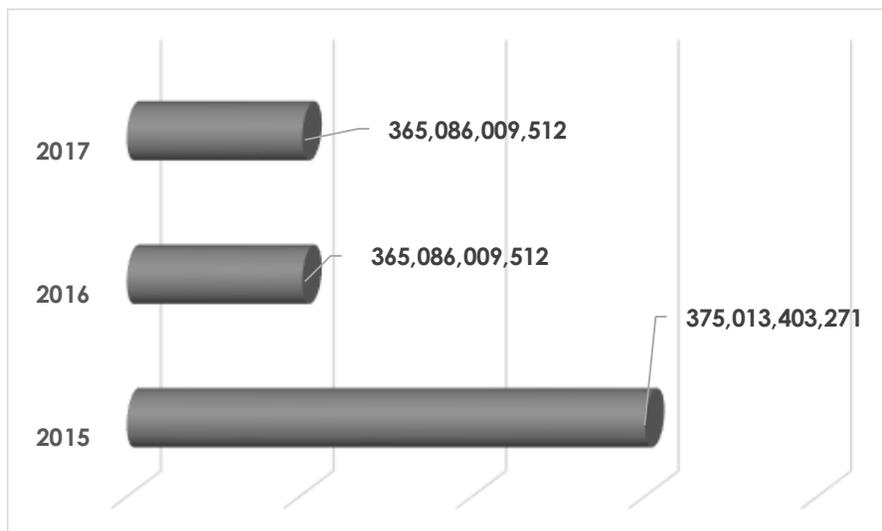
Con respecto a la ejecución presupuestaria, el histórico de los últimos tres años de ejecución del PAEP en la gestión del MEC, tuvo pocos cambios, más que todo una disminución en presupuesto, tomando en cuenta que los beneficiarios han aumentado en el último año.

**FIGURA 10 PRESUPUESTO DEL PAEP PARA LA GESTIÓN MEC - AÑOS 2015-2017**



Al referirnos al presupuesto destinado a los gobiernos departamentales, el mismo alcanzó para el año 2015 un total de Gs375.013.403.271; para el año 2016 un total de Gs 365.086.009.512; y en el 2017 se destinaron Gs 365.086.009.512.

**FIGURA 11 PRESUPUESTO DEL PAEP PARA LA GESTIÓN DEPARTAMENTAL- AÑOS 2015-2017**



Fuente:Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda, Años 2015-2017

**FIGURA 12- ETAPAS PARA EL ANÁLISIS DE LA PROVISIÓN DE ALIMENTO ESCOLAR**



## De la Adquisición

Existen cuellos de botella en el proceso de adquisición? En caso positivo exponer cuáles son.

Los procesos de adquisición son llevados, en el caso de la Gestión del MEC, desde la Dirección de Contrataciones. Para que los productos estén disponibles desde el primer día el Proceso de Licitación Pública Nacional inicia desde mediados del año previo. Por lo general no se presentan cuellos de botella, pero el proceso para seleccionar los proveedores tiene una duración aproximada de 4 meses. Algunos retrasos ocurren cuando se presentan oposiciones a los resultados del proceso, pero tienden a resolverse en tiempo para la provisión adecuada.

El proceso de adquisición en los gobiernos departamentales se realiza desde las Unidades Operativas de Contrataciones de la Gobernación, pero siguen las normativas y los modelos de los pliegos estándares usados por MEC, varían algunos productos según el departamento, y las directrices técnicas sobre los contenidos, tipos de productos dependen de los menús definidos por el INAN.

Para el Departamento de Cordillera, no se presentan cuellos de botella en la adquisición per sé, se refiere un proceso tedioso en la aprobación del Proyecto de Alimentación Escolar. Para garantizar que los productos del PAEP se encuentren disponibles desde el día 1 de clases han recurrido al método de adquisición multianual. En cuanto a Paraguarí y Caaguazú, presentan demoras en el proceso, por la dificultad de encontrar proveedores de agricultura familiar para los productos, se refiere también la demora en la configuración de la micro planificación.

## De la Preparación

Para la provisión de la alimentación escolar, la preparación se centra en el almuerzo, ya que los productos de la merienda no son perecederos y vienen empacados por el proveedor.

Situación distinta ocurre con el almuerzo escolar que tiene dos sistemas de provisión: i) por el sistema de catering (MEC); y, ii) por el sistema de elaboración en las instituciones educativas. En el primero, las entregas son diarias por parte del proveedor directo en el plantel; y, el segundo, implica la preparación dentro de las instituciones del personal de cocina contratado para ellos.

¿Las condiciones de manipulación son adecuadas y de acuerdo a las normas establecidas?



La manipulación de los alimentos, de lo observado es apropiada, el personal utiliza guantes esterilizados, así como tapa bocas y protectores en la cabeza. Los utensilios para servir son metálicos y vienen en bolsas esterilizadas. Sin embargo, de especial atención implicaría el recambio de las piezas de material plástico, en especial los cubiertos utilizados por los estudiantes (tenedores, cucharas, platos y vasos); así, como también los tambores contenedores de los alimentos que presentan deterioro observable.



Algunos proveedores, incluyen bandejas de mantener los productos calientes y frescos, y más cuando el almuerzo se sirve a cambio de turno en horas de medio día, esta opción permiten permanecer más tiempo a disposición de los beneficiarios para que les sean provistos. Especial atención merece el proceso de manipulación de la fruta que es el alimento más perecedero en ambos sistemas de provisión.

Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.



Los espacios para manipular alimentos en las instituciones bajo el sistema de catering son reducidos, pocos cuentan con espacios cocinas-comedores, ya sea del programa o no, por lo general son situados en los patios centrales en mesas del proveedor, y los NNA's consumen sus alimentos dentro de las aulas.

Según las informaciones aportadas, todos los manipuladores de alimentos están debidamente registrados y cuentan con los permisos establecidos por la legislación, así como también reciben capacitación de manera permanente por parte del proveedor.

Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.

En el sistema de elaboración en la institución educativa, la necesidad de una cocina-comedor es esencial, paulatinamente al crecimiento de la cobertura, sobre todo de lo relacionado a la provisión del alimento a los estudiantes, se ha venido implementando la dotación de cocinas-comedores y se exige dentro de los pliegos de cargos a los proveedores la dotación de equipo y mobiliarios relacionado a: equipos de refrigeración, cocinas a gas de tipo industrial, utensilios básicos, ollas sartenes para cocinas, muebles para la

colocación de dichos utensilios. El equipo de la cocina, es por contrato de la comunidad y se paga a través del PAEP, en primera instancia, o los gobiernos departamentales, identifican opciones para asumir el gasto.



Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.

Ambos sistemas comparten las mismas normas básicas para para la manipulación de alimentos y garantizar su inocuidad, las cuales se encuentran en todos los espacios de preparación y manipulación en mensajes, banners y señaladores. Una fortaleza identificada es poder contar con acceso de agua potable en todos los centros visitados. Sin embargo, los esfuerzos de mejora deben ir dirigidos a mejorar las

infraestructuras y fortalecer las capacidades del personal de cocina, puesto que existen muchas disparidades entre instalaciones. Estas disparidades, podrían afectar el proceso de elaboración de los alimentos

## Del Envasado

¿Se verifica el estado de los envases?

Para el envasado, tanto en merienda escolar como el almuerzo, se revisan por parte del Director y personal de cocina (Gestión de Departamentos) y por el Director y coordinadores (Gestión de MEC). La merienda escolar por su naturaleza es mucho más fácil de revisar, indican que observan si se encuentran golpeados, al igual que la fecha de vencimiento y los etiquetados, para la leche. En cuanto a los sólidos se verifican tanto los vencimientos, como que no existan paquetes abiertos.

Para el almuerzo escolar, en Gestión MEC, los envases se revisan por observación, puesto que los mismos no pueden ser abiertos hasta tanto inicie la provisión, se recomienda definir una revisión más profunda de manera aleatoria mensualmente donde se permita la apertura de algunos de los tambores, al igual que se reitera proponer el recambio y reemplazo de los que presentan deterioro. Los productos del almuerzo en el sistema de elaboración en la institución son frescos, y sólo la sal yodada se entrega en paquetes.

## Del transporte

En ambas modalidades (merienda y almuerzo), así como en ambos sistemas de provisión (catering y elaboración en institución), los productos son entregados en las instituciones educativas por el proveedor. Los productos son transportados en camiones de la empresa, declaran los entrevistados que cuenta con buenas condiciones de preservación, pero no se pudo constatar.

## De la recepción de los Alimentos en el centro

¿Quiénes reciben los alimentos? ¿A qué hora es la recepción? ¿Se verifica la calidad y la cantidad de los alimentos? ¿Qué instrumentos o procesos se utilizan para verificar la calidad y la cantidad de los alimentos?

Los alimentos son recibidos por el Director de la Institución educativa y coordinadores (Gestión MEC) y por el Director y el personal de cocina (Gestión Departamental). Según la Gestión y la modalidad las recepciones son de la siguiente manera:

- Gestión MEC- Modalidad Merienda Escolar: se reciben los alimentos semanalmente o en algunos casos cada quince días, en horas de la tarde, generalmente, pero depende de la ruta del proveedor
- Gestión MEC- Modalidad Almuerzo Escolar: se reciben los alimentos de manera diaria, la instalación del equipo de catering inicia desde las 10:30 a.m. para que se encuentren listos para la provisión a los estudiantes.
- Gestión Departamental- Modalidad Merienda Escolar: en su mayoría la recepción es en horas de la tarde y la periodicidad puede ser trimestral (Dep. de Cordillera y Dep. de Paraguarí); semestral (Dep. de Caaguazú). Esto depende en gran medida de lo establecido en el Pliego de Licitación de cada departamento.
- Gestión Departamental- Modalidad Almuerzo Escolar: los productos se reciben los días viernes en horas de la tarde, lo cual es oportuno, pero presenta un desafío en cuanto a los productos perecederos (frutas y vegetales) y su conservación para la semana entrante, que es cuando se realiza la provisión.

Se revisa la calidad de los alimentos y para ello se utiliza: la observación directa, la inspección, revisión contra planilla de proveedor, pesaje, se verifica el vencimiento, los empaques que se encuentren cerrados, se preseleccionan las frutas y las verduras con el fin de descartar los productos arruinados o muy maduros; en algunos casos se prueba la comida proveída por el catering.

## Del Almacenamiento

¿Cuál es el lugar de almacenamiento de los alimentos? ¿Es adecuado?

Uno de los grandes retos del PAEP es el almacenamiento para todas las gestiones del mismo. Al no disponer de cocinas-comedores en su mayoría, y manejar volúmenes importantes de producto, son almacenados en espacios disponibles en la Dirección de las Instituciones, oficinas de coordinación, salones de docentes, algunos en aulas adaptadas precariamente destinadas para ello. Por modalidad, el proceso de almacenamiento se describe a continuación:

### Merienda Escolar



Presenta falta de espacio, y en algunos casos se almacenan directamente en el suelo, aunque intentan mantener controles de seguridad y de humedad.

Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.

## De la Entrega

¿Quién distribuye y sirve los alimentos? ¿A qué hora se distribuyen? ¿Cuánto tiempo lleva la distribución? ¿Se realiza de manera oportuna?



Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.

La merienda escolar es distribuida por los docentes (Gestión MEC) y por el personal de cocina apoyado con los docentes para el caso de las instituciones donde el programa es gestionado desde los gobiernos departamentales. La merienda escolar es distribuida en horas de la mañana entre 7:00 am y 7:30 am, y el proceso depende del volumen de matrícula, pero no supera los 30 minutos en ningún caso. Es mucho más fluido con la utilización de envases individuales para el caso de la leche, evita la servida y el hacerlo por turnos cuando se dispone de pocos utensilios. Es tomada en el aula

escolar. Mientras se cuente con los productos, siempre ha sido oportuna en su distribución.

La distribución de los alimentos del almuerzo escolar es realizada por el personal de cocina con el apoyo de algunos docentes en las instituciones con sistema de elaboración en ellas; y, para las que son provistas mediante el sistema de catering los alimentos son servidos y distribuidos por el personal de la empresa contratada.



Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.

¿Existen retrasos o fallas que afecten el curso normal del horario de clases? ¿A qué hora inicia el consumo de los alimentos?

Se inician los preparativos desde horas de la mañana, pero se sirve la alimentación entre 11:30 a.m. a 12:30, es importante destacar que se reporta la necesidad de que el servicio de catering se mantenga hasta la 1:30 pm en el caso del turno de la tarde para lograr incluir a todos los que vienen de ubicaciones lejanas. Igualmente, donde no hay cocina-comedor, se consumen los alimentos en el aula. La provisión de los alimentos del PAEP no afecta el curso normal de clases.

¿Cuál es el nivel de consumo y de aceptación de los alimentos?

El nivel de consumo de los alimentos es alto entre los beneficiarios de instituciones ubicadas en los departamentos, el cual disminuye en las instituciones ubicadas en Capital. Los mismo ocurre con la aceptación, se reporta una aceptabilidad entre alta y muy alta en el caso de los estudiantes de los centros educativos bajo gestión departamental, en comparación a la aceptabilidad en Capital, donde se reportan rechazos de estudiantes que no consumen los alimentos, sobre todo del almuerzo. La merienda escolar y sus productos son muy aceptados y reportan altos consumos. Dentro de las razones expresadas para el rechazo se encuentran las siguientes:

- La comida del almuerzo no tiene sabor y su presentación es deficiente
- Algunos padres no desean que sus hijos coman en el centro
- No todos ingieren los alimentos porque no les gusta

- Le falta sazón al almuerzo
- El menú es muy repetido sobre todo las ensaladas, y perciben falta de calidad
- Algunas frutas llegan muy maduras sobre todo las bananas
- Mucho olor a lavandina
- Locro y porotos de bajo consumo entre los estudiantes
- Rechazan las remolachas, prefieren lechuga
- Reportan fuerte olor en las comidas

En cuanto a la calidad de los productos, se refiere que los de la merienda son percibidos como de muy alta calidad. En el caso del almuerzo, en los centros con sistema de elaboración en la institución, se perciben que los productos son de calidad, pero se hace especial énfasis que se debe mejorar la fruta.

¿Con la provisión del alimento escolar, se ha obtenido un aumento en la asistencia a las instituciones educativas?

Varios beneficios han traído consigo la provisión de alimentos del PAEP, uno de los más identificados es el aumento de asistencias incluso en los días de condiciones climatológica adversas. Otros de los efectos percibidos y declarados por los entrevistados (docentes, directores de centro) son los siguientes:

- En épocas de lluvias se mantiene la asistencia
- Mayor número de días efectivos de clase, por gran asistencia y permanencia en clase de los estudiantes.
- Cambios en hábitos alimenticios con la introducción de nuevos alimentos saludables y la disminución de los panificados
- Estudiantes más motivados y con capacidades de conversación
- Aumento de matrícula en los centros que cuentan con el PAEP
- Menor desersión
- Mayor participación de los padres
- Disminución de las ausencias
- Mayor capacidad de concentración y mejor rendimiento
- Han mejorado los procesos con metodología pedagógicas centradas en la oralidad
- Pocos niños somnolientos
- Disminución de desvanecimientos en el Centro
- Mayor asistencia en los días que se entrega el almuerzo
- Asegura acceso a alimentos  
Los chicos y sus familias no gastan en alimentación lo que es aceptado por los padres  
Algunos padres aprueban el programa porque son comidas saludables que a veces no tienen en casa
- Muchos niños de escasos recursos de la periferia aprovechan la ingesta de alimentos

### **3.3.2. La Provisión del Alimento Escolar: Casos de Estudio**

En esta sección se presentan los casos de estudio de cada área visitada, se incluirán tres secciones en cada uno: i) una breve narración del caso; ii) los hallazgos; y, iii) lecciones aprendidas.

### Caso de Estudio 1: Experiencia en la Capital

La provisión de alimentación escolar a través del PAEP en la Capital es gestionada directamente por el MEC, con altos niveles de cobertura y el almuerzo se provee bajo el sistema de catering. Para la elaboración del estudio de caso se planificó la visita a 19 centros educativos, de los cuales se lograron visitar 11 y obtener datos de 10 instalaciones. El tiempo establecido para la recolección no permitió lograr visitar todas las instituciones, puesto que el horario escolar se interrumpía para la siguiente jornada; o la persona establecida para ser entrevistada no se encontraba en la institución. Es importante mencionar, que al tratarse de un estudio cualitativa, centrado en el diseño y gestión, los datos obtenidos son suficientes para realizar las conclusiones y observaciones. Son centros con matrícula elevada, en áreas urbanas, algunos oficiales y otros privados subvencionados. Si bien es cierto, se encuentran en áreas de la Ciudad de Asunción, cuenta con población periurbana que se establece en asentamientos y que viven en condiciones de pobreza, por lo que se percibe como pertinente la ejecución del programa en estos centros educativos.

**TABLA 19 LISTADO DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS VISITADAS**

ID	Nombre del Centro	Resultado
15	Escuela Básica República de Panamá	Ficha Centro Recolectada
228	Escuela Básica Delfín Chamorro	Ficha Centro Recolectada
121	Escuela Básica Dr. Ignacio A. Pane	Ficha Centro Recolectada
3	Escuela Básica Nacional de Comercio República de Perú	Ficha Centro Recolectada
207	Escuela Básica Dr. Blas Garay	Ficha Centro Recolectada
477	Escuela Básica Dr. Eduardo López Morella	Ficha Centro Recolectada
17	Escuela Básica República del Perú	Ficha Centro Recolectada
	Colegio Nacional Adela Speratti	Responsable del Programa no se encontraba, ya se había retirado
9	Escuela Básica Adela Speratti	Ficha Centro Recolectada
205	Escuela Básica República de Colombia	Ficha Centro Recolectada
2	Escuela Básica John F. Kenedy	Ficha Centro Recolectada
1804	Escuela Básica General Patricio Escobar	Ficha Centro Recolectada

### Hallazgos

- Merienda Escolar

De los establecimientos dentro de Capital, la cobertura para la merienda escolar es del 100%, incluyendo los centros privados subvencionados, y lo más destacable es que la cobertura por ración es para todos los beneficiarios durante todo el calendario escolar establecido para el año. No se declaran faltantes, sino más bien sobrantes, debido a razones relacionadas con: i) movilidad de la población de estudiantes a otros centros; ii) estudiantes no habilitados por los padres de familia para recibir la merienda; iii) ausentismo; iv) días feriados; v) cambios dramáticos en la matrícula por reestructuración de niveles en el centro educativo; y, vi) días perdidos por suspensión de clases, por razones climatológicas o días de protestas sindicales de docentes.

El manejo de los sobrantes en la merienda escolar es administrable al tratarse de productos con fechas de vencimiento prolongadas. Estos productos tienen mayor aceptación por parte de los beneficiarios finales en comparación a los ofrecidos en el almuerzo.

La presentación del alimento líquido en porciones individuales facilita su administración y disposición, permite un mayor aprovechamiento del producto al disminuir las pérdidas y los sobrantes.

#### ● Almuerzo Escolar

La modalidad de preparación del almuerzo escolar es el servicio de catering<sup>12</sup>, los productos del almuerzo son dispuestos de manera diaria en las instituciones, desde horarios que rondan las 10 :00a.m., con el fin de que se encuentren listos para el momento de la distribución a los estudiantes. Mantienen la preparación conforme a los menús establecidos, y son organizados por personal de la empresa contratados para brindar el servicio.

En algunas provisiones se pueden observar equipos que permiten mantener la calidad de los productos a nivel de temperatura, pero por lo observado, generalmente llegan a la institución en herméticos que sólo se abren al momento de la disposición del almuerzo para los estudiantes, por lo que no se posibilita una inspección previa por parte de los encargados de dirección de la institución. La frutas son entregadas con el almuerzo diariamente, y preparadas por el personal de la empresa.

Un aspecto, a tomar en cuenta se relaciona con el espacio para la provisión, las matriculas reportadas en los centro de la Capital tienen gran población estudiantil, lo que hace que los espacios actuales no logren cubrir la demanda al momento de la disposición de los alimentos tanto de la merienda como del almuerzo. Evidentemente, la disposición de la merienda ofrece más posibilidades de arreglos, que el almuerzo. En muchos casos, el almuerzo es consumido en las aulas de clases.

Con respecto a los sobrantes, se presentan en cantidades importantes, por razones similares que la merienda escolar: la ausencia, la inhabilitación del estudiante por parte del padre de familia, que en algunos casos prefiere llevar almuerzo, aunque implique

---

<sup>12</sup> Servicio especializado brindado por una empresa.

un esfuerzo extra. Otras razones son el rechazo por parte de los estudiantes ya sea por la repetición del menú, por la estructuración misma de los menús, por razones climatológicas, pero han expresado la existencia de olores fuertes a preservante al momento del servicio y que hay un nivel de rechazo a los productos, atribuible en muchos casos a la preparación. Otro aspecto a recalcar, es que el destino de los sobrantes es desconocido para las autoridades de las instituciones, y consideran recomendable extender el tiempo de permanencia del servicio en la institución para que otros estudiantes del turno siguiente aprovechen los productos del almuerzo. Sin embargo, el alcance del estudio, no daba cuenta sobre el destino de los sobrantes, sus cantidades y el impacto de esto en el PAEP.

Los días de cobertura del almuerzo escolar en la Capital, en su mayoría cubren las raciones establecidas para todo el año escolar. Representa una preocupación para las instituciones con sistema de doble jornada mantener y ampliar esta modalidad dentro de la misma, pues sí representa, en algunos centros, donde la población asistente se sitúa en en el área rural o áreas urbano marginales.

### **Lecciones aprendidas**

- La sistematización de los datos del PAEP está mas organizada y accesible.
- El proceso de planificación y licitación no se demora, por la experiencia y las capacidades técnicas e institucionales.
- Se ha logrado desarrollar otros componentes del PAEP además de la provisión de alimentos, como es el caso del componente de educación nutricional que ha realizado algunas intervenciones.
- El proceso de monitoreo es mucho más periódico y sistemático, a pesar de que la DAE es de reciente creación y requiere de fortalecimiento técnico, financiero y de recursos humanos.
- La presentación de la leche en envase individual permite: i) mantener raciones iguales; ii) disminuye las pérdidas de producto; iii) facilita su distribución; y, iv) disminuye el tiempo destinado para su logística a la hora de la provisión.

### **Caso de Estudio 2: Departamento de Cordillera**

La provisión de alimentación escolar en el Departamento de Cordillera es gestionada por la Gobernación y su Secretaría de Educación. Para la elaboración del estudio de caso se planificó la visita a 15 centros educativos, de los cuales se lograron visitar 15 y obtener datos de 15 instalaciones. Se seleccionaron centros con las mayores matrículas en los Distritos de Caacupé y Piribebuy. Las instituciones educativas se encuentran en áreas rurales, donde la intervención con el Programa se hace más pertinente.

**TABLA 20 – LISTADO DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS VISITADAS**

ID	Nombre del Centro	Resultado
5083	Escuela Básica John F- Kenedy	Ficha Centro Recolectada
15215	Escuela Básica Santa Teresita del Niño Jesús	Ficha Centro Recolectada
991	Escuela Básica Juan José Servín	Ficha Centro Recolectada
6914	Escuela Básica Santa Ana	Ficha Centro Recolectada
3627	Escuela Básica Don Ramón Barrios	Ficha Centro Recolectada
254	Escuela Básica Hermina Machado de Isnardi	Ficha Centro Recolectada
688	Escuela Básica Defensores de Piribebuy	Ficha Centro Recolectada
7726	Escuela Básica San Roque	Ficha Centro Recolectada
5090	Escuela Básica Marcial Samaniego	Ficha Centro Recolectada
5088	Escuela Básica María Auxiliadora	Ficha Centro Recolectada
968	Escuela Básica Teniente Primero Fidencio Pérez	Ficha Centro Recolectada
1740	Escuela Básica Defensores del Chaco	Ficha Centro Recolectada
836	Escuela Básica María Matilde Acosta de Chaparro	Ficha Centro Recolectada
2237	Escuela Básica Padre Ernesto Pérez Acosta	Ficha Centro Recolectada
2238	Escuela Básica Daniel Burgos	Ficha Centro Recolectada

### Hallazgos

#### ● Merienda Escolar

Para la modalidad de merienda escolar la provisión se realiza a través de la entrega de leche fluida sin producto sólido para el año 2017, anteriormente se entregaba chipa- pirú, pero por recortes y por reforzar el almuerzo escolar se ha recortado esta provisión. El producto viene en presentación de 1 libro en envase larga vida y etiquetado especial para el programa. La merienda representa en muchos casos, el único alimento para el desayuno, es percibido como un producto de alta calidad y tiene gran aceptación.

La cobertura de la provisión inicia con el calendario escolar, pero no logra cubrir todo el año presentándose faltantes para final de año, aproximadamente unos 15 días. El producto es almacenado en espacios tanto en cocinas como oficinas administrativas por temas de seguridad. La entrega del producto por parte del proveedor es realizada trimestralmente y recibida por el Director de la institución con el apoyo del personal de cocina.

## ○ Almuerzo Escolar



Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.

Se prepara en la institución educativa, las cuales cuentan con personal de cocina, procurando en su mayoría cumplir con las cantidades adecuadas de personal. Las preparaciones se basan en los menús elaborados por INAN. Aunque se ha avanzado mucho en el proceso de dotación de cocinas -comedores, aún queda un porcentaje alto de instituciones educativas con espacios medianamente adecuados o sin el espacio pertinente que requieren para servir. El modelo establecido por el programa se ha ido instalando en algunas instituciones, pero también se encuentran carente de mobiliario en lo que se refiere a mesas y sillas.



Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.

Los productos del almuerzo a nivel de proteínas ya no incluyen pescado como en años anteriores, a pesar de que el menú no es muy variado, tiene gran aceptabilidad entre los NNA's, las frutas llegan semanalmente: naranja, mandarina, bananas, piña y ya muy poco manzanas, pues a pesar de que mantienen más tiempo no es producto nacional. Han evitado los panificados como postre para el 2017, no así en el 2015 y 2016.

Las entregas de los productos son semanales, por lo general los días viernes en horas de la tarde; por lo que se sugiere que en el caso de frutas estas no se encuentran tan maduras.

Se verifican tanto los productos como los envases, fechas de vencimiento, empaques cerrados, estado de las verduras, que no existan insectos en los granos ni en los cereales. La calidad de los productos es calificada como alta y muy alta por la mayoría, los padres de familia expresan estar contentos con el programa y desean que se mantengan los siguientes años.

Los padres de familia apoyan en algunas actividades dentro del centro educativo, pero les preocupa que se suspenda el programa y que no se cubra todo el año.

### **Lecciones aprendidas**

○ El proceso de adquisición multianual ha permitido que



Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.

la provisión del alimento llegue de manera oportuna, ya que el último llamado incluye los períodos 2017-2018.

- El avance en la dotación de infraestructura de cocinas-comedores, ha ido garantizando mejor calidad en la alimentación y seguridad en su preparación
- Garantizar menos escuelas pero cubrir todo el año es una mejor estrategia para el avance del programa.
- El equipo técnico para la gestión y el monitoreo tiene un gran compromiso, a pesar de que es muy reducido.



Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.

### Caso de Estudio 3- Departamento de Caaguazú

El Departamento de Caaguazú, gestiona el PAEP, a través de la Gobernación y su Secretaría de Educación. Se definieron dos distritos para visitar instituciones educativas: Coronel Oviedo y Caaguazú. Las áreas visitadas eran de difícil acceso, y reflejaban condiciones de pobreza, que es donde más se ha focalizado el PAEP, con el fin de lograr mayores resultados.

Se realizaron visitas a 15 instituciones educativas, de las cuales 9 pertenecían al Municipio de Coronel Oviedo y 6 al de Caaguazú, en total se realizaron 14 entrevistas efectivas en las siguientes instituciones:

**TABLA 21- LISTA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS VISITADAS**

ID	Nombre del Centro	Resultado
7851	Escuela Básica San Isidro	Ficha Centro Recolectada
2831	Escuela Básica Don Pantaleón Mongres G.	Ficha Centro Recolectada
5940	Escuela Básica María Vidalina Palacios	Ficha Centro Recolectada
7305	Escuela Básica Niño Jesús	Ficha Centro Recolectada
321	Escuela Básica Cándido Rivas	Ficha Centro Recolectada
2647	Escuela Básica San Agustín	Ficha Centro Recolectada
4827	Escuela Básica María Auxiliadora	Ficha Centro Recolectada
2645	Escuela Básica Juan Angel Benítez	Ficha Centro Recolectada
7482	Escuela Básica Balbino Mendoza de Frutos	Ficha Centro Recolectada
3307	Escuela Básica Don Federico Nill	Ficha Centro Recolectada
5027	Escuela Básica Paraguay Pyahu	Ficha Centro Recolectada
5022	Escuela Básica Arsenio Vásquez	Ficha Centro Recolectada
5020	Escuela Básica Néstor Romero Valdovinos de Luque	Ficha Centro Recolectada
21012	Escuela Básica Iván Benjamín Alvarengo	Ficha Centro Recolectada
4012	Escuela Básica Benjamín Alvarenga Aguilar	Responsable no se encontraba

#### Los hallazgos

- Merienda Escolar

La selección de los productos de la merienda escolar, en especial, del alimento sólido ha intentado cubrir las predilecciones alimentarias de las poblaciones beneficiarias en el Departamento, de allí la variabilidad de la provisión de dichos alimentos según cada uno de ellos, para Caaguazú se han incluido como postre productos como el maní con miel, el dulce de andaní. El alimento líquido se presenta en envase de un litro, para leche entera UAT. La merienda escolar en la mayoría de las instituciones visitadas tiene faltantes para el cierre del año escolar, a pesar de que es universal. Aunque siempre se ha predispuesto, que los programas de alimentación escolar, tienden a ser un complemento en la nutrición de NNA's, lo cierto es que dentro de estos territorios, es más bien el alimento único ingerido por los beneficiarios para iniciar su jornada escolar.

Las distancias para el acceso físico a las instituciones presenta más dificultad para los beneficiarios del PAEP, al igual, que sus condiciones socioeconómicas en el hogar. A diferencia de otras intervenciones en la región de Latinoamérica, que han llegado a saborizar el producto líquido para lograr una mayor aceptación, el producto en Paraguay se mantiene en su presentación original, leche entera, fortificada o no. En los hallazgos, se observa, que el producto líquido, es ofrecido en su presentación de leche entera, no se observan ni en su etiquetado o en las declaraciones de los entrevistados que sea fortificado, la presentación es en empaques de larga duración de 1 litro, lo que implica racionar el producto en 8 raciones al ser servida. Esto implica un reto para la gestión, puesto que puede implicar desperdicios marginales, pero también desafíos para su conservación una vez abierto el producto.

La calidad es percibida como muy alta y alta y tienen una gran aceptación por parte de los beneficiarios. Las entregas se hacen semestralmente, inició en el mes de abril, por atrasos en el proceso de licitación, pero se mantuvo constante desde entonces.

No existen sobrantes, más bien faltantes, no se logra cubrir a todas las instituciones y las cubiertas tienen faltantes para fin de año, al menos de unos días. Un fenómeno interesante, es la migración de mucha matrícula a las instituciones que tienen disponibilidad del programa de manera continua.



Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.

#### ● Almuerzo escolar

Es provisto a través de la modalidad del **Sistema de elaboración en la institución educativa**, los productos del almuerzo son entregados de manera semanal, en diferentes días dependiendo de la ruta del proveedor. Los productos son frescos, en su mayoría provenientes de la agricultura familiar, lo que también tiene un impacto adicional en la economía de los territorios, pero que para el PAEP, representa un desafío, no solo en los aspectos relacionados

a la disponibilidad oportuna de los alimentos y a su calidad, sino también en la gestión, almacenaje, preparación y disposición permanente.

Los lineamientos técnicos y administrativos establecidos en el PAEP, definen para este

tipo de provisión del almuerzo escolar algunas condiciones de infraestructura, equipo y personal, que exigen a los Gobiernos Departamentales y las instituciones educativas una serie de arreglos que detallamos a continuación :

Solo dos características básicas deben primar, que el área para la preparación y disposición del almuerzo debe estar « adecuada y equipada » :

**TABLA 22 – EQUIPAMIENTO BÁSICO PARA COCINA-COMEDOR ESCOLAR**

Equipamiento	Descripción
Heladera y Freezer	En óptimas condiciones
Mesada	Elaborada con material de fácil limpieza que no permita contaminación
Mobiliario para el almacenamiento de los alimentos y de los utensilios	Que no contaminen los alimentos
Pileta para el lavado de los utensilios	No se describe
Utensilios para la preparación de los alimentos	Ollas, cuchillos, cucharones, fuentes, tenedores, tablas, evitar los utensilios de madera
Utensilios para el servicio de los alimentos	Platos, cucharas, vasos, tenedores
Tachos para la disposición de desechos	Con bolsa y tapa
Mesas y sillas	Para disponer el alimento a los estudiantes

Fuente: Lineamientos técnicos y administrativos para implementación del PAEP

Los menús son preparados por el personal de cocina asignados a cada institución. Este tipo de modalidad de provisión del almuerzo implica el acondicionamiento de espacios para la preparación de los alimentos que deben incluir : i) personal; ii) equipos; y, iii) disposiciones específicas para la preparación de los alimentos.

Entendiendo el proceso de adecuación llevado a cabo en cada institución educativa, con el apoyo de los gobiernos departamentales, aún se presentan insuficientes para las necesidades que deben cubrir. Ante estas demandas de adecuación, muchas instituciones han optado por adecuar aulas vacías de manera impírica con el fin de que funjan como cocinas, comedores e incluso lugares de almacenamiento para los productos, tanto para la merienda como para el almuerzo escolar.

De la gira de campo realizada por el equipo de Act for Performance, se evidenciaron necesidades importantes a nivel de infraestructura, sobre todo relacionados a las cocinas, comedores y almacenamiento.

### **Lecciones aprendidas**

- La aceptabilidad de los alimentos es muy alta, no se producen sobrantes de ninguna modalidad, más bien faltantes, ocasionados, sobre todo por la falta de presupuesto,

asignado al PAEP para cubrir a toda la población beneficiaria objetivo durante todo el año escolar. El Programa aún no cuenta con todos los recursos financieros necesarios para brindar los bienes y servicios a toda la población objetivo.

- Se percibe entre los beneficios recibidos, mayor asistencia a clases, mayor motivación y capacidad para las actividades educativas, aumento de matrícula en las instituciones educativas que tienen el programa.
- Existe mucha aceptación de parte de los padres en la ejecución del PAEP.
- Se perciben cambio en los hábitos alimenticios, hay mayor consumo de verduras, lo que se debe al fuerte componente de ésta dentro de la provisión del almuerzo.
- El ajuste de los productos a los hábitos alimenticios locales ha facilitado el consumo de la merienda.

#### Caso de Estudio 4- Departamento de Paraguari

En la gira de campo al Departamento de Paraguari, se propuso la visita a 15 centros educativos, las condiciones climatológicas limitaron el proceso, pero se lograron visitar 9 instituciones, incluyendo algunas privadas subvencionadas. Es un área con condiciones de clima de muchas lluvias, y dificultad de acceso en temporadas de lluvia. Los nueve centros visitados se enumeran a continuación:

**TABLA 23 - LISTA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS VISITADAS**

ID	Nombre del Centro	Resultado
77	Escuela Básica Profesora Encarnación Alúm de Vivé	Ficha Centro Recolectada
6395	Escuela Básica Privada Subvencionada San Francisco de Asís	Ficha Centro Recolectada
1112	Escuela Básica Padre Gregorio Balsarini Ross	Ficha Centro Recolectada
1113	Escuela Básica San Roque González de Santa Cruz	Ficha Centro Recolectada
7082	Escuela Básica Profesora Margarita Fernández de Baruja	Ficha Centro Recolectada
78	Escuela Básica República de Nicaragua	Ficha Centro Recolectada
	Centro de Rehabilitación "Nueva Luz"	Ficha Centro Recolectada
705	Escuela Básica Monseñor Acha	Ficha Centro Recolectada
57	Escuela Básica Vicente Ignacio Amarilla	Ficha Centro Recolectada
		Responsable no se encontraba

#### Los hallazgos

- *Merienda Escolar*

La merienda escolar consiste en un alimento líquido, leche fluida entera, en presentación de un litro, y como alimento sólido se han brindado: galletas dulces con semillas de chíá, galleta dulce, galletas crackers. Los productos son distribuidos en horas de la mañana a todos los estudiantes, por el director y los docentes, en las instituciones donde no hay modalidad de almuerzo y con el apoyo del equipo de cocina donde si se provee el almuerzo escolar.

Los productos de la merienda se han entregado desde el mes de abril, todos los días,

la entrega por parte del proveedor es realizada cada mes o trimestralmente, depende del centro escolar, sobre todo los que cuentan con la modalidad de almuerzo reciben los productos de la merienda mensualmente.

Se mantienen las debilidades en el proceso de almacenamiento por falta de espacios adecuados para el mismo, por lo que los productos se disponen en las direcciones, oficinas o algún aula desocupada. Algunos utilizan las tabletas para despegarla del piso, pero en su mayoría son colocados directamente (la leche) y se ubica encima los alimentos sólidos. Gran aceptación de los productos, son muy consumidos, aunque se refiere que podrían estar saborizados para que "los estudiantes no se aburran". El consumo es mayor en los centros oficiales que en los subvencionados, donde se refiere que los chicos la dejan pues han desayunado, algunos padres prefieren que no la consuman, otros la rechazan, porque no les gusta, aunque se refiere que los productos son de muy alta calidad. Los envases y los empaques son revisados y verificados sus fechas de vencimiento.

#### ● *Almuerzo escolar*



Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.

Esta modalidad es provista por medio del sistema de elaboración en la institución para la cuál se han habilitado espacios como cocinas; y se ha intentado fortalecer la construcción de infraestructuras adecuadas para la preparación y provisión de los alimentos. Los productos del almuerzo incluyen proteínas como pollo y carnes, ya no se entrega pescado. Se refiere que la carne tiene mucha grasa y que vienen

muchas cantidades de pollo. Se mantiene la cadena de frío con los equipos provistos por los proveedores. Se entregan los productos semanalmente, y aunque es muy solicitado el almuerzo la cobertura es para pocos días del año e inició en el mes de agosto.



Gira de Campo de Act For Performance, oct-nov 2017.

Se inspeccionan los productos a través de observación y pesaje, los que no se encuentran en buenas condiciones son devueltos y reemplazados, suele ocurrir con las frutas y verduras. Los padres de familia refieren gran satisfacción por el programa en sus centros educativos, y consideran que los productos también son de gran calidad. Solicitan que se den durante todo el año y en todas las escuelas.

#### **Lecciones aprendidas**

- La aceptabilidad de los alimentos es muy alta, no se producen sobrantes de ninguna modalidad, más bien faltantes, ocasionados, por falta de presupuesto para el PAEP.
- Se percibe entre los beneficios recibidos, mayor asistencia a clases, mayor motivación y capacidad para las actividades educativas, aumento de matrícula en las

instituciones educativas que tienen el programa.

- Existe mucha aceptación de parte de los padres en la ejecución del PAEP y participación.

## **Reflexiones de los Casos de Estudio**

### **Los hallazgos**

Las visitas de campo dieron a este proceso de evaluación elementos importantes que podemos resumir en esta sección:

#### **Merienda Escolar:**

- Como modalidad, tiene mayor cobertura, y en su situación actual los niveles de aceptación, tanto a nivel central como de los departamentos refleja las mismas coberturas.
- Los productos de la merienda, de manera estándar, han logrado mantener los niveles de calidad a nivel de todo el programa y eso ha impactado en su aceptación, no sólo de los beneficiarios directos, sino también los indirectos.
- La gestión de la merienda brinda por la estructura de sus productos un mayor manejo para su gestión, incluyendo su provisión, desde su planificación, entrega, almacenamiento hasta la llegada al beneficiario final.
- Los sobrantes de la merienda, aunque existen, son administrables, por su propia constitución y administración, son productos que incluso se puede movilizar hacia otras instituciones si el sistema lo permite.
- Existe menor rechazo de los productos de la merienda a nivel capital, porque representa un aporte nutricional complementario, por lo que su aceptación a nivel capital no es percibido como asistencial.
- Las ofertas de los productos son diversas y atienden a las preferencias regionales; sin embargo, se mantienen estándar en todas las regiones. Además su gestión es mucho más manejable para las instituciones, con excepción de la disposición para el almacenaje.
- Los sobrantes son pocos, pero gestionables, además no requiere de muchos espacios para su provisión.

#### **Almuerzo Escolar:**

- Menor cobertura que la merienda escolar, sobre todo en los territorios Departamentales, esta disminución de cobertura no solo radica en la cantidad de beneficiarios, sino que también impacta en concepto de acceso que implica en concepto de « permanente », pues no logra cubrir el calendario escolar completo.
- Las modalidades de servicios son diferentes entre la Capital (catering) y los departamentos (sistema de preparación en la institución educativa), lo que implica un ejercicio superior a nivel de entidades descentralizadas.
- Los productos, son aceptados mayormente en los departamentos, que en el caso de la Capital, donde son rechazados, sobre todo por la repitencia y estructura de los menús, la movilidad en la matrícula (que es mayor) y el rechazo de los beneficiarios.

- En ambos casos, tanto en la provisión del almuerzo en la Capital como en los Departamentos, la infraestructura conexas es un reto. En la capital establecer un lugar adecuado, con los niveles de matrícula exhibidos solo permite el servicio por turnos; en el caso de los Departamentos, muchas instituciones carecen de un lugar adecuado tanto para la preparación de los alimentos como para su provisión a los beneficiarios finales.
- Los sobrantes del almuerzo en los Departamentos son casi nulos, en el caso de la Capital, se observan en mayores cantidades, pero sobre todo por rechazo de los beneficiarios. Se desconoce el destino de los sobrantes.
- La disposición de los desechos de PAEP, se manejan de manera diferente: en su mayoría, en el caso de los Departamentos, son enterrados en fosas de basura en patios de la institución; y, por su parte, la Capital cuenta con sistema de manejo de desechos y residuos establecido.
- Los productos de ambas intervenciones son verificados; sin embargo, como el sistema de provisión es diferente, los encargados en la institución a nivel Departamental, verifican a través de las planillas de los proveedores las cantidades, carecen de herramientas de pesaje, esencialmente, el método utilizado es la observación de los productos. En cuanto a la Capital, la merienda es verificada según planilla, pero los productos del almuerzo no pueden ser abiertos antes de su provisión por lo que la verificación se limita a envases y a cumplimiento de medidas de sanidad de staff de la empresa.
- La provisión de los productos no interfiere con el horario escolar y se realiza de manera fluida.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1. CONCLUSIONES

#### *Sobre el Diseño:*

- El PAEP se encuentra articulado a las prioridades nacionales establecidas en los marcos estratégicos, tanto a nivel nacional; es decir, PND, como a las institucionales y de gobiernos descentralizados, su pertinencia y relevancia, se encuentran establecidas.
- Si bien es cierto, se encuentran establecidos criterios de selección, para disminuir la subjetividad se requiere la construcción de otras herramientas técnicas como más de vulnerabilidad; escalas de evaluación de criterios.
- El diseño del programa se encuentra en una fase intermedia, que requiere un apoyo técnico para su terminación y definición, así como las herramientas conexas para su implementación: marco de resultados, documento de dirección del programa.
- El sistema de M&E del programa requiere su diseño e implementación, se impera la necesidad de su diseño y levantamiento de la línea de base, que alimente los indicadores diseñados.
- Existe una brecha de información en los datos relativos a matriculación efectiva y a la ejecución del PAEP fuera del MEC, los balances de gestión de cada Departamento no son oportunos ni regulares.
- El marco normativo es robusto, pero requiere de algunas herramientas para su operación, más a niveles más desagregados de la gestión, por ejemplo: guías y manuales, tanto técnicos como administrativos.
- Los indicadores establecidos, como indicadores de desempeño en los balances generales de gestión presentados por el MEC (indicadores de cobertura de las modalidades, tanto de merienda como almuerzo), deberían ser extensivos a los Gobiernos Departamentales, aunque no son suficientes para medir el aporte del programa a las prioridades nacionales.
- La clasificación presupuestaria de producto no es acorde con la denominación de "Programa" que detenta el PAEP.

#### *Sobre la Gestión*

- Las modalidades establecidas, si bien cubren los requerimientos nutricionales necesitan ajustes para su aceptación, con el fin de cumplir las expectativas de los beneficiarios.
- Si bien el componente 2, presenta un gran desarrollo, sobre todo en lo relacionado a la provisión efectiva de los productos alimentarios, los demás componentes han quedado resagados en estos tres años de ejecución.
- La provisión de los alimentos a los beneficiarios ha sido efectiva, se requiere la verificación de la calidad de los mismos, desde su composición nutricional, hasta la calidad a nivel de entrega.
- Las instituciones educativas se apegan a la estructuración y mandato nutricional establecido en los lineamientos normativos del programa.
- Se requiere del desarrollo y fortalecimiento de los otros componentes del PAEP,

no relacionados a los productos de las intervenciones: merienda y almuerzo, sobre todo en el caso de la Educación Alimentaria y Nutricional que tiende a garantizar los resultados a largo plazo de la intervención y su sostenibilidad.

- Se requieren mayores recursos para la sostenibilidad del PAEP, y aumento de su cobertura, pero también que la misma sea permanente, específicamente, en el almuerzo que presenta faltantes importantes en los territorios fuera de la Capital (Departamentos), y aunque presentes no cubren el año escolar establecido.
- Las adecuaciones para la infraestructura adecuada del programa no se encuentra establecida, existen muchas estructuras improvisadas y precarias que no completan los lineamientos establecidos a nivel técnico ni administrativo, en su mayoría por falta de recursos.
- Existe falta de participación activa de la comunidad educativa en la implementación del programa, y por ende, en el proceso de rendición de cuentas, que aunque es reflejado en los balances de gestión de algunos Departamentos, no se realiza a nivel interno de sus territorios.

## 4.2. RECOMENDACIONES

Dadas las conclusiones se recomienda:

- Establecer el diseño de programa, reestructurando su marco lógico, con las articulaciones estratégicas correspondientes.
- Definir el Sistema de Monitoreo y Evaluación, que incluya : i) los objetivos de resultados, ii) los indicadores previstos para cada nivel; iii) las fuentes de información con sus respectivos medios de verificación; iv) establecimiento de la línea de base del programa.
- Establecer un mapeo nacional sobre áreas vulnerables o de alto riesgo que guíe todas las intervenciones, no solo el PAEP.
- Para el caso de las instituciones educativas subvencionadas, se recomienda mantener el Programa, puesto que la población que asiste a dichos centros proviene de áreas urbano marginales, que registran condiciones de pobreza. Para que la intervención en estos centros educativos sea más eficaz se propone una aplicación más rigurosa de los criterios de selección que permita lograr una identificación y selección más acertiva de la institución educativa subvencionada que se incluirá dentro del PAEP. Es importante considerar, el establecimiento de listas de entrada al Programa, a través de los puntajes arrojados por la metodología de selección basada en los criterios definidos en los lineamientos técnicos del Programa, pero también utilizando un modelo de focalización para ello, similar al propuesto en la Tabla No. 9.
- Definir las normas complementarias para la gestión, articuladas con el Sistema de M&E.
- La clasificación presupuestaria debe subir en nivel de producto a subprograma, La clasificación presupuestaria debe subir del nivel de producto a subprograma, esto permitirá una mayor priorización de recursos a ser destinados al PAEP, así como la visibilidad de los productos que en su diseño por componente debe construir para ser entregados a los beneficiarios; así como también facilitará la articulación con las demás instituciones responsables de su co-ejecución.

- Revisar los menús y las opciones que permitan que los mismos sean más variados para su mayor aceptación.
- La cobertura del programa debe ser permanente y consistente durante todo el año escolar; es decir, no sólo cubrir algunos días del mismo. En la escasez de recursos, se pone en discusión el concepto de universalidad vs focalización. Tomando en cuenta que la universalidad pasa por un enfoque de derechos humanos y garantía de estos mismos derechos, la reflexión radica, en si la universalidad implica que el Estado debe dar a todos sin discriminación de que ya tenga el derecho garantizado, o si debemos focalizar en aquellos que aún no logran cubrirlo. Esta sería la primera discusión, puesto que el PAEP define como un principio esencial la universalidad, pero la focalización impone la selección en base a priorización. Es decir, el Estado debe disponer de los bienes y servicios para todos, pero frente a las limitaciones debe incluir un esfuerzo para lograr las coberturas efectivas en este tipo de programa. Esto implicaría establecer criterios de selección que logren ser operativizados a los niveles más desagregados de selección de beneficiarios.
- Definir la temporalidad para la realización de procesos de evaluación que pueda medir el impacto logrado por el PAEP y verificar ajustes en la lógica de intervención, componentes, y toda la estructura del mismo.
- Incluir medidas de fortalecimiento de los demás componentes del PAEP, ya que a este punto, el componente de mayor logro es el que corresponde a la provisión de alimentos.
- Verificar que se incluyan intervenciones en infraestructura en presupuestos subsiguientes, ya que es una de las debilidades más importantes en la gestión del programa.
- Incluir elementos de participación de la comunidad educativa, sobre todo, los padres de familia en la gestión y operación del programa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asta, G. P. (2016). Situación de la educación en Paraguay por departamento, a la luz de los indicadores educativos. *Educación de Calidad, Población y Desarrollo*. 2016; 22 (42): 45 - 56.
- Congreso de la Nación Paraguaya. (1998). Ley 1264/98. *General de Educación*.
- Congreso de la Nación Paraguaya. (2014). Ley 5210 de Alimentación Escolar y Control Sanitario. Asunción, Paraguay.
- Cultura, M. d. (2015). *Programa de Alimentación Escolar del Paraguay del Paraguay 2015-2025*. Asunción, Paraguay.
- Gobierno Subnacional de Caaguazú, Secretaría Educación. (9 de Septiembre de 2015). Informe de Almuerzo Escolar. Coronel Oviedo, Caaguazú, Paraguay.
- Gobierno Subnacional de Cordillera. (2016). *Balance Anual de Gestión Pública* . Cordillera: Gobierno de Cordillera.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (7 de Octubre de 2014). Decreto 2366. *Reglamenta la Ley 5210/2014 de Alimentación Escolar y Control Sanitario*. Asunción, Paraguay, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (2015). Informe de Indicadores de Desempeño y Metas. Asunción, Paraguay, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (18 de Junio de 2015). Resolución No. 15866. *Lineamientos Técnicos y Administrativos para la Implementación del PAEP*. Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (11 de mayo de 2015). Resolución No. 9423, que Crea la Dirección de Alimentación Escolar. Asunción, Paraguay, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (2016). *Balance Anual de Gestión* . Asunción, Paraguay: MEC.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (2016). Indicadores de Desempeño y Metas. Asunción, Paraguay, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (22 de Junio de 2017). Resolución No. 17736. *Procedimientos para la Implementación del PAEP en Instituciones de Gestión Oficial y Privada Subvencionada de la Capital*. Asunción, Paraguay, Paraguay.
- Ministerio de Hacienda. (18 de Julio de 2014). Decreto No. 1947. *Adecuación del Clasificador Presupuestario*. Asunción, Paraguay, Paraguay.
- Ministerio de Hacienda. (27 de Enero de 2015). Decreto No. 3000. *se establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los*

*procesos de contratación y selección. Asunción, Paraguay, Paraguay.*

Paraguarí, G. S. (2016). *Informe de Balance Anual de Gestión Pública*. Paraguarí.

Programa Mundial de Alimentos. (2016). *Nutrir para el Futuro. Programas de Alimentación Escolar Sensibles a la Nutrición en América Latina y el Caribe*. América Latina y el Caribe.

Ruiz, V. I. (Mayo de 2016). *Estudio del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay del Paraguay (PAEP)*. Ministerio de Educación y Ciencias. Asunción, Paraguay, Paraguay.

## ANEXOS

# ANEXO 1 : MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA

## MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY DEL PARAGUAY, PAEP

Dirección General de Gestión Escolar y Equidad Educativa

Dirección de Alimentación Escolar

	Indicadores	Medio de verificación	Supuesto
<b>Finalidad del programa</b>			
Contribuir a la formación de hábitos alimentarios y estilos de vida saludables, mediante la educación y la asistencia alimentaria permanente.			
<b>Objetivo general</b>			
Atender las necesidades nutricionales de los estudiantes durante su permanencia en la escuela, para generar hábitos alimentarios, estilos de vida saludables y contribuir a la mejora del rendimiento y retención escolar.	<p>Cantidad de estudiantes atendidos</p> <p>% de mejoramiento del estado nutricional de los estudiantes (desnutrición, sobrepeso y obesidad)</p> <p>% de mejoramiento de la retención escolar.</p>		
<b>Objetivo Específico I: Componente de Gestión</b>			
Implementar una gestión transparente, descentralizada, con coordinación interinstitucional, para la utilización eficiente de los recursos en concordancia con las normativas legales.			

<b>Meta I.1:</b>			
Institucionalidad del MEC responsable de la rectoría e implementación del PAEP instalada y fortalecida			
<b>Actividades:</b>			
1. Creación de la Dependencia del PAEP en el MEC	Estructura institucional del PAEP incorporada a la estructura del MEC		
2. Dotación de recursos físicos y humanos (técnicos y administrativos calificados) acordes a las necesidades del PAEP	Variación porcentual de la aplicación de recursos financieros total del PAEP por año.		
	Variación porcentual en el número de recursos humanos contratados en el nivel central.		
3. Formación de capacidades para el fortalecimiento del PAEP	Presencia de sistema de control de recursos con transparencia.		
<b>Meta I.2:</b>			
Gestión del PAEP establecida en todos los niveles de gobierno			
<b>Actividades:</b>			
4. Elaboración anual del POA, en coordinación entre el nivel Nacional (centralizado) y Departamental (descentralizado)	Cantidad de POAs elaborados		
5. Elaboración del presupuesto anual identificando las fuentes presupuestarias	Variación porcentual del Presupuesto anual (a departamentos y municipalidades)		
6. Coordinación nacional y departamental de la mejora de las infraestructuras escolares	Variación porcentual de aplicación de recursos financieros en infraestructura escolar por año		
7. Análisis de la información, resultados del diagnóstico situacional del municipio o distrito y diagnóstico de infraestructura, servicios públicos y dotación de las instituciones educativas	Porcentual de presencia de sistema transparente de información y compilación de datos primarios y secundarios en el torno de la		

	alimentación escolar		
<b>8. Definición de coberturas y selección de establecimientos educativos</b>	Porcentual de presencia de criterios para selección		
	Variación porcentual de atendimento a los criterios establecidos por año		
<b>9. Estimación de beneficiarios y reporte de los niños, niñas y adolescentes beneficiados en el PAEP</b>	Variación porcentual de niños y niñas beneficiarios del PAEP por año		
<b>Objetivo Específico II: Logística y servicios</b>			
Garantizar una alimentación variada, inocua, nutricional y culturalmente adecuada, priorizando la adquisición de productos alimenticios de la agricultura familiar y dotando a las entidades educativas de infraestructura y recursos humanos necesarios			
<b>Metas II.1:</b>			
Capacidad productiva y organizativa de los circuitos locales fortalecida			
<b>Actividades:</b>			
<b>1. Creación de estrategias de identificación y reconocimiento de los aspectos culturales y ambientales de los productos de las comunidades tradicionales</b>	Porcentual de presencia de estudios locales sobre las comunidades tradicionales		
<b>2. Establecimiento del porcentual mínimo de la compra de los productos de la AF para el PAEP</b>	Presencia de porcentual mínimo establecido para compra de alimentos de la AF		
<b>3. Apoyo a las organizaciones de la agricultura familiar</b>	Porcentual financiero invertido en las organizaciones de la AF		
<b>4. Promover el acceso de productores y las familias rurales a las actividades de educación sanitaria</b>	Porcentual de agricultores familiares capacitados en educación sanitaria		

5. Creación de mecanismos legales de regulación de los servicios de seguridad sanitaria para alimentos de la agricultura familiar	Porcentual de presencia de mecanismos legales en los niveles operativos del PAEP		
6. Fijación de metas de precios para los productos de la producción orgánica y agroecológica	Porcentual de variación de precios de la producción orgánica y agroecológica comprada pelo PAEP		
7. Donación de semillas e insumos para la producción orgánica y agroecológica	Porcentual de organizaciones receptoras de semillas e insumos		
<b>Meta II.2:</b>			
<b>Sistema de logística instalados en ejecución</b>			
<b>Actividades:</b>			
8. Formación de equipos técnicos calificados	Porcentual de equipos técnicos (nutricionistas) contratados para el PAEP		
9. Creación de un parámetro nacional para el número de nutricionistas para una cantidad específica de estudiantes y/o área geográfica	Presencia del parámetro nacional para número de nutricionistas en el PAEP		
10. Institucionalización de los equipos técnicos locales dotados de todas las condiciones de trabajo	Porcentual de equipos técnicos institucionalizados		
11. Capacitación de los recursos humanos locales	Porcentual de equipos técnicos capacitados		
12. Realización de evaluaciones nutricionales locales	Porcentual de evaluaciones nutricionales realizadas		
13. Establecimiento de parámetros nutricionales nacionales para la oferta de alimentación escolar en los diferentes grupos de edad	Presencia de parámetros nutricionales de oferta del PAEP en nivel nacional		
14. Adecuación del menú y a la validación por la comunidad beneficiaria	Porcentual de menús validados por la comunidad		
15. Elaboración de hojas informativas para cada alimento	Porcentual de presencia de hojas informativas en los niveles operativos del PAEP		

16. Elaboración de instrumentos burocráticos soporte para el control central (en nivel departamental y municipal)	Porcentual de niveles operativos que declaran tener instrumentos burocráticos suficiente para la ejecución del PAEP		
17. Socialización del menú planificado	Percepción de los actores sobre la socialización del menú		
18. Elaboración de especificaciones técnicas	Porcentual de presencia de especificaciones técnicas de los alimentos en el proceso de compra en los niveles operativos		
19. Creación de flujos burocráticos específicos para la adquisición de los productos de la agricultura familiar local	Porcentual de presencia de instrumentos burocráticos específicos para la compra de productos de la AF		
20. Construcción de Centros de Recepción, Almacenamiento y Distribución de los alimentos comprados a las escuelas	Porcentual de Centros construidos		
21. Establecimiento de procesos de calidad	Porcentual de presencia de gestión de calidad en los niveles operativos		
22. Adquisición de medios de transporte adecuados	Porcentual de presencia de medios de transporte adecuados en los niveles operativos		
<b>Meta II.3:</b>			
<b>Alimentación escolar implementada en las escuelas</b>			
<b>Actividades:</b>			
23. Contratación de cocineras y auxiliares de cocina para apoyo al PAEP en nivel escolar	Porcentual de cocineras y auxiliares de cocina contratadas en los niveles operativos del PAEP		
24. Formación de personal de apoyo al PAEP en Buenas Prácticas de Manipulación e Higiene de Alimentos	Porcentual de cocineras y auxiliares de cocina capacitadas en los niveles operativos del PAEP		
25. Construcción/Adecuación de cocinas-comedores en las escuelas que sean adecuadas para la práctica de la alimentación saludable	Porcentual de cocinas-comedores construidos en los niveles		

	operativos del PAEP		
26. Dotación de equipamientos y utensilios culinarios para la preparación de la alimentación escolar	Porcentual de dotación de equipamientos y utensilios culinarios en los niveles operativos del PAEP		
27. Preparación y servicio de alimentación con base en las hojas informativas del menú establecido	Percepción de los actores del PAEP acerca del cumplimiento del menú establecido por las escuelas		
28. Elaboración, ejecución e interpretación de testes de aceptabilidad de las preparaciones para los niños y niñas	Porcentual de presencia de testes de aceptabilidad realizados en las escuelas		
<b>Objetivo Específico III: Educación alimentaria</b>			
Incorporar el desarrollo de la educación alimentaria nutricional en los diferentes niveles y modalidades como marco y fundamento del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay del Paraguay. Establecer estrategias de información, educación, comunicación y difusión alimentaria nutricional dirigidos a la comunidad educativa y otros actores			
<b>Meta III.1.</b>			
Plan Curricular de todos los niveles educativos revisados con los conceptos de derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y educación alimentaria incorporados.			
<b>Actividades:</b>			
1. Revisión del Plan Curricular de todos los niveles educativos e incorporación de los conceptos de derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria y educación alimentaria	Presencia de los conceptos de DA, SSA y EAN en los Planes Curriculares		
2. Revisar los libros didácticos con el objetivo de garantizar contenidos básicos sobre alimentación y nutrición	Presencia de Contenidos básicos de AN en los libros didácticos		
3. Capacitar a los docentes en base al nuevo plan curricular	Variación porcentual del número de docentes capacitados en el Plan Curricular por año		

4. Elaborar un Consenso Nacional sobre el tema de Educación Alimentaria Nutricional	Presencia de Consenso Nacional en EAN		
<b>Meta III.2:</b>			
Mecanismos pedagógicos, técnicos, artísticos y populares relacionados a los temas de alimentación y nutrición utilizados en la práctica pedagógica			
<b>Actividades:</b>			
5. Estimular e invertir proyectos pedagógicos que utilicen el arte como manifestación de expresión de la cultura local	Variación porcentual de proyectos artísticos por año		
6. Crear manuales/materiales para los profesionales de la alimentación escolar	Presencia de manuales para profesionales		
7. Implementación de huertas y frutales escolares como estrategia pedagógica, de participación comunitaria y espacios sustentables	Variación porcentual de huertos y frutales escolares por año		
<b>Meta III.3:</b>			
Personal encargado de la preparación de alimentos capacitados permanentemente en temas relacionados al contenido del Plan			
<b>Actividades:</b>			
8. Capacitar permanentemente los manipuladores de alimentos y cocineras en las escuelas en el tema de las preparaciones saludables	Variación porcentual del número de manipuladores y cocineras capacitadas por año		
9. Establecer la participación de Universidades en el desarrollo de la EAN en las escuelas	Variación porcentual del número de Universidades involucradas en el PAEP por año		
<b>Meta III.4:</b>			
Convenios y alianzas con las unidades formadoras para la implementación de la alimentación escolar establecidos.			
<b>Actividades:</b>			
10. Establecer alianzas con sectores públicos y privados en el torno del tema de EAN	Variación porcentual del número de		

	instituciones involucradas en el PAEP por año		
11. Promover la extensión comunitaria con instituciones de enseñanza	Variación porcentual del número de proyectos de extensión comunitaria en EAN por año		
12. Realizar una campaña nacional televisiva en torno del tema de la alimentación escolar	Presencia de campaña nacional televisiva del PAEP		
<b>Meta III.5:</b>			
Alianzas con los medios de comunicación establecidas para difundir información relacionada a la alimentación escolar			
<b>Actividades:</b>			
13. Estimular la producción de llamadas publicitarias de radio para atender a los productores rurales	Variación porcentual del número de llamadas publicitarias de radio para los productores rurales por año		
14. Crear un material para los estudiantes de todos los niveles para que ellos de manera fácil y accesible puedan ser multiplicadores de la alimentación saludable en su comunidad	Presencia de materiales para los estudiantes		
<b>Objetivo Específico IV: Monitoreo y participación</b>			
Implementar un sistema de monitoreo y evaluación promoviendo la participación social de los sectores involucrados			
<b>Meta IV.1:</b>			
Sistema de monitoreo y evaluación implementado			
<b>Actividad:</b>			
1. Definición de los instrumentos e indicadores del sistema de monitoreo y evaluación	Presencia de indicadores e instrumentos sistematizados por el ETI		
2. Construcción de la línea de base	Presencia de estudio soporte de línea de base		

<b>3. Diseño e ejecución del sistema de monitoreo y evaluación</b>	<b>Presencia de sistema de monitoreo y evaluación</b>		
<b>4. Realización de evaluaciones de procesos y de impacto</b>	<b>Presencia de alimentación del sistema integrado</b>		
<b>5. Difusión de los resultados del monitoreo y evaluación</b>	<b>Presencia de medios de difusión de resultados del sistema de monitoreo y evaluación</b>		
<b>Meta IV.2:</b>			
<b>Participación social instalada</b>			
<b>Actividades:</b>			
<b>6. Generación de mecanismos/instrumentos de participación social</b>	<b>Presencia de Consejos del PAEP en cada nivel operativo</b>		
<b>7. Difusión del plan y sus componentes con participación de los actores involucrados</b>	<b>Conocimiento del PAEP y sus fundamentos por parte de los actores involucrados</b>		
<b>8. Rendición de cuentas de la Alimentación Escolar en todos los niveles</b>	<b>Presencia del Sistema de Rendición de cuentas en todos los niveles operativos</b>		
<b>9. Consenso sobre la problemática según línea de base y aplicación de medidas correctivas</b>	<b>Presencia de medidas correctivas a partir de la acción de los Consejos del PAEP</b>		

## **ANEXO 2 : ANÁLISIS DETALLADO DE INDICADORES**

Nivel	Indicador	Juicio general	Juicio específico
<p><b>Fin</b></p> <p>Contribuir a la formación de hábitos alimentarios y estilos de vida saludables, mediante la educación y la asistencia alimentaria permanente</p>	<p>No se designan indicadores en el marco lógico del programa, y dentro del documento de PND-2030 no se detallan indicadores.</p>	<p>Verificar la batería de indicadores a nivel de Fin, la documentación aportada no permite identificarlos.</p>	
<p><b>Propósito</b></p> <p>Atender las necesidades nutricionales de los estudiantes durante su permanencia en la escuela, para generar hábitos alimentarios, estilos de vida saludables y contribuir a la mejora del rendimiento y retención escolar.</p> <p>(3 indicadores)</p>	<p>Cantidad de estudiantes atendidos</p>	<p>Los enunciados de indicadores a nivel de resultados de efecto y de impacto son llamados complejos; es decir, no se deben expresar en magnitudes de cantidades ni número. A este nivel se busca medir los resultados a mediano plazo y de la intervención directa.</p> <p>Los indicadores son neutros no deben expresar tendencias, expresiones como "mejoramiento", "aumento", "disminución", son propias de las metas que si buscan expresar un resultado deseado.</p>	<p>El primer indicador pretende medir cobertura; sin embargo, para medir cobertura el indicador adecuado es:</p> <p>Nivel de Cobertura del PAEP o Porcentaje de Cobertura de Cobertura del PAEP</p> <p>No es adecuado, no pertenece a este nivel, sino de producto</p>
	<p>% de mejoramiento del estado nutricional de los estudiantes (desnutrición, sobrepeso y obesidad)</p>	<p>Las desagregaciones de los indicadores se expresan en la documentación del indicador; es decir en la ficha del indicador</p> <p>La batería de indicadores propuesta no logra medir todo el objetivo de resultado a nivel de propósito. Se somete la siguiente batería indicativa:</p>	<p>No es claro, el indicador presentado además de proponer tendencia y la conjunción de tres variables distintas no deja claro que se requiere medir, sobre todo tomando en cuenta que el indicador de desnutrición es relevante para menores de 5 años, y el de sobre peso y obesidad podría ser aplicado a todos los beneficiarios.</p> <p>No es adecuado, como se presenta, pues obvia el estado nutricional relacionado a micronutrientes y se centra en los macronutrientes</p> <p>No es económico para ser medido a nivel de efecto, el levantamiento de datos para alimentar el indicador implicaría tallaje y pesaje en los beneficiarios, además de cálculos de IMC, medición por curvas y</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de Cobertura del PAEP atendiendo a cada bien y servicio brindado</li> <li>Nivel de Satisfacción de los beneficiarios del PAEP con los bienes y servicios ofertados por el Programa</li> <li>Nivel de conocimiento de los actores del PAEP sobre conceptos básicos de educación alimentaria y nutricional</li> <li>Nivel de ausentismo escolar</li> </ul>	<p>percentiles. Por lo que se deberían establecer otros indicadores para ser monitoreados y estos para ser evaluados</p>
	% de mejoramiento de la retención escolar	<p>El indicador de deserción escolar y condición nutricional se recomienda subirlo al nivel de impacto ajustando el objetivo de resultado. La medición del rendimiento escolar y la relación causal con las condiciones nutricionales de los estudiantes, si bien documentada, requiere de la aplicación de instrumentos y pruebas sofisticados, por lo que no lo consideraríamos incluirlo dentro del marco lógico del Programa.</p>	<p>No es un indicador claro, puesto que más para definir los niveles de retención de un sistema educativo, se propone medir el "nivel de deserción escolar".</p>
Gestión  (10 indicadores)	Estructura institucional del PAEP incorporada a la estructura del MEC	<p><b>Enfoque teórico</b></p> <p>Además de la calidad de los indicadores, otro aspecto a controlar es la cantidad, esto podrá disminuir los esfuerzos de los equipos técnicos en recolección de datos, construcción de medios de verificación. Es natural que a medida en que se desciende en la matriz de marco lógico la cantidad de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El indicador es CREAM mide el establecimiento de la estructura dentro del MEC</li> </ul>
	Variación porcentual de la aplicación de recursos financieros total del PAEP por año.  Variación porcentual en		<ul style="list-style-type: none"> <li>El indicador es claro, pero relevante y quiere medir el aumento a nivel presupuestario; sin embargo, existe uno más adecuado, es el de medir:</li> </ul>

	<p>el número de recursos humanos contratados en el nivel central.</p>	<p>indicadores aumente, pero es básico verificar si la información que aportan es relevante para los tomadores de decisión.</p>	<p>Variación porcentual en la dotación de recursos humanos para el PAEP</p> <p>Puesto que un aumento en el presupuesto no un aumento en la dotación de recursos físicos, ni humanos, puede estar dada en virtud de aumento de prestaciones; por ejemplo, o aumento de insumos.</p>
	<p>Presencia de sistema de control de recursos con transparencia.</p>	<p>Los indicadores deben ser acordados y entendibles, es importante recordar que el equipo que diseña el M&amp;E no necesariamente es el que va a recolectar los datos, por ello, los indicadores deben ser lo más claro posible para todos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El indicador no es claro.</li> </ul>
	<p>Cantidad de POAs elaborados</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• No es claro, el indicador debe buscar medir no la "Cantidad de POAs elaborados", sino el Número de POA's elaborador en coordinación entre el nivel Nacional y el departamental.</li> </ul>
	<p>Variación porcentual del Presupuesto anual (a departamentos y municipalidades)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• El indicador no es claro, no es adecuado, ni relevante, no mide la actividad de elaboración de presupuesto, ni la identificación de fuentes. Se recomienda reemplazar por: "Presupuesto anual elaborado por fuente presupuestaria para el PAEP"</li> </ul>
	<p>Variación porcentual de aplicación de recursos financieros en infraestructura escolar por año</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• El indicador no es adecuado, no es claro, no es relevante, se busca medir la mejora de infraestructura escolar mejorada. Se proponen:</li> <li>• Número de nuevas infraestructuras brindadas por el PAEP</li> <li>• Número de infraestructuras mejoradas por el PAEP</li> </ul>

	<p>Porcentual de presencia de sistema transparente de información y compilación de datos primarios y secundarios en el torno de la alimentación escolar</p>		
	<p>Porcentual de presencia de criterios para selección</p> <p>Variación porcentual de atendimento a los criterios establecidos por año</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de OEE ejecutoras del PAEP con criterios de selección de beneficiarios definidos</li> <li>• Número de OEE ejecutoras del PAEP que utilizan los criterios de selección de beneficiarios</li> </ul>
	<p>Variación porcentual de niños y niñas beneficiarios del PAEP por año</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este indicador responde a niveles de cobertura ya incluidos en los indicadores de efecto. Se recomienda revisar la actividad. Por que si lo que se pretende es establecer coberturas meta a mediano y largo plazo, el diferente la estimación que la variación porcentual de beneficiarios.</li> </ul>
<p>2. Logística y servicio</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (28)</li> </ul>	<p>Porcentual de presencia de estudios locales sobre las comunidades tradicionales</p>		<p>No se observa claro el indicador, no define los tipos de estudios, el tipo de magnitud no es recomendable para este nivel dentro del marco lógico, se recomienda reemplazar por:</p> <p>No. De estudios locales sobre identificación y reconocimiento de los aspectos culturales y ambientales de los productos de las</p>

			comunidades tradicionales
	Presencia de porcentual mínimo establecido para compra de alimentos de la AF		<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicador no claro, sobre todo el enunciado de "presencia porcentual mínimo establecido", no se considera adecuado, puesto que mide la actividad propuesta. Se recomienda utilizar: Porcentaje mínimo para compra de alimentos de AF establecido</li> </ul>
	Porcentual financiero invertido en las organizaciones de la AF		<ul style="list-style-type: none"> <li>No es claro ni adecuado, puede confundir a los actores que participan en los procesos de M&amp;E. Total de inversión realizada en las organizaciones de la AF</li> </ul>
	Porcentual de agricultores familiares capacitados en educación sanitaria		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda usar a este nivel del marco lógico "Número" o "Cantidad". Número de agricultores familiares capacitados en educación sanitaria. Es un indicador más monitoreable, puesto que estos productores en su mayoría son informales, por lo que contar un dato de totales para poder calcular el porcentual podría obstaculizar la presentación del dato.</li> </ul>
	Porcentual de presencia de mecanismos legales en los niveles operativos del PAEP		<ul style="list-style-type: none"> <li>No se percibe claro, adecuado, ni relevante.</li> </ul>
	Porcentual de variación de precios de la producción orgánica y agroecológica comprada por PAEP		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda verificar la posibilidad de utilizar promedios con este indicador, puesto que los precios variarán de Departamento en Departamento y en cada producto.</li> </ul>

	Porcentual de organizaciones de organizaciones receptoras de semillas e insumos		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda utilizar el indicador de Número de Organizaciones que reciben semillas e insumos por el PAEP</li> </ul>
	Porcentual de equipos técnicos (nutricionistas) contratados para el PAEP		<ul style="list-style-type: none"> <li>Para definir un Porcentaje la fórmula del indicador exige contar con una magnitud total como denominador, en muchas ocasiones se debe definir la fuente de dicho denominador y puede ser diferente que la fuente del numerados. El dato que interesa es la cantidad de equipos técnicos contratados, no cuánto porcentaje representan estos profesionales del total graduado. Usar denominación de Número de equipos de técnicos contratados para el PAEP.</li> </ul>
	Presencia del parámetro nacional para número de nutricionistas en el PAEP		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se considera CREAM el indicador.</li> </ul>
	Porcentual de equipos técnicos institucionalizados		<ul style="list-style-type: none"> <li>El indicador no tiene el nombre completo, se refiere a equipos técnicos institucionalizados a nivel local (gobiernos subnacionales). Utilizar dicha denominación</li> </ul>
	Porcentual de equipos técnicos capacitados		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se prefiere la magnitud a nivel de cantidad y número. Más que un indicador de actividad podría considerarse para el componente completo. Se debe definir qué tipo de capacitación.</li> </ul>

	Porcentual de evaluaciones nutricionales realizadas		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se debe cambiar el indicador a Número de evaluaciones nutricionales realizadas.</li> </ul>
	Presencia de parámetros nutricionales de oferta del PAEP en nivel nacional		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se considera adecuado.</li> </ul>
	Porcentual de menús validados por la comunidad		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda utilizar cantidad o número</li> </ul>
	Porcentual de presencia de hojas informativas en los niveles operativos del PAEP		<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de alimentos con hojas informativas a niveles operativos presentes.</li> </ul>
	Porcentual de niveles operativos que declaran tener instrumentos burocráticos suficiente para la ejecución del PAEP		<ul style="list-style-type: none"> <li>Todas las denominaciones deben ser expresadas en magnitudes de cantidad.</li> </ul>
	Percepción de los actores sobre la socialización del menú		<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicador fuera de nivel, debe considerarse a nivel de efecto. Se recomienda utilizar número de actores a los que les ha sido socializado el menú</li> </ul>
	Porcentual de presencia de especificaciones técnicas de los alimentos en el proceso de compra en los niveles operativos		<ul style="list-style-type: none"> <li>Todas las denominaciones deben ser expresadas en magnitudes de cantidad.</li> </ul>

	Porcentual de presencia de instrumentos burocráticos específicos para la compra de productos de la AF		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de instrumentos burocráticos para la compra de productos de Agricultura Familiar.</li> </ul>
	Porcentual de Centros construidos		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de Centros Construidos</li> </ul>
	Porcentual de presencia de gestión de calidad en los niveles operativos		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de procesos de calidad establecidos</li> </ul>
	Porcentual de presencia de medios de transporte adecuados en los niveles operativos		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de unidades de medio de transporte adecuados adquiridos en los niveles operativos</li> </ul>
	Porcentual de cocineras y auxiliares de cocina contratadas en los niveles operativos del PAEP		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de cocineras contratadas a niveles operativos del PAEP</li> <li>• Número de auxiliares de cocina contratadas para niveles operativos del PAEP</li> </ul>
	Porcentual de cocineras y auxiliares de cocina capacitadas en los niveles operativos del PAEP		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantiene el indicador</li> </ul>
	Porcentual de cocinas-comedores construidos en los niveles operativos del PAEP		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de cocinas-comedores construidos en los niveles operativos del PAEP</li> </ul>

	<p>Porcentual de dotación de equipamientos y utensilios culinarios en los niveles operativos del PAEP</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de instituciones educativas dotadas de equipamientos y utensilios culinarios en niveles operativos del PAEP</li> </ul>
	<p>Percepción de los actores del PAEP acerca del cumplimiento del menú establecido por las escuelas</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicador a nivel de efecto</li> <li>• Número de instituciones educativas que cumplen el protocolo de las hojas informativas del menú</li> </ul>
	<p>Porcentual de presencia de testes de aceptabilidad realizados en las escuelas</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de Testes de aceptabilidad elaborados</li> </ul>
<p>3. Educación Alimentaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (14)</li> </ul>	<p>Presencia de los conceptos de DA, SSA y EAN en los Planes Curriculares</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de planes curriculares con los conceptos de DA, SSA y EAN incluidos</li> </ul>
	<p>Presencia de Contenidos básicos de AN en los libros didácticos</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de libros con contenidos básicos de AN</li> </ul>
	<p>Variación porcentual del número de docentes capacitados en el Plan Curricular por año</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de docentes capacitados con el nuevo plan curricular</li> </ul>
	<p>Presencia de Consenso Nacional en EAN</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consenso Nacional en EAN logrado</li> </ul>
	<p>Variación porcentual de</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de proyectos artísticos por año</li> </ul>

	proyectos artísticos por año		
	Presencia de manuales para profesionales		<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de manuales para profesionales elaborados</li> </ul>
	Variación porcentual de huertos y frutales escolares por año		<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de huertos y frutales establecidos por año</li> </ul>
	Variación porcentual del número de manipuladores y cocineras capacitadas por año		<ul style="list-style-type: none"> <li>Repetido</li> </ul>
	Variación porcentual del número de Universidades involucradas en el PAEP por año		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda combinar y desagregar por tipo de institución involucrada</li> </ul>
	Variación porcentual del número de instituciones involucradas en el PAEP por año		
	Variación porcentual del número de proyectos de extensión comunitaria en EAN por año		<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de Proyectos de extensión comunitaria en ejecución por año</li> </ul>
	Presencia de campaña nacional televisiva del PAEP		<ul style="list-style-type: none"> <li>Campaña nacional televisiva del PAEP realizada</li> </ul>

	Variación porcentual del número de llamadas publicitarias de radio para los productores rurales por año		<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de llamadas publicitarias de radio para los productores rurales por año</li> </ul>	
	Presencia de materiales para los estudiantes		<ul style="list-style-type: none"> <li>Materiales para estudiantes elaborados</li> </ul>	
4. Monitoreo y Evaluación (9)	Presencia de indicadores e instrumentos sistematizados por el ETI	<p>Existen indicadores repetitivos, no todo debe ser medido sino lo más importante para la toma de decisión informada y oportuna.</p> <p>El sistema de M&amp;E, incluye desde la definición los indicadores finales, hasta el sistema de reportaje y la utilización de los resultados de M&amp;E.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estos indicadores pueden ser resumidos en uno solo, "Sistema de Monitoreo y Evaluación diseñado e implementado"</li> </ul>	
	Presencia de estudio soporte de línea de base			
	Presencia de sistema de monitoreo y evaluación			
	Presencia de alimentación del sistema integrado			
	Presencia de medios de difusión de resultados del sistema de monitoreo y evaluación			
	Presencia de Consejos del PAEP en cada nivel operativo			<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejos del PAEP establecidos</li> </ul>
	Conocimiento del PAEP y sus fundamentos por parte de los actores			<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>

	involucrados		
	Presencia del Sistema de Rendición de cuentas en todos los niveles operativos		•
	Presencia de medidas correctivas a partir de la acción de los Consejos del PAEP		• Medidas correctivas a partir de los Consejos del PAEP estable

### **Autoridades**

*Lea Giménez Duarte, Ministra de Hacienda*

*Oscar Llamosas, Viceministro de Administración Financiera*

*Oscar Lovera, Director General de Presupuesto*

### **Equipo Gestor de la Evaluación**

#### **Coordinación**

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

*Teodora Recalde.*

#### **Supervisión**

**Departamento de Evaluación del Gasto Público**

*Montserrat Díaz*

#### **Revisión Técnica**

**Departamento de Evaluación del Gasto Público**

*Elva Espínola*

*Elvira Pereira*

*Cristina Pereira*

*Karen Torres*