

**EVALUACIÓN DEL SUBPROGRYHAMA
“PROVISIÓN DE TEXTOS Y MATERIALES DIDÁCTICOS”
DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA**

Informe Final



DESARROLLO, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA

RODOLFO ELÍAS, COORDINADOR
VÍCTOR VÁZQUEZ ARANDA
MARGARITA MOLINAS
NÉSTOR PERALTA
ALEJANDRA BAZZANO

JUNIO DE 2011

ASUNCION, PARAGUAY

Tabla de contenido

SIGLAS	4
RESUMEN EJECUTIVO.....	5
1. ANTECEDENTES DEL SUBPROGRAMA.....	11
1.1. Descripción General del subprograma	11
1.2. Objetivos del subprograma a nivel de fin y propósito.....	13
1.3. Justificación del Programa	13
1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el subprograma.....	16
1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el subprograma	19
1.6. Procesos de producción de los componentes.....	22
1.7. Caracterización y cuantificación de la población potencial	25
1.8. Caracterización y cuantificación de la población objetivo.....	32
1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación.....	34
1.10. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación	36
1.10.1. Unidad responsable de seguimiento y evaluación.....	36
1.10.2. Instrumentos para el monitoreo	37
1.10.3. Línea de base.....	38
1.10.4. Evaluaciones Externas	38
1.11. Reformulaciones del Programa	40
1.12. Otros programas relacionados	41
1.13. Antecedentes Presupuestarios	42
II. TEMAS DE EVALUACION	43
1. DISEÑO DEL SUBPROGRAMA	43
1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial	43
1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico	46
1.3. Lógica Horizontal y de la Matriz de Marco Lógico.....	48
1.4. Reformulaciones del subprograma a nivel de Diseño	49
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL SUBPROGRAMA	50
2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable	50
2.1.1. Estructura Organizacional.....	50
2.1.2. Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades y funciones.	52
2.1.3. Gestión y Coordinación con programas relacionados	53
2.1.4. Mecanismos de participación ciudadana.....	53

2.2.	Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes	53
2.3.	Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago	56
2.4.	Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable	59
3.	EFICACIA Y CALIDAD DEL SUBPROGRAMA	60
3.1.	Desempeño del subprograma en cuanto a la Producción de Componentes	60
3.2.	Desempeño del subprograma a nivel de Propósito	61
3.2.1.	Análisis de Cumplimiento de Propósito	61
3.2.2.	Beneficiarios Efectivos del subprograma	61
3.2.3.	Análisis de Cobertura	62
3.2.4.	Focalización del subprograma	66
3.2.5.	Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos	67
3.3.	Desempeño del subprograma a nivel de Fin	70
4.	RECURSOS FINANCIEROS	72
4.1.	Fuentes y Uso de Recursos Financieros	77
4.2.	Análisis de eficiencia actividades y/o componentes	80
4.3.	Economía	82
4.3.1.	Ejecución presupuestaria del Programa	82
4.3.2.	Aportes de Terceros	85
4.3.3.	Recuperación de Gastos	85
5.	SOSTENIBILIDAD DEL SUBPROGRAMA	86
6.	JUSTIFICACION DE LA CONTINUIDAD	87
III.	CONCLUSIONES	89
IV.	RECOMENDACIONES	90
V.	BIBLIOGRAFIA	93
VI.	ENTREVISTAS REALIZADAS	94
	ANEXOS	95
	ANEXO 1a: Matriz de evaluación del programa	96
	SUBPROGRAMA "PROVISIÓN DE TEXTOS Y MATERIALES DIDÁCTICOS"	96
	ANEXO 1b: Medición de Indicadores Matriz de Evaluación del subprograma	99
	ANEXO 2a: Matriz de Marco Lógico Propuesta	100
	PROGRAMA "PROVISIÓN DE TEXTOS Y MATERIALES DIDÁCTICOS"	100
	ANEXO 2b: Medición de Indicadores la Matriz de Evaluación del Programa Propuesta	106
	ANEXO 3: Instrumentos para relevamiento de encuesta de opinión	108

SIGLAS

1º Ciclo EEB: comprende el 1º, 2º y 3º grado de la Educación Escolar Básica.

2º Ciclo EEB: comprende el 4º, 5º y 6º grado de la Educación Escolar Básica.

3º Ciclo EEB: comprende el 7º, 8º y 9º grado de la Educación Escolar Básica.

ACE: Asociación de Cooperadora Escolar

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CDE: Consejos Departamentales de Educación

CDS: Coordinaciones Departamentales de Supervisión

DGEEC: Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo de la Secretaría Técnica de Planificación, Presidencia de la Republica, Paraguay

DGPeyC : Dirección General de Planificación Educativa y Cultural

EEB: Educación Escolar Básica

EGD: Equipo de Gestión Departamental

EGE: Equipo de Gestión Escolar

EGI: Equipo de Gestión Institucional

EI: Educación Inicial

EM: Educación Media. Se compone de 3 años e incluye diferentes modalidades: Bachillerato Técnico, Bachillerato en Ciencias Sociales, Bachillerato en Ciencias Básicos, etc.

EP: Educación Permanente

EPH: Encuesta Permanente de Hogares. Información socioeconómica, relevada cada año, por la DGEEC, en base a encuestas con representatividad nacional y por áreas (urbana/rural).

MML: Matriz de Marco Lógico

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

POA: Plan Operativo Anual

SAS: Secretaría de Acción Social

SNEPE. Servicio Nacional de Evaluación del Proceso Educativo

UDE: Unidad Departamental de Estadística

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe contiene la evaluación del subprograma “Provisión de Textos y Materiales Didácticos” correspondiente al periodo 2007 al 2010, incluyendo aspectos relevantes de su ejecución en el 2011.

Este subprograma está a cargo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y tiene como acción principal la distribución de textos y materiales didácticos a estudiantes de instituciones oficiales y privadas subvencionadas de la educación inicial y preescolar, los tres ciclos de la educación escolar básica, la educación media y la educación permanente (para personas jóvenes y adultas). Los objetivos del subprograma son: aumentar el acceso, mejorar la eficiencia, la calidad de la educación en los diferentes niveles/modalidades educativas y contribuir al mejoramiento de la equidad y la retención escolar.

El subprograma se implementa dentro de un conjunto de medidas que apuntan a superar las dificultades de acceso y permanencia en el sistema educativo. Desde el punto de vista normativo, la iniciativa se fundamenta en los principios de gratuidad y obligatoriedad de la educación expresada en la Constitución Nacional, así como en otras leyes nacionales

Los resultados de la evaluación del subprograma, indican un avance logrado por el MEC en la gestión y en los resultados del componente de canasta básica. También se observan importantes esfuerzos para mejorar la distribución de las canastas con el objetivo de lograr la entrega oportuna y completas de los útiles a los alumnos.

En cuanto al componente de textos, el mismo sigue un proceso de producción diferente, ya que se están probando las fórmulas más eficientes para la asignación de los textos a los estudiantes.

El informe señala la necesidad de una mayor planificación del subprograma, del desarrollo de indicadores para monitoreo y evaluación, de la formalización y organización de una unidad operativa que integre los dos componentes.

A continuación se detallan los principales resultados de la evaluación:

Diseño del subprograma

- El subprograma de provisión de textos y materiales didácticos no está planificado en forma completa. No existe un árbol de problemas ni de soluciones para este subprograma, solo una Matriz de Marco Lógico que presenta algunas limitaciones.
- La necesidad que dio origen a este subprograma no está explicitada, pero se pudo reconstruir a partir de las entrevistas realizadas y de las documentaciones acercadas para la evaluación.
- El propósito enunciado en el Marco Lógico no está asociado directamente a la acción del subprograma, ya que no existen evidencias de que el producto de este proyecto contribuya al mejoramiento de la equidad y la retención escolar.
- Las actividades enunciadas son todas necesarias pero no suficientes para conseguir el propósito.
- Los supuestos enunciados para el componente de canasta básica no son correctos ya que constituyen responsabilidades de la unidad ejecutora del subprograma.

- Se consideran acertados los indicadores de economía y eficacia y existen los datos que permitirían calcular estos indicadores. Sin embargo el indicador de calidad es muy importante pero presenta el inconveniente de que su medio de verificación no está presupuestado como parte del subprograma.
- No se encontraron indicadores de eficiencia que señalen la relación entre los costos unitarios de los útiles adquiridos y los costos unitarios del mercado, tal como lo fuera expresado en el informe de la Contraloría General de la República del año 2007.
- El componente de Textos Escolares no se encuentra desarrollado en el marco lógico actual.
- A lo largo del periodo en estudio, se observaron varios cambios. Los principales cambios encontrados fueron en la población objetivo, en la cobertura, en la estructura de gestión, en la composición de las canastas básicas de útiles escolares.

Organización y gestión

- En lo que se refiere al componente de canasta Básica, a partir del año 2010 y, en especial en el año 2011, se observa una estructura organizacional que permite ejecutar el subprograma en forma transversal a las Direcciones Generales de Educación Inicial y Escolar Básica, Planificación Educativa, Educación Permanente, Fortalecimiento Educativo, Gestión Social y Equidad Educativa, Administración y Finanzas y la Educación Indígena.
- Esta estructura ha sido aprobada a través de resoluciones ministeriales que establecen los roles y funciones de cada Dirección para cada actividad, las que abarcan desde la elaboración del anteproyecto de presupuesto hasta la entrega del producto canasta básica.
- La coordinación para la producción de canasta básicas, establecida por Resolución Ministerial, se encuentra a cargo del Gabinete Ministerial y está conformada por funcionarios asignados a la producción del componente (res. 367/11).
- No se observa en el diseño del componente canasta básica la definición de mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, en las entrevistas se han mencionado que las cooperadoras escolares participan acompañando a las instancias locales del MEC en la recepción y control de las canastas que llegan a los centros de distribución.
- Dentro del diseño presupuestario existe una complementariedad de los programas previstos y no se nota duplicidad entre los mismos. Todos los programas previstos en el subprograma "Consolidación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Escolar Básica", tienden a aumentar el acceso, mejorar la eficiencia y la calidad de la educación en el nivel establecido.
- El mecanismo de asignación del presupuesto se fundamenta en los pedidos realizados por el MEC a través de los anteproyectos presentados anualmente donde se establece la población objetivo y el contenido de los bienes que se entregará a cada estudiante.
- El subprograma no posee una función formalizada de Seguimiento y Evaluación Cada unidad tiene su propio mecanismo de evaluación. No se cuenta con un plan ni un sistema de seguimiento y evaluación que englobe a todo el subprograma.
- Desde el año 2010, existen actas de recepción de útiles escolares que son firmadas por la supervisión administrativa/pedagógica, luego por la dirección institucional y por la profesora de grado. No se procesan estas actas de recepción, por lo tanto no se conoce la cantidad de beneficiarios efectivos ni la oportunidad de la entrega de los textos ni materiales didácticos.

- En cuanto al componente de provisión de textos, el MEC elaboró las especificaciones técnicas para la impresión de los textos en cada año del periodo analizado. En estas especificaciones se detallan los criterios de calidad y contenido.
- Para la evaluación de ofertas se conforman equipos Ad Hoc integrada en el año 2007, por la D.G. de Desarrollo educativo, la División de Materiales educativos, la Unidad Operativa de Contrataciones y un miembro asesor de Gabinete.
- En el año 2008, la distribución de los textos se realizó a través de las supervisiones educativas (el volumen de libros a entregar no era muy grande). En los años 2009 y 2010, el MEC se encargó de distribuir los libros con sus medios de transportes. En el año 2011, la distribución fue mercerizada, tal como se ha operado con las canastas de útiles.

Eficacia y calidad

- La evolución del componente canasta básica en el periodo analizado indica que se ha mantenido un alto porcentaje de ejecución presupuestaria y que se ha dado un importante aumento del porcentaje de estudiantes que se planea beneficiar con los útiles escolares, llegando en los dos últimos años a planificar la entrega del 100% de los estudiantes matriculados.
- No se accedió a información sobre las personas beneficiarias desagregada por sexo y por zona.
- En la producción del componente de canasta básica en el periodo 2007 al 2009 se utilizó el criterio de focalización hacia la población en situación de pobreza.
- Sin embargo, a juicio de esta evaluación, el modelo de focalización utilizado, tuvo los problemas. A partir del 2010, se trabajó para conseguir la universalización del subprograma, entendiéndose como universalización la entrega de beneficios a la totalidad de estudiantes de todos los niveles que se encuentran matriculados en instituciones oficiales en todo el país y a los estudiantes matriculados en instituciones privadas subvencionadas
- Hasta el momento no se cuenta con una evaluación que mida el grado de satisfacción de los beneficiarios del subprograma.
- Para este informe, se realizó en Asunción y el Dpto. Central, unas entrevistas estructuradas de satisfacción dirigidas a docentes, madres/padres y estudiantes. Los resultados obtenidos muestran que existe una mejora en cuanto a la oportunidad de la llegada de los materiales, así como de la cantidad y la calidad de los materiales recibidos. Por otra parte se puede observar que la cantidad de útiles que recibe cada estudiante es insuficiente para las demandas de las materias y para el año escolar.

Recursos financieros

- La provisión de textos y materiales didácticos, objeto de la presente evaluación se encuentra distribuida, en términos presupuestarios en: tres niveles educativos, tres programas, un subprograma y cuatro productos.
- Esta situación incorpora una mayor complejidad a la gestión financiera de la iniciativa, considerando la dispersión de los recursos presupuestarios al interior del MEC, lo que limita las posibilidades de una gestión eficiente y exige mayores esfuerzos de coordinación.
- De los precios de mercado relevados, se observa que la compra mayorista de canastas de útiles permite al Ministerio de Educación y Cultura obtener economías de escala que representarían ahorros de entre 36% a 61% respecto a los precios del mercado minorista. Sin embargo, en esta comparación se debe considerar que podría haber

diferencias con respecto a los precios vigentes en localidades del interior así como respecto a la calidad de los útiles incluidos en la canasta.

Sostenibilidad

- La evaluación de la sostenibilidad del subprograma identifica la presencia de características organizacionales que dan sostenibilidad al mismo, aunque se necesita realizar ajustes a aspectos vinculados al diseño, organización y gestión del subprograma.

Justificación de continuidad

- La existencia de este subprograma está relacionada con el marco de las políticas nacionales y educativas, por el cual el Estado busca asegurar la gratuidad efectiva de la educación, promovida en la Constitución Nacional y en las leyes.
- Si bien no puede considerarse los textos y materiales didácticos como un factor único ni directo del acceso y permanencia de los ciudadanos en las instituciones educativas, es un elemento que influye de forma importante, conjuntamente con otros tales como la existencia de infraestructura suficiente y la capacitación de los docentes.

Recomendaciones

Respecto a la planificación y al diseño del subprograma

- Considerar la provisión de textos y materiales didácticos como un programa justificado en la responsabilidad educativa y las obligaciones del Estado; orientándolo a todos los alumnos/as matriculados en instituciones públicas y privadas subvencionadas. Este programa además, deberá tener un componente especial que defina y distribuya compensaciones adicionales para los grupos y regiones que enfrenten condiciones económicas, demográficas y sociales de desventaja.
- Formular un programa independiente, que integre los componentes de canasta básica y textos para los niveles de educación básica, educación media y educación permanente.
- Lograr una estrecha integración operativa entre los dos componentes: provisión de textos y provisión de materiales didácticos.
- Reformular el Marco Lógico, considerando los puntos anteriores, así como elementos para monitoreo y evaluación del programa deberían ser completados en un trabajo conjunto entre los responsables de la planificación y ejecución del programa.
- Definir mecanismos de participación de actores locales en la distribución de las canastas y monitoreo y evaluación del proceso de distribución. Tender hacia una descentralización presupuestaria u operativa del programa, previendo indicadores de procesos y evaluación de resultados, a fin de que una decisión de este tipo resulte en una mayor eficacia y efectividad del programa.
- Elaborar nuevos indicadores de eficacia y de calidad de los componentes del programa (en el Anexo se incluyen algunas propuestas para su formulación).
- Construir una línea de base a partir de los datos que puedan obtenerse de las Encuestas Permanentes de Hogares, para conocer la población que necesitan contar con apoyo del Estado mediante programas compensatorios, de manera a aumentar el acceso y la permanencia de los estudiantes en los distintos programas educativos.
- Definir clara y formalmente (mediante resolución), los criterios de selección o exclusión de las escuelas privadas subvencionadas como parte de la población potencial del programa.

- Definir clara y formalmente, los criterios para subsanar los errores existentes entre las estimaciones (base para las adquisiciones) y las situaciones reales halladas en el terreno. Por ejemplo, si no se consigue comprar suficientes plasticolas de manera a distribuir una en cada canasta, especificar cómo se administrará el faltante. Otro ejemplo es cuando las estimaciones por departamento no coinciden exactamente con las matrículas reales. También pueden existir “sobrantes”.
- Utilizar informaciones de fuentes de datos públicos confiables o de encuestas específicas, como complemento al juicio de expertos, para la toma de decisiones de la población beneficiaria. Es importante no saltar el proceso de evaluación para minimizar las exclusiones de cualquier proceso masivo.

Respecto a la organización y gestión

- Establecer una instancia de coordinación permanente para el programa, que podría recaer en una dirección general del MEC ya existente, que permita entre otros beneficios: centralizar las decisiones, mejorar la asignación de las funciones, ampliar la cantidad y calidad de información que genera el subprograma e incorporar mecanismos de control y evaluación. Como se ha señalado, existen distintas direcciones generales y niveles centrales e intermedios involucrados en el proceso de producción y se conforman comisiones AD HOC para organizar las actividades, con las limitaciones que esto conlleva. Por tanto se requiere una coordinación institucional y permanente de los procesos.
- Lograr una mayor formalización de los procesos, por ejemplo, elaborando manuales operativos aprobados por resolución.
- Lograr una unidad en la gestión de los componentes de provisión de textos y provisión de materiales didácticos.
- Generar condiciones y mecanismos para lograr una participación de otros sectores, especialmente locales, (Gobernaciones, Municipios). Así también, establecer espacios de participación a las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACES).
- Brindar atención especial a grupos y sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad. Si bien el programa es de carácter universal (para la totalidad de estudiantes matriculados), es importante desarrollar estrategias de atención a los grupos que se encuentran en condiciones de mayor discriminación social, para asegurar que sean adecuadamente atendidos por el MEC. Entre estos grupos merecen especial atención las poblaciones indígenas, las poblaciones rurales, en especial, las que se encuentran en zonas más alejadas de centros urbanos y, las poblaciones que viven en condiciones de pobreza extrema.
- Fijar un criterio para la inclusión de escuelas subvencionadas en el subprograma. Tal como se señaló, puede ser las cuotas que cobran por estudiante.

Respecto a la administración financiera

- Realizar una estimación del costo completa del programa y del valor que tiene cada canasta entregada a un estudiante (que debe incluir tanto la adquisición como la distribución de los mismos).

Respecto al monitoreo y evaluación

- Realizar una evaluación periódica de los resultados del programa con docentes, padres y madres y estudiantes (beneficiarios). Para ello se aporta un instrumento para relevamiento de datos que fue utilizado en forma piloto durante esta evaluación.

- Esta evaluación debe realizarse con una muestra representativa nacional, estratificada por zona (rural / urbana) y deben recogerse datos del nivel socioeconómico de la familia, de tal forma a identificar la visión que tienen diferentes sectores de la sociedad sobre el Subprograma de provisión de textos y materiales didácticos.
- Incluir preguntas referidas a la recepción y utilidad de los textos. Al respecto, las entrevistas realizadas sobre recepción de canastas básica en Asunción y Dpto. Central sugiere un conjunto de indicadores que pueden mejorar la información para el monitoreo y la evaluación del componente, tanto en lo referido a la eficacia como a la calidad.
- En esta evaluación se debería utilizar una metodología mixta (cuantitativa – cualitativa), para analizar las percepciones de los diferentes actores y beneficiarios. Se recomienda la realización de grupos focales y entrevistas en profundidad. También se pueden realizar observaciones de aula para constatar la presencia y el uso efectivo de los útiles escolares.
- Incluir algunas preguntas en las planillas de estadística utilizados por la Dirección de Planificación del MEC para el levantamiento de los datos anuales del sistema educativo (puede ser en la toma de datos realizada por el MEC en la segunda mitad del año). Estas preguntas pueden tomarse del cuestionario elaborado en esta evaluación. Respecto a útiles escolares: “¿Recibieron útiles escolares en su escuela?”, “¿En qué mes recibieron?”, “¿Los útiles alcanzaron a todos/la mayoría/algunos de los estudiantes?” “¿Llegaron todos los útiles previstos para cada estudiantes?”. Las mismas preguntas podrían hacerse sobre los textos escolares.
- Elaborar un Plan de Monitoreo y Evaluación, que estará a cargo de la Dirección de Planificación del MEC que genere un informe anual sobre los logros y dificultades en la ejecución del Subprograma y sus indicadores de su MML.
- Realizar un análisis de factores asociados que permita estimar la proporción del desempeño escolar que puede ser atribuido a la provisión de textos y materiales didácticos.

1. ANTECEDENTES DEL SUBPROGRAMA

El presente documento tiene por objetivo presentar los resultados de la evaluación realizada sobre la iniciativa de provisión de textos y materiales didácticos implementada por el Ministerio de Educación y Cultura durante el periodo comprendido entre los ejercicios fiscales 2007 al 2010, incluyendo aspectos relevantes de la iniciativa correspondientes al año 2011.

Esta evaluación ha sido realizada por encargo del Ministerio de Hacienda, en el marco de la implementación del Presupuesto por Resultados¹, según Ley de Presupuesto General de Gasto de la Nación del Sector Público para el ejercicio fiscal 2011.

1.1. Descripción General del subprograma

La provisión de textos y materiales didácticos constituye un subprograma de la Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica, con dos componentes: provisión de textos y provisión de materiales didácticos. Cabe resaltar que las Direcciones Generales de Educación Media y Educación Permanente incorporan a partir del año 2010 el componente de provisión de materiales didácticos (canastas) entre sus productos.

El subprograma consiste en la distribución gratuita de útiles escolares, textos y guías didácticas a alumnos/as de todos los niveles educativos de instituciones oficiales y a instituciones privadas subvencionadas.

Se cuenta con información² de que en la reforma educativa de 1957 se previó la dotación de materiales educativos a los estudiantes. En Innovaciones Educativas de 1973 se elaboraron en el Ministerio de Educación y Cultura libros de textos como apoyo al desarrollo curricular y éstos se distribuyeron a las instituciones educativas en forma gratuita (libros de la serie Ñanduti). Sin embargo, la dotación de libros no llegó a ser de carácter universal para los niños y niñas, se proveyó un grupo de libros para cada sección. La elaboración de los referidos textos así como su edición, impresión y distribución correspondieron a fondos de préstamos comprometidos con organismos financiadores internacionales.

En la Reforma Educativa iniciada en 1994 se incluyó la provisión de textos escolares a alumnos de instituciones socioeconómicamente vulnerables en el marco de los programas que contaron con préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Desde ese tiempo se licitó la compra de libros producidos por editoriales privadas (El Ministerio de

¹ El objetivo del Presupuesto por Resultados es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando la asignación y uso de los recursos con resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente y en forma institucionalizada la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias. Busca cambiar el foco de la discusión del presupuesto, centrada en los insumos y desde una perspectiva exclusivamente financiera, hacia los resultados que se logran y el efecto que sus acciones tienen sobre la sociedad (Informes de Control y Evaluación 2007).

² Las referencias históricas al componente de Provisión de Textos provienen de respuesta enviada por Inés Perrota, Directora General de Educación Escolar Básica y Nancy Benítez, Directora de Curriculum del MEC.

Educación y Cultura dejó de producir materiales educativos y se dedicó a evaluar y seleccionar los textos a ser distribuidos a los estudiantes).

Cuadro 1. Resumen del subprograma

subprograma 4; Consolidación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Escolar Básica				
subprograma 1; Apoyo operativo a la gestión curricular				
subprograma 2; Complemento nutricional				
subprograma 3; Provisión de Textos y Materiales Didácticos				
	2007	2008	2009	2010
Producto 1	Kit Escolar			Canasta Básica
Producto 2	Textos y Guías Didácticas			
Niveles destinatarios	Educación Inicial (EI) Educación Escolar Básica (EEB), 1º y 2º Ciclos			EI; EEB 1º, 2º y 3º
Ámbito Territorial	Nacional			
Población Potencial	100% de alumnos/as matriculadas en el instituciones de sector oficial y 75% de matriculadas en privados-subvencionados			
	Niveles: EI, 1º y 2º EEB			EI, 1º, 2º y 3º EEB
Población Objetivo	Cupos departamentales de acuerdo a proporción de pobreza del departamento			Cantidad por Departamentos asignada en base a la matrícula estimada
subprograma 11; Resignificación de la Oferta de la Educación Media				
	2007	2008	2009	2010
Ámbito Territorial	Nacional			
Producto 3	Canasta básica			
Población Potencial	EM			
Población Objetivo	EM			
subprograma 14; Formación Básica Permanente a la población joven y adulta y a las personas con necesidades educativas				
	2007	2008	2009	2010
Ámbito Territorial	Nacional			
Producto 2	Canasta básica			
Población Potencial	EP			
Población Objetivo	EP			

Fuentes: Ficha de objetivos y actividades 2007-2011; Reseña Histórica de la Canasta de Útiles Escolares, elaborada por el MEC, 2011; Beneficiarios Potenciales de Programas Compensatorios Años 2008 y 2009 y Entrevistas a Directores de áreas.

Hasta el año 2009, la cobertura de distribución de textos no era aún completa pues se seguía priorizando las zonas más carenciadas. Cada año se reimprimían los textos de manera a distribuir en zonas diferentes pues la vida útil de los materiales estaba calculada en cinco años.

Desde el año 2009 el Ministerio de Educación y Cultura reinició su tarea de elaborar los materiales educativos a ser utilizados en las escuelas oficiales y privadas subvencionadas, ahorrándose con ello los costos de compra de contenidos y edición de los libros. Con estos libros, desde el año 2010, se hace un esfuerzo por universalizar la tenencia de libros de textos a alumnos de 1º al 6º grado, proceso que cerrará en el año 2012.

La distribución materiales didácticos, se ha realizado también desde el inicio de la Reforma Educativa con recursos provenientes de programas de apoyo a la reforma, incluyendo recursos financieros proveniente de préstamos de organismos internacionales.

La provisión de materiales didácticos incluye una canasta básica de útiles³ y textos que se entregan a todos los estudiantes al inicio del periodo escolar. En el nivel de escolar básica, la

³ Es el conjunto de útiles escolares entregados a cada estudiante. El contenido de la misma es diferente para cada nivel educativo. En general incluye cuadernos, lápices borrador, regla, sacapuntas y otros

provisión de textos tiene una dinámica diferente, ya que se entrega a instituciones seleccionadas del primer y segundo ciclos.

La asignación de canastas entre los años 2007 y 2009 se dispuso de acuerdo a la proporción de población pobre por Departamento, conforme a los datos suministrados por la Dirección General de Planificación Educativa del Ministerio de Educación y Cultura. A partir del año 2010 la entrega de canastas⁴ fue a todos los estudiantes matriculados, en todos los niveles y modalidades educativas en instituciones públicas y a parte de las escuelas subvencionadas. Esta ampliación significó en el año 2010 un aumento de 239% en el número de alumnas/os beneficiadas/os que recibieron útiles escolares con relación al año 2007. Desde el año 2011, los procesos de empaquetado y distribución han sido tercerizados.

La iniciativa evaluada tiene una cobertura geográfica nacional, y su implementación corresponde al Ministerio de Educación y Cultura respetando las asignaciones establecidas en el plan financiero por el Ministerio de Hacienda.

1.2. Objetivos del subprograma a nivel de fin y propósito

De acuerdo a lo definido en la Matriz de Marco Lógico los objetivos del subprograma son:

- FIN: Aumentar el acceso, mejorar la eficiencia, la calidad de la educación en los diferentes niveles/modalidades educativas.
- PROPOSITO: Contribuir al mejoramiento de la equidad y la retención escolar (VER ANEXO 1 Matriz de Marco Lógico).

1.3. Justificación del Programa

El subprograma se implementa dentro de un conjunto de medidas que apuntan a superar las dificultades de acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo.

El Estado paraguayo ha logrado aumentar la cobertura en la educación preescolar y escolar básica. Sin embargo, uno de los problemas que persiste es la poca retención que se produce a partir del tercer ciclo de la EEB. Esta situación se refleja en el siguiente gráfico que muestra una alta tasa de asistencia de niños y niñas entre 7 y 12 años (que corresponde a la edad de los primeros dos ciclos de la EEB y una clara disminución a partir de los 13 años.

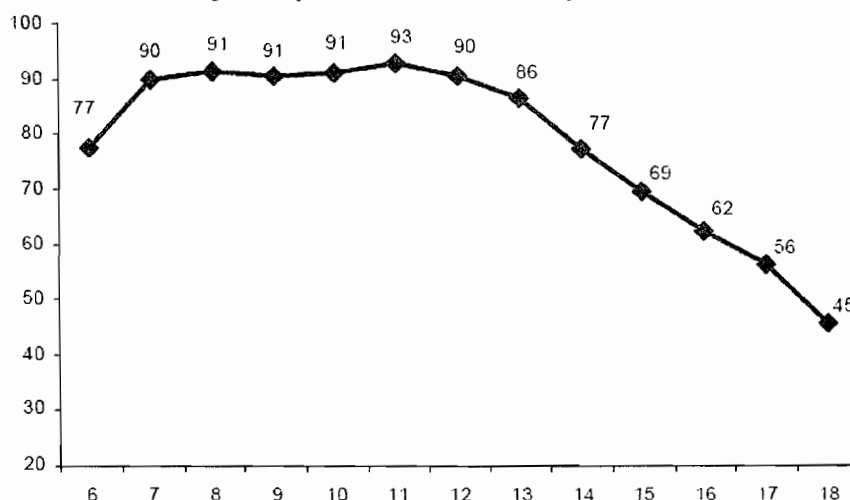
El problema de la deserción y la inasistencia escolar es multicausal y no se puede atribuir exclusivamente a la dificultad de las familias para adquirir textos y útiles escolares. Incluso, cuando se habla de “motivos económicos” generalmente se alude a la necesidad del niño, niña y adolescente de realizar actividades que generen ingresos para su familia y no solo para cubrir sus gastos escolares (Elías y Molinas, 2009). Sin embargo, como se puede ver en la sección 1.1

específicos para el nivel, como cartulina y pintura de dedo en la Educación Inicial y calculadora científica y diccionarios en la educación media. Desde el 2011 se entregan todos los útiles en un plástico sellado y etiquetado.

⁴ Si bien se ha mencionado en entrevistas con funcionarios del Ministerio de Educación y Cultura que el objetivo es “universalizar la entrega”, se observa que el alcance no implica la entrega de las canastas a toda la población con derecho a estudiar, sino a la población potencial del programa que es la población matriculada.

del Capítulo II, el costo de los útiles escolares constituye un gasto de bolsillo importante para las familias.

Gráfico 1. Porcentaje de la población de 6 a 18 años que asisten a una institución educativa.



Fuente: Elías y Molinas (2009)⁵

A fin de relevar más justificación para el componente de provisión gratuita de textos y materiales didácticos, el equipo de evaluadores ha buscado información de carácter socio-económico que respalde la implementación de la iniciativa. Como resultado, se presentan datos de las Encuestas Permanentes de Hogares⁶ correspondientes a los años 2006 al 2009. El Cuadro 2 muestra las razones de inasistencia de niños, adolescentes y jóvenes que no asiste a instituciones educativas, según edad y sexo.

Como se puede apreciar el principal motivo de inasistencia de niños y niñas de 5 a 9 años señalado por los entrevistados no se refieren a motivos económicos, sino cultural⁷es o de oferta educativa u otros. Esto cambia en la franja etaria de 10 a 12 años, en la cual ambos motivos: económico y cultural aparecen en igual medida y bajo porcentaje.

⁵Elías, R. y Molinas, J. (2009). Deserción escolar de adolescentes. En S. Cueto, La reforma pendiente en América Latina (págs. 409-462). Santiago: Fondos de Investigaciones Educativas, subprograma de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

⁶ Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). Encuesta Permanente de Hogares. Informes 2006 al 2009.

⁷Motivos culturales resumen las respuestas: No tiene edad para ir a la escuela; terminó sus estudios; No quiere estudiar y motivos familiares; mientras que oferta educativa resumen respuestas como: No existe institución cercana o la que existe es de baja calidad o no ofrece escolaridad completa, docente no asiste regularmente o institución.

Cuadro 2. Acceso a educación en el periodo 2006-2009

Niños de 5 a 9 años (El o 1º EEB)		2006	2007	2008	2009
Asiste		83,3%	86,3%	88,6%	89,5%
No Asiste		16,7%	13,7%	11,4%	10,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
No Asiste					
Sin recursos/Muy costoso		1,4%	1,6%	1,0%	0,7%
Trabajo/Labores del hogar		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Motivos culturales, oferta educativa y otros		15,3%	12,1%	10,3%	9,8%
Niñas de 5 a 9 años (El o 1º EEB)		2006	2007	2008	2009
Asiste		82,4%	88,0%	89,8%	91,1%
No Asiste		17,6%	12,0%	10,2%	8,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
No Asiste					
Sin recursos/Muy costoso		2,3%	0,5%	1,0%	1,4%
Trabajo/Labores del hogar		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Motivos culturales, oferta educativa y otros		15,3%	11,5%	9,3%	7,5%
Hombres de 10 a 12 años (2º EEB)		2006	2007	2008	2009
Asiste		96,2%	96,1%	97,6%	98,3%
No Asiste		3,8%	3,9%	2,4%	1,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
No Asiste					
Sin recursos/Muy costoso		1,9%	1,2%	0,6%	0,5%
Trabajo/Labores del hogar		0,2%	0,1%	0,0%	0,3%
Motivos culturales, oferta educativa y otros		1,7%	2,6%	1,7%	1,0%
Mujeres de 10 a 12 años (2º EEB)		2006	2007	2008	2009
Asiste		97,8%	95,5%	97,5%	97,1%
No Asiste		2,2%	4,5%	2,5%	2,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
No Asiste					
Sin recursos/Muy costoso		1,1%	1,9%	0,7%	1,8%
Trabajo/Labores del hogar		0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Motivos culturales, oferta educativa y otros		1,0%	2,7%	1,7%	1,1%

Fuente: Elaboración propia, en base a las Encuestas Permanentes de Hogares; DGEEC. 2006-2009.

El siguiente cuadro presenta información sobre la franja etaria beneficiada solo a partir del año 2010. En esta etapa se puede ver que en el periodo analizado, un importante número de adolescentes y jóvenes que no asisten a institución educativa por motivos económicos y laborales, aunque entre los jóvenes se destaca nuevamente el factor cultural o de oferta educativa.

Cuadro 3. Acceso a educación en el periodo 2006-2009

Hombres de 13 a 15 años (3º EEB)		2006	2007	2008	2009
Asiste		86,9%	84,7%	86,6%	86,4%
No Asiste		13,1%	15,3%	13,4%	13,6%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
No Asiste					
Sin recursos/Muy costoso		7,8%	8,0%	4,4%	6,1%
Trabajo/Labores del hogar		1,3%	3,3%	3,0%	2,4%
Motivos culturales, oferta educativa y otros		3,9%	4,0%	6,0%	5,1%
Mujeres de 13 a 15 años (3º EEB)		2006	2007	2008	2009
Asiste		86,9%	85,3%	84,6%	86,2%
No Asiste		13,1%	14,7%	15,4%	13,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
No Asiste					
Sin recursos/Muy costoso		7,1%	6,9%	7,8%	5,2%
Trabajo/Labores del hogar		1,5%	2,0%	1,8%	1,2%
Motivos culturales, oferta educativa y otros		4,5%	5,8%	5,8%	7,4%
Hombres de 16 a 18 años (EM)		2006	2007	2008	2009
Asiste		68,0%	59,6%	62,7%	65,1%
No Asiste		32,0%	40,4%	37,3%	34,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
No Asiste					
Sin recursos/Muy costoso		13,7%	17,3%	12,9%	12,7%
Trabajo/Labores del hogar		6,9%	10,7%	10,9%	8,6%
Motivos culturales, oferta educativa y otros		11,4%	12,4%	13,5%	13,6%
Mujeres de 16 a 18 años (EM)		2006	2007	2008	2009
Asiste		59,4%	65,0%	63,4%	64,0%
No Asiste		40,6%	35,0%	36,6%	36,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
No Asiste					
Sin recursos/Muy costoso		18,8%	13,6%	15,7%	14,9%
Trabajo/Labores del hogar		6,8%	8,3%	6,1%	4,0%
Motivos culturales, oferta educativa y otros		15,0%	13,1%	14,8%	17,1%

Fuente: Elaboración propia, en base a las Encuestas Permanentes de Hogares; DGEEC. 2006-2009.

1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el subprograma

Desde el punto de vista normativo, la iniciativa se fundamenta en los principios de gratuidad y obligatoriedad de la educación expresada en la Constitución Nacional, así como en otras leyes nacionales, tales como la Ley General de Educación (1264/1998) y la Ley 4088/2010, que establece la gratuidad de la educación inicial y la educación media.

Constitución Nacional

Las siguientes disposiciones constitucionales se vinculan a las justificaciones del subprograma:

- *Art. 73 Del Derecho a la Educación y sus Fines: Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad.*
- *La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo.*

- *Art. 75 De la responsabilidad educativa: El Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos.*
- *Art. 76 De las Obligaciones del Estado: La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito.*

Ley Nº 1264/98 General de Educación

Los artículos más relevantes de la Ley General de Educación en relación al presente subprograma se resumen a continuación:

De la compensación de las desigualdades en la educación:

- *Art. 23: Las autoridades educativas mediante programas de compensación, atenderán de manera preferente a los grupos y regiones que enfrenten condiciones económicas, demográficas y sociales de desventaja*
- *Art. 24: Se facilitará el ingreso de las personas de escasos recursos en los establecimientos públicos gratuitos.*
- *Art. 32: La Educación Escolar Básica comprende nueve grados y es obligatoria. Será gratuita en las escuelas públicas de gestión oficial, con la inclusión del preescolar.*
- *La gratuidad se extenderá progresivamente a los programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos.*

Ley Nº 4088/2010

Esta ley establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial y de la educación media. Los artículos relevantes al subprograma evaluado son:

- *“Art. 1 esta ley tiene por objeto fomentar la educación en todos sus niveles, garantizando el derecho de toda persona a una educación integral, permanente y en igual de oportunidades.*
- *Art. 2 establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media en las escuelas públicas de gestión oficial.”*

Además, del marco normativo señalado, se debe considerar la iniciativa evaluada en el marco de las políticas globales y sectoriales del país. Al respecto, se resumen los principales aspectos de la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS 2010-2020), el Plan Estratégico Económico y Social (PEES 2008-2013) y el Plan Nacional de Educación 2024.

Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social – PPDS (2010-2020)

Esta Política Pública se fundamenta en cuatro Ejes Estratégicos:

- Calidad de vida.
- Inclusión social.
- Crecimiento económico sin exclusiones.
- Gestión por resultados.

En el Eje Estratégico 1. *Calidad de Vida* se aborda el tema de la universalidad en el acceso al sistema de bienes y servicios sociales proveídos por el Estado reconociendo el derecho de la población a tener acceso universal a los servicios sociales de calidad en salud, educación y seguridad social.

En el subprograma 1.2. *Educación como Bien Público*, se formula como objetivo “garantizar el acceso, la calidad y la equidad de la educación paraguaya como bien público y derecho fundamental de las personas a lo largo de la vida” (Objetivo 1.2).

En materia de Políticas Priorizadas, el documento presenta las siguientes:

“1.2.1. Asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los estudiantes de los diferentes niveles/modalidades educativos.

1.2.2. Asegurar la calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativo, atendiendo la diversidad y la multiculturalidad.

1.2.3. Afianzar la gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local”.

En resumen, el PPDS no incorpora específicamente la iniciativa de proveer textos y materiales didácticos, pero en forma indirecta lo considera en el objetivo 1.2. del Eje Estratégico 1, en el que se propone garantizar el acceso, la calidad y la equidad de la educación paraguaya.

Plan Estratégico Económico y Social – PEES (2008-2013)

El PEES 2008-2013 presenta una planificación estratégica por Institución del Estado. El Ministerio de Educación y Cultura no se encuentra entre las instituciones seleccionadas.

Desde una perspectiva más amplia, el objetivo principal del PEES es: “mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país, sin exclusiones”.

Para lograr el objetivo principal, el gobierno se propone orientar las acciones sobre seis objetivos estratégicos, entre los cuales se puede resaltar el siguiente: *“aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema”.*

Entre los ocho pilares en los cuales se apoya el logro de los objetivos, se podría considerar el objetivo VIII, como el más vinculado a la iniciativa evaluada: “Generar empleo y luchar contra la pobreza y contra toda forma de exclusión social”.

Algunos de los objetivos específicos del Objetivo VIII son:

- “Mejorar indicadores sociales, especialmente los incluidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Aumentar la calificación de los recursos humanos de país, con el incremento de la escolaridad”.

Cabe resaltar que entre las acciones y medidas propuestas en el Objetivo VIII del PEES 2008-2013 no se encuentra alguna relacionada con la entrega de útiles escolares.

Plan Nacional de Educación 2024

Los principios y las estrategias establecidos en el ***Plan Nacional de Educación 2024***, aprobado en mayo de 2009, establecen las principales justificaciones de la iniciativa evaluada.

Dicho documento establece como desafíos la universalización y contextualización de las políticas educativas y vincula esos conceptos con la formulación de las “Cuatro A” del Derecho

a la Educación de Tomasevski⁸ quien señala que la universalización de la política educativa debe contemplar los siguientes elementos: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

Particularmente relevantes para este subprograma son los elementos de asequibilidad y accesibilidad. La asequibilidad implica un presupuesto suficiente, escuelas y maestros necesarios, infraestructura y dotaciones pertinentes. La accesibilidad hace referencia a la gratuidad, accesibilidad económica, material y geográfica a las instituciones educativas.

Por otra parte, la calidad y equidad constituyen principios orientadores del Plan: "La calidad se orienta a que todas las acciones del MEC sean desarrolladas, garantizando la calidad en los procesos y en los resultados. La equidad supone que las acciones del MEC sean realizadas sin discriminación de ninguna índole y garantizando la igualdad de oportunidades educativas a todos los ciudadanos y ciudadanas".

En los *ejes estratégicos* del Plan se incluye la igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los estudiantes de los diferentes niveles / modalidades educativas. En este eje, uno de los objetivos es *"Ampliar la cobertura en todos los niveles/modalidades educativos, garantizando condiciones adecuadas para el acceso, la permanencia y la culminación oportuna de las diversas poblaciones, poniendo especial énfasis en aquellas en situación de vulnerabilidad."*

Para este objetivo, una de sus líneas estratégicas constituye el "Fortalecimiento de los Programas Compensatorios dirigidos a poblaciones en situación de vulnerabilidad en articulación con otros sectores". Una de las acciones propuestas para esta línea estratégica es la Ampliación y sostenibilidad de subsidios a estudiantes en articulación con otros sectores (becas, útiles escolares, complemento nutricional, entre otros).

1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el subprograma

Los siguientes cuadros presentan los textos escolares y la canasta de útiles escolares distribuidos a cada alumno/a en el marco de la iniciativa evaluada. El cuadro fue elaborado en base a la documentación entregada por el Ministerio de Educación y Cultura y por el Ministerio de Hacienda.

1.5.1 Componente de Útiles Escolares

La composición de la canasta registró cambios a los efectos de adecuarse a las necesidades del nivel inicial. Por ejemplo, el desarrollo de la motricidad fina corresponde a este ciclo, por lo que las crayolas y pinturas de dedo son más aptas al proyecto pedagógico que los lápices.

⁸Crighton, J. (2006). *Katarina Tomasevski hablándole al poder*. www.tomasevski.net/obituary.htm

Cuadro 4. Útiles adquiridos para Educación Inicial (Preescolar).

Contenido de Canasta por alumno	2007	2008	2009	2010
Cajas de lápices de colores	2	1	-	-
Plasticola o pegamento blanco	1	1	1	1
Tijerita	1	1	1	1
Borradores	2	2	-	-
Lápices de papel	5	5	-	-
Sacapuntas	1	1	-	-
Cuadernos de 20 hojas sin rayas	2	2	-	-
Carpetas archivadoras plastificadas	-	-	2	2
Hojas blancas tamaño oficio	-	-	46	100
Caja de crayolas gruesas 10mm	1	1	1	1
Cajas marcadores gruesos	-	-	-	2
Caja de témpera de 6 colores	-	1	1	-
témperas de colores 250ml c/u	-	-	-	3
Pincel N° 4 para témpera	-	2	-	-
Pincel N° 8 para témpera	-	-	1	2
Pincel N° 14 para témpera	-	-	1	2
Pintura para dedo	-	-	1	1

Fuente: Informes de Control y Evaluación 2007 al 2010. Ministerio de Hacienda. Información Sobre Costos Y Presupuesto. Ministerio de Educación.

Vemos que para el año 2010 se consigna la compra de 52.725 plasticolas para un total de 105.451 estudiantes matriculados. Estaba prevista la entrega de una plasticola por niño, pero la compra fue menor a la cantidad planificada. No se cuenta con información para conocer la decisión adoptada para la distribución final para cubrir ésta diferencia.

Cuadro 5. Útiles adquiridos para el Primer Ciclo de la Educación Escolar Básica.

Contenido de Canasta por alumno	2007	2008	2009	2010
Cuadernos de doble raya de 48 hojas	4	4	2	4
Lápices de Papel	5	5	4	5
Caja de Lápices de Colores	1	1	1	1
Borradores	2	2	2	2
Regla ligera (de madera reforestada en 2010)	1	1	1	1
Sacapuntas(de metal en 2010)	1	1	1	1
Tijerita	1	1	1	1

Fuente: Informes de Control y Evaluación 2007 al 2010. Ministerio de Hacienda. Información Sobre Costos Y Presupuesto. Ministerio de Educación.

La composición de la canasta del primer ciclo no experimentó cambios substanciales el periodo y los insumos adquiridos en los años evaluados, se ajusta a las cantidades previstas por alumno/a.

Para el segundo ciclo se incluyó en cada canasta menos cuadernos y más lápices de papel en los años 2009 y 2010.

Cuadro 6. Útiles adquiridos para el Segundo Ciclo de la Educación Escolar Básica.

Contenido de Canasta por alumno	2007	2008	2009	2010
Cuadernos de una raya de 50 hojas.	5	5	2	4
Lápices de papel.	5	5	5	6
Caja lápices de colores largos	1	1	1	1
Borradores	2	2	2	2
Regla(ligera de madera reforestada desde 2010	1	1	1	1
Sacapuntas(metal desde 2010)	1	1	1	1
Bolígrafo (2009: 1 negro y 1 azul; 2010: 2 negro 2 azul)	2	2	1	2
			1	2

Fuente: Informes de Control y Evaluación 2007 al 2010. Ministerio de Hacienda. Información Sobre Costos Y Presupuesto. Ministerio de Educación.

La lista de útiles del Cuadro 6 y 7 se distribuyen solo desde el año 2010.

Cuadro 7. Útiles adquiridos para el Tercer Ciclo de la Educación Escolar Básica

	2010
Cuadernos universitarios de una raya de 96 hojas	2
Cuadernos universitarios cuadriculados de 96 hojas	1
Lápices de papel	2
Borradores	1
Set de reglas geométricas	1
Sacapuntas de metal	1
Bolígrafos	
negro	2
azul	2
Carpeta archivadora	1
Hoja centimetrada No 2	20
Calculadora científica	1

Fuente: Informes de Control y Evaluación 2007 al 2010. Ministerio de Hacienda, Información Sobre Costos Y Presupuesto. Ministerio de Educación.

Cuadro 8. Útiles adquiridos para Educación Media y Educación Permanente.

EDUCACIÓN MEDIA 2010	Cantidad	EDUCACIÓN PERMANENTE 2010	Cantidad
Cuadernos universitarios, 96 hojas, una raya	5	Cuaderno universitario, 148 hojas una raya	Sin Información Disponible
Cuadernos universitarios, 96 hojas cuadriculados	2	Cuaderno sin rayas 20 hojas	
Lápices de papel	2	Bolígrafo	
Bolígrafo negro	1	Regla centimetrada	
Bolígrafo azul	1		
Borrador	2		
Set de reglas geométricas	1		
Calculadora científica	1		
Tabla periódica	1		

Fuente: Informes de Control y Evaluación 2007 al 2010. Ministerio de Hacienda, Información Sobre Costos Y Presupuesto. Ministerio de Educación.

Los productos entregados en cada canasta son idénticos para todas las instituciones del país y es asignada una para cada alumno o alumna matriculada. No se observa un enfoque de género en la definición de los bienes incluidos en las listas de útiles adquiridos para cada nivel, ni tampoco se observa consideraciones especiales para compensación a poblaciones vulnerables.

1.5.2 Componente de Textos

Cuadro 9. Textos adquiridos para alumnos/as del Primer y Segundo Ciclos de EEB - 2010

GRADO	TEXTOS	CANTIDAD POR VOLUMEN	CANTIDAD TOTAL DE CUADERNILLOS	COSTO UNITARIO	COSTO TOTAL
1°	Comunicación	1	80.000	4.500	360.000.000
	Matemática	1	80.000	4.500	360.000.000
	Vida Social y Trabajo	1	80.000	4.500	360.000.000
	Medio Natural y Salud	1	80.000	4.500	360.000.000
2°	Comunicación	1	80.000	4.500	360.000.000
	Vida Social y Trabajo	1	80.000	4.500	360.000.000
	Medio Natural y Salud	1	80.000	4.500	360.000.000
	Matemática	1	80.000	4.500	360.000.000

GRADO	TEXTOS	CANTIDAD POR VOLÚMEN	CANTIDAD TOTAL DE CUADERNILLOS	COSTO UNITARIO	COSTO TOTAL
3°	Comunicación	1	80.000	4.500	360.000.000
	Medio Natural y Salud	1	80.000	4.500	360.000.000
	Vida Social y Trabajo	1	80.000	4.500	360.000.000
	Matemática	1	80.000	4.500	360.000.000
4°	Lengua Materna	1	80.000	7.000	560.000.000
	Segunda Lengua	1	80.000	7.000	560.000.000
	Matemática	1	80.000	7.000	560.000.000
	Trabajo y Tecnología	1	80.000	7.000	560.000.000
	Ciencias Naturales	1	80.000	7.000	560.000.000
	Ciencias Sociales	1	80.000	7.000	560.000.000
	Educación Artística	1	80.000	7.000	560.000.000
5°	Lengua Materna	1	80.000	7.000	560.000.000
	Segunda Lengua	1	80.000	7.000	560.000.000
	Matemática	1	80.000	7.000	560.000.000
	Trabajo y Tecnología	1	80.000	7.000	560.000.000
	Ciencias Naturales	1	80.000	7.000	560.000.000
	Ciencias Sociales	1	80.000	7.000	560.000.000
	Educación Artística	1	80.000	7.000	560.000.000
6°	Lengua Materna	1	80.000	7.000	560.000.000
	Segunda Lengua	1	80.000	7.000	560.000.000
	Matemática	1	80.000	7.000	560.000.000
	Trabajo y Tecnología	1	80.000	7.000	560.000.000
	Ciencias Naturales	1	80.000	7.000	560.000.000
	Ciencias Sociales	1	80.000	7.000	560.000.000
	Educación Artística	1	80.000	7.000	560.000.000
TOTAL			2.640.000		16.080.000.000

* FUENTE: MEC, DGPEyC. Año Base de Estimación 2.006 - 2.007 (Matrícula)

Al analizar la composición se ha tratado de identificar sesgos de género teniendo en cuenta que “puede haber discriminación indirecta contra la mujer cuando las leyes, las políticas y los programas se basan en criterios que aparentemente son neutros desde el punto de vista de género pero que, de hecho, repercuten negativamente en la mujer.”⁹

En cuanto al contenido de los textos, El MEC y la Secretaría de la Mujer han creado la oficina denominada PRIOME (Programa de Igualdad de Oportunidades para el Mujer en Educación). Desde esta instancia se realiza una revisión de los textos a ser adquiridos por el MEC o elaborados por sus equipos técnicos, aplicando la perspectiva de género.

1.6. Procesos de producción de los componentes

1.6.1 Componente de canasta básica

⁹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1999), Recomendación General Nº 25: Medidas especiales de carácter temporal para garantizar la igualdad real. México: UNIFEM.

Por resoluciones Ad Hoc del Ministerio de Educación y Cultura¹⁰, se crea la Comisión de Recepción de Útiles Escolares, se establece el procedimiento de control de la calidad y cantidad de canastas básicas de útiles escolares adquiridos, así como el mecanismo de distribución de las mismas.

Esta Resolución integra la Comisión de Control y establece que sus funciones vinculan a los siguientes procesos:

- Llamado a licitación
- Recepción de útiles
- Distribución y redistribución de las Canastas Básicas de útiles escolares

La Comisión de Control está integrada por representantes de las siguientes Direcciones:

- Dirección General de Administración y Finanzas,
- Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica,
- Dirección General de Gestión Social y Equidad Educativa,
- Dirección General de Educación Media,
- Dirección General de Educación Permanente y
- Dirección General de Fortalecimiento del Proceso Educativo.
- Dirección General de Educación Indígena (en el año 2011).

El proceso de producción para este componente incluye las siguientes etapas:

- a) Identificación de la población beneficiaria: Proyección de población beneficiaria por departamento, sector, grado, curso y ciclo. La proyección es realizada por la Dirección de Planificación del MEC con los datos de las Estadísticas Educativas.
- b) Definición de la composición de la canasta básica (útiles escolares): Especificación del contenido de la canasta para cada nivel / modalidad conforme al subprograma / módulos de estudio. Esta especificación es realizada por cada Dirección de nivel del MEC: Educación Inicial, Educación Escolar Básica, Educación Media y Educación Permanente. En estos momentos no existe un mecanismo de consulta a docentes, directores y otros actores educativos sobre la composición de dichas canastas.
- c) Adquisición de los útiles escolares:
 - Definición de especificaciones técnicas conforme a los requerimientos para cada nivel (ciclo) / modalidad.
 - Elaboración de Pliegos de Bases y Condiciones para el llamado a licitación.
 - Conformación de equipos técnicos responsables de la evaluación de la propuesta técnica, que incluye el control de calidad de las muestras presentadas por los oferentes (En la sección referida a la organización y gestión del subprograma se especifica la composición de dicho equipo técnico).
 - Evaluación de las ofertas.
 - Adjudicación de los lotes.
 - Suscripción de los contratos con empresas proveedoras adjudicadas.
- d) Recepción y control de calidad y cantidad:
 - Recepción de útiles escolares.
 - Control del cumplimiento de las especificaciones técnicas.

¹⁰Resolución No. 29 del 20 de enero de 2010 y Resolución 667 del 22 de febrero de 2011 por las cuales se crea la comisión de recepción de útiles escolares, se establece el procedimiento de control de calidad, cantidad y distribución de la canasta básica de útiles escolares.

- Corroborar si los útiles llegan en buen estado.
- Controlar si la cantidad corresponde a lo estipulado en el contrato.

No se ha accedido a información sobre la comprobación de la oportunidad de la entrega de los materiales adquiridos.

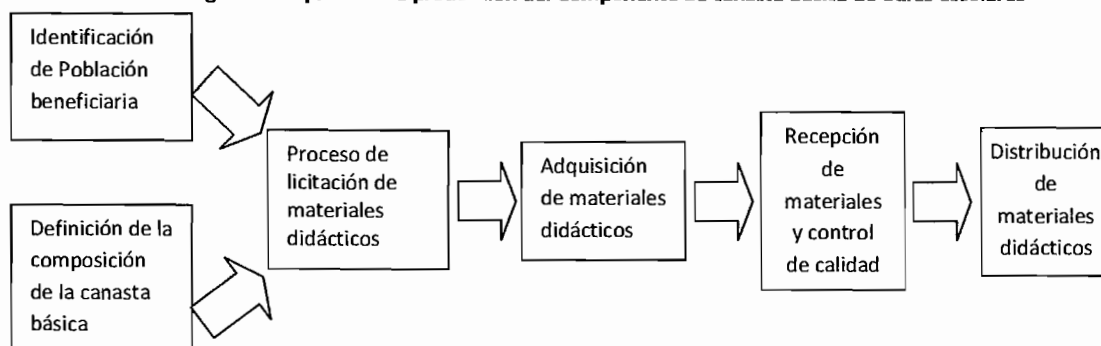
e) Distribución

- Preparación de canasta por nivel / modalidad / Departamento, conforme a la cantidad de matrícula por institución educativa.
- Entrega de canasta por parte del nivel central a las Coordinaciones Departamentales de Supervisión. Se elaboran actas de Recepción de Útiles Escolares para las diferentes instancias que reciben los materiales (Los formatos de las Actas están aprobados por la Resolución No 1776/2011). No se accedió a una base de datos que permita analizar la información registrada en dichas actas, y si incluyen la fecha en que el material educativo fue recibido por la escuela.
- Entrega de canasta por parte de las Coordinaciones Departamentales de Supervisión a las Supervisiones Educativas. Se deben elaborar Actas de Recepción de Útiles Escolares en cada caso.
- Entrega de canasta por parte de las supervisiones educativas a las instituciones educativas. Se elabora un Acta de Recepción de Útiles Escolares.
- Entrega de canastas por parte de las instituciones educativas a los beneficiarios (alumnas y alumnos).

En las resoluciones no se establece la participación de las instituciones educativas en las diversas fases productivas, así como no se establecen criterios específicos para la evaluación de ofertas.

Según señalaron los entrevistados, todos los años la Dirección General de Educación Indígena gestiona la distribución de las canastas de forma particular.

Gráfico 2. Fluxograma del proceso de producción del Componente de canasta básica de útiles escolares



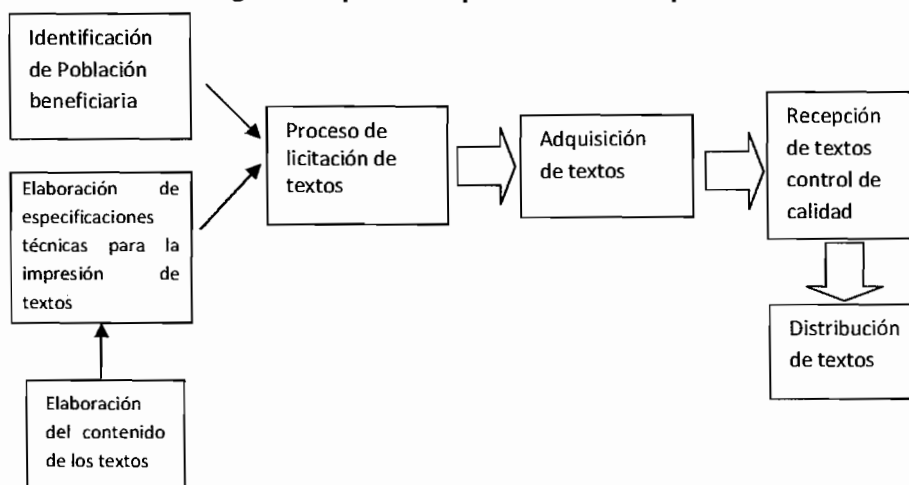
1.6.2 Componente de textos

Al igual que en el componente de canasta básica, el proceso seguido pasa por una secuencia similar. El proceso de producción para este componente incluye las siguientes etapas:

- Elaboración del contenido de los textos: El contenido de los textos es proveído por la Dirección de Curriculum el MEC.

- b. Identificación de la población beneficiaria: El cálculo realiza la Dirección General de Planificación tomando como base la matrícula.
- c. Elaboración de especificaciones técnicas para la impresión de textos: El Ministerio de Educación y Cultura ha elaborado las especificaciones técnicas para la impresión de los textos entre los años 2007 y 2011. En esas especificaciones se detallan los criterios de calidad en cuanto a tipo de papel, colores, encuadernación, etc.
- d. Proceso de licitación y adjudicación a empresas para la impresión.
- e. Adquisición de textos.
- f. Verificación de la calidad de los textos: Una vez que las empresas adjudicadas para la impresión hayan terminado su tarea, un equipo técnico del MEC verifica la calidad del trabajo antes de emitir el orden de pago.
- g. Distribución de textos: Hasta el año 2008 la distribución de los textos escolares se realizó a través de las supervisiones educativas (tarea posible porque el volumen de libros a entregar no era muy grande). En los años 2009 y 2010, el MEC se encargó de distribuir los materiales (con sus medios de transporte) y en el año 2011 la distribución será tercerizada (tal como se ha operado con las canastas básicas de útiles).

Gráfico 3. Fluxograma del proceso de producción del Componente de Provisión de Textos



1.7. Caracterización y cuantificación de la población potencial

Entendemos como población potencial, a la población a la que el subprograma debe beneficiar según los fundamentos que dan razón a su existencia¹¹ y; como población objetivo a la que por restricciones de distintos índoles (normalmente presupuestaria) se planifica que alcanzará el beneficio en ese año.

1.7.1 Componente de canasta básica

Así definida, la población potencial beneficiaria del subprograma evaluado, en el periodo 2007 al 2009 constituían el total de alumnos Y alumnas matriculadas en los primeros niveles de

¹¹ Que puede ser la población que presenta un problema o como en este caso, la que accede a un derecho establecido en la Constitución Nacional.

educación (Educación Inicial, 1º y 2º ciclos de Educación Escolar Básica) en instituciones educativas del sector oficial y del 75% de instituciones del sector privado/subvencionado¹².

En el año 2010 y 2011 se amplía la población potencial incluyendo a los alumnos y alumnas de los niveles 3º EEB, Educación Media y Educación Permanente. Así también, se amplía la población objetivo, incluyendo al 100% de la población potencial.

Estimamos la población potencial en base a los datos suministrados por la Dirección General de Planificación del Ministerio de Educación y Cultura (ver cuadros 11 al 15). A la fecha de elaboración de este informe no se disponían datos de matrícula efectiva de los años 2010 y 2011, por lo que se presenta la cifra estimada de estudiantes matriculados.

Cuadro 10. Resumen de población potencial de beneficiarios

Componente: Provisión de Materiales Didácticos					
	2007	2008	2009	2010	2011
Población Potencial	100% de alumnos/as matriculados/as en instituciones de sector oficial y 75% en privados-subvencionados				
	Niveles: Educación Inicial; Educación Escolar Básica, 1º y 2º Ciclos		EI, 1º, 2º y 3º EEB Educación Media y Educación Permanente		
	914.317 (*)	893.807	868.940	1.424.851	1.439.386

Fuente: (*) Elaboración propia en base a los datos de matrícula enviado por el MEC presentados en los cuadros 11 al 15. La cantidad estimada de matriculados en Educación Permanente la obtuvimos del informe Estadísticas Educativas, Informe Inicial 2009, cuadro 1.6.1., MEC.

Para los años 2007 al 2009 los valores estimados corresponden al siguiente cálculo: SectorOficial Niveles EI y 1 y 2 EEB + 75% (SectorPrivadoSubvencionado Niveles EI y 1º y 2º EEB). Para el año 2010 y 2011 se estimó como: SectorOficial Todos los Niveles + SectorOficial Educación Permanente año 2009 + 75% (SectorPrivadoSubvencionado Todos los Niveles).

La cantidad de estudiantes matriculados se estima para cada año, realizando una proyección de la matrícula por sector, Departamento, grado o curso (del preescolar hasta el tercer curso de la Media)¹³. Se utilizan como insumo las estadísticas educativas que las instituciones reportan cada año. Para la estimación se proyecta la matrícula por departamento y dentro del departamento por sector: oficial, privado y privado subvencionado. Una dificultad para las estimaciones es que las instituciones no siempre reportan las planillas de matriculaciones.

Los datos de la población potencial (matrícula) son desagregados por sexo, lo que aporta un elemento para la inclusión de un enfoque de género en la planificación del subprograma. También son desagregados por zona (rural/urbana) y por Departamento.

Todas las estadísticas se realizan por zona (urbana/rural), por sexo y por Departamento. No se realizan estimaciones especiales para las escuelas indígenas.

¹²La decisión de no considerar a los alumnos o alumnas matriculadas en instituciones del sector privado y del 25% de instituciones privadas subvencionadas, como población potencial, obedece al juicio de que en dichos establecimientos asisten personas que pueden adquirir sus propios útiles. Las instituciones privadas subvencionadas son incluidas a este programa de acuerdo al monto de sus cuotas. Esta justificación fue señalada en las entrevistas pero no está en la documentación disponible.

¹³Esta estimación se realiza al margen del subprograma evaluado, pero forma parte esencial del mismo. Según refieren el modelo de proyección de matrícula es el de cohorte reconstruida o flujo de alumnos de la UNESCO, este modelo considera las tasas de acceso al primer grado, indicadores de eficiencia interna (tasas de repitencia, promoción y abandono por grado y curso) Utiliza dos años consecutivos para la estimación. Más informaciones sobre el modelo se puede encontrar el documento "Análisis y proyecciones de la matrícula escolar en los países en desarrollo", Manual metodológico preparado por el Profesor Tore Thonstad, de la Universidad de Oslo, en cooperación con la División de Estadísticas de Educación, de la Oficina de Estadística de la Unesco

Cuadro 11. EDUCACION INICIAL Y PREESCOLAR. NIÑOS Y NIÑAS MATRICULADOS/AS

Departamento	2007			2008			2009			2010			2011		
	Oficial	P. Subv.		Oficial	P. Subv.		Oficial	Subv.		Oficial	P. Subv.		Oficial	P. Subv.	
Total País	92.789	14.999		95.323	15.650		92.080	14.460		93.737	14.720		95.425	14.985	
Asunción	3.345	3.201		3.418	3.494		3.289	3.206		3.348	3.264		3.408	3.322	
Concepción	4.069	923		4.076	983		4.148	852		4.223	867		4.299	883	
San Pedro	8.391	449		8.770	421		8.726	276		8.883	281		9.043	286	
Cordillera	4.901	581		4.937	633		4.946	542		5.035	552		5.126	562	
Guairá	3.536	377		3.674	408		3.404	376		3.465	383		3.528	390	
Caaguazú	10.395	801		10.174	879		9.616	809		9.789	824		9.965	838	
Caazapá	3.710	93		3.705	135		3.641	108		3.707	110		3.773	112	
Itapúa	7.266	987		7.468	989		7.034	1.089		7.161	1.109		7.290	1.129	
Misiones	1.804	187		2.023	128		1.845	138		1.878	140		1.912	143	
Paraguarí	3.813	364		4.205	370		3.961	299		4.032	304		4.105	310	
Alto Paraná	11.620	938		11.961	1.020		11.568	909		11.776	925		11.988	942	
Central	21.825	4.628		22.198	4.926		21.238	4.759		21.620	4.845		22.009	4.932	
Ñeembucú	862	245		869	252		826	193		841	196		856	200	
Amambay	1.375	271		1.381	290		1.543	270		1.571	275		1.599	280	
Canindeyú	3.849	54		4.147	56		3.984	84		4.056	86		4.129	87	
Pdte. Hayes	1.513	486		1.778	430		1.691	315		1.721	321		1.752	326	
Boquerón	193	374		231	196		273	178		278	181		283	184	
Alto Paraguay	322	40		308	40		347	57		353	58		360	59	

Fuente: Dirección de Planificación, MEC

Observación: Los datos de los años 2007 a 2009 son de matrícula efectiva. Los años 2010 y 2011 son proyectados, en base a la matrícula de los años 2008 y 2009.

Cuadro 12. EEB, PRIMER Y SEGUNDO CICLOS. NIÑOS Y NIÑAS MATRICULADOS/AS.

Departamento	2007		2008		2009		2010		2011	
	Oficial	P. Subv.	Oficial	P. Subv.	Oficial	P. Subv.	Oficial	P. Subv.	Oficial	P. Subv.
Total País	737.263	97.354	713.578	97.558	695.799	93.621	696.722	93.148	698.112	94.399
Asunción	29.408	21.334	27.532	21.355	26.136	20.866	26.223	20.552	26.315	20.278
Concepción	31.894	5.743	30.576	5.708	29.923	5.814	29.929	5.851	29.922	5.855
San Pedro	67.215	2.382	63.988	2.532	63.496	1.661	63.687	1.644	63.564	1.657
Cordillera	36.062	3.718	34.014	3.829	33.141	3.602	32.699	3.597	32.437	3.543
Guairá	26.797	2.148	26.082	2.302	24.861	2.337	24.705	2.376	24.788	2.367
Caaguazú	75.648	4.464	72.335	4.474	70.045	4.382	69.628	4.295	69.055	4.290
Caazapá	28.276	729	27.765	818	27.222	702	27.541	626	27.811	578
Itapúa	72.273	6.940	68.001	6.746	65.050	7.420	64.919	8.112	65.391	8.683
Misiones	16.186	804	15.998	500	15.452	505	15.397	510	15.473	524
Paraguarí	30.233	2.413	29.387	2.377	28.947	1.961	29.034	1.730	29.018	1.540
Alto Paraná	92.755	6.222	90.958	5.965	89.978	4.629	90.331	3.945	90.539	3.617
Central	161.333	27.659	156.876	28.565	152.162	28.429	153.095	29.327	154.214	30.543
Ñeembucú	8.610	1.497	8.218	1.373	8.306	1.031	8.439	836	8.527	800
Amambay	14.740	1.850	14.673	1.952	14.843	1.683	15.203	1.499	15.334	1.455
Canindeyú	30.669	357	31.218	362	30.158	360	29.801	374	29.482	384
Pdte. Hayes	11.306	4.418	11.493	4.424	11.342	4.059	11.173	3.736	11.110	3.911
Boquerón	1.491	4.352	1.917	3.956	2.228	3.879	2.485	3.802	2.722	3.996
Alto Paraguay	2.367	324	2.547	320	2.509	301	2.434	335	2.411	377

Fuente: Dirección de Planificación, MEC

Observación: Los datos de los años 2007 a 2009 son de matrícula efectiva. Los años 2010 y 2011 son proyectados, en base a la matrícula de los años 2008 y 2009

Cuadro 13. EEB, TERCER CICLO. NIÑOS Y NIÑAS MATRICULADOS/AS

Departamento	2007			2008			2009			2010			2011		
	Oficial	P. Subv.		Oficial	P. Subv.		Oficial	P. Subv.		Oficial	P. Subv.		Oficial	P. Subv.	
Total País	253.170	38.454		254.420	39.598		257.353	38.517		262.700	40.098		267.839	40.892	
Asunción	18.161	8.338		17.878	8.547		17.210	8.806		17.307	9.051		17.384	9.175	
Concepción	10.354	2.131		10.362	2.019		10.329	2.160		10.456	2.307		10.560	2.429	
San Pedro	19.623	1.119		20.057	1.212		20.348	893		20.830	762		21.209	715	
Cordillera	13.574	1.171		13.388	1.232		13.730	1.235		14.080	1.207		14.473	1.156	
Guairá	8.955	1.483		8.913	1.472		8.769	1.335		8.862	1.261		8.979	1.296	
Caaguazú	25.741	1.708		25.372	1.856		25.491	1.696		25.861	1.642		26.148	1.694	
Caazapá	8.840	258		8.744	312		8.564	266		8.723	255		8.933	217	
Itapúa	18.477	2.622		18.405	2.595		18.684	2.701		19.013	3.233		19.298	3.577	
Misiones	5.744	483		5.567	503		5.907	348		6.169	314		6.376	283	
Paraguarí	11.883	1.150		11.631	1.193		11.545	1.197		11.745	1.135		11.880	1.042	
Alto Paraná	29.481	2.954		29.514	2.829		30.879	1.972		31.596	1.938		32.392	1.833	
Central	62.827	11.500		64.509	12.361		65.724	12.545		67.193	13.417		68.670	13.971	
Ñeembucú	3.118	796		3.047	805		3.019	777		3.195	741		3.305	667	
Amambay	4.387	489		4.289	605		4.319	680		4.597	689		4.868	629	
Canindeyú	8.212	239		8.619	250		8.597	115		8.618	139		8.680	133	
Pdte. Hayes	2.998	1.014		3.110	959		3.214	975		3.365	1.116		3.506	1.218	
Boquerón	255	945		465	772		417	742		449	797		532	744	
Alto Paraguay	540	54		550	76		607	74		640	93		645	113	

Cuadro 14. EDUCACIÓN MEDIA.ALUMNOS Y ALUMNAS MATRICULADOS/AS.

Departamento	2007		2008		2009		2010		2011	
	Oficial	P. Subv.	Oficial	P. Subv.	Oficial	P. Subv.	Oficial	P. Subv.	Oficial	P. Subv.
Total País	165.076	17.473	169.965	17.687	172.237	17.905	175.930	18.479	179.913	19.285
Asunción	21.680	3.412	21.674	3.429	21.276	3.440	21.432	3.475	21.631	3.596
Concepción	6.330	1.615	6.582	1.545	6.951	1.454	7.139	1.468	7.348	1.494
San Pedro	11.819	849	12.660	804	12.562	898	12.642	866	12.782	746
Cordillera	9.852	290	9.816	282	10.113	277	10.312	269	10.623	303
Guairá	6.381	1.105	6.291	1.155	6.149	1.130	6.279	1.055	6.299	946
Caaguazú	15.445	1.253	15.947	1.291	16.179	1.226	16.097	1.246	16.145	1.224
Caazapá	5.277	182	5.511	220	5.466	228	5.467	219	5.550	210
Itapúa	9.837	1.797	9.824	1.907	10.055	1.835	10.374	1.905	10.732	2.212
Misiones	4.451	513	4.130	552	3.806	572	3.911	523	4.064	445
Paraguarí	8.747	675	8.908	625	8.650	854	8.676	902	8.815	989
Alto Paraná	15.806	1.269	16.721	1.159	17.327	1.102	18.186	993	18.793	951
Central	38.338	2.868	40.256	3.078	41.929	3.086	43.289	3.727	44.752	4.327
Ñeembucú	2.402	680	2.386	671	2.368	696	2.383	663	2.429	665
Amambay	3.021	31	2.987	142	2.919	153	2.953	152	3.048	180
Canindeyú	3.683	7	4.082	3	4.105	99	4.179	87	4.201	81
Pdte. Hayes	1.585	538	1.720	455	1.838	482	2.007	532	2.062	490
Boquerón	186	389	198	369	253	373	303	400	313	426
Alto Paraguay	236	-	272	-	291	-	300	-	325	-

Fuente: Dirección de Planificación, MEC

Observación: Los datos de los años 2007 a 2009 son de matrícula efectiva. Los años 2010 y 2011 son proyectados, en base a la matrícula de los años 2008 y 2009.

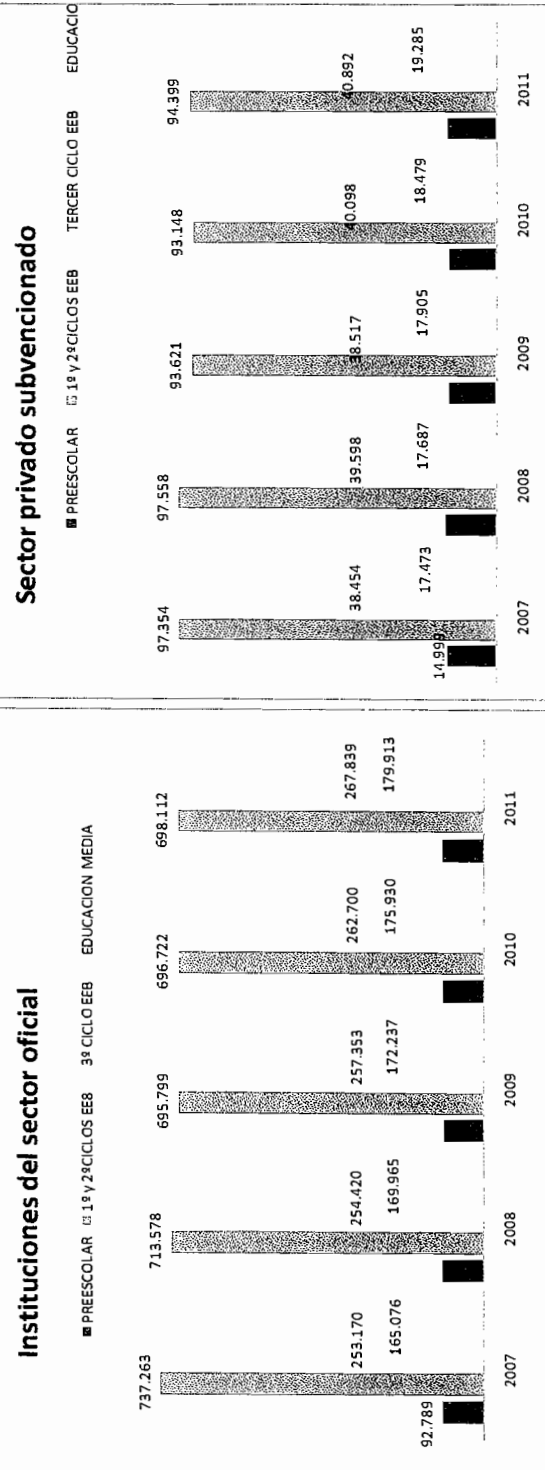
Cuadro 15. SÍNTESIS DE LAS MATRICULACIONES.ALUMNOS Y ALUMNAS MATRICULADOS/AS

	2007			2008			2009			2010			2011		
	Oficial	P. Subv.		Oficial	P. Subv.		Oficial	P. Subv.		Oficial	P. Subv.		Oficial	P. Subv.	
PREESCOLAR	92.789	14.999		95.323	15.650		92.080	14.460		93.737	14.720		95.425	14.985	
PRIMER Y SEGUNDO CICLOS EEB	737.263	97.354		713.578	97.558		695.799	93.621		696.722	93.148		698.112	94.399	
TERCER CICLO EEB	253.170	38.454		254.420	39.598		257.353	38.517		262.700	40.098		267.839	40.892	
EDUCACION MEDIA	165.076	17.473		169.965	17.687		172.237	17.905		175.930	18.479		179.913	19.285	
TOTAL POR AÑO	1.248.298	168.280		1.233.286	170.493		1.217.469	164.503		1.229.090	166.445		1.241.288	169.561	

Fuente: Dirección de Planificación, MEC

Observaciones: Los datos de los años 2007 a 2009 son de matrícula efectiva. Los años 2010 y 2011 son proyectados, en base a la matrícula de los años 2008 y 2009.
(*) Faltan datos de Educación Permanente

Gráfico 4. SÍNTESIS DE LAS MATRICULACIONES



1.7.2 Componente de textos

La población potencial beneficiaria del componente de textos, en el periodo 2007 al 2009 constituían el total de alumnos o alumnas matriculadas en los primeros niveles de educación (Educación Inicial, 1º y 2º ciclos de Educación Escolar Básica) en instituciones educativas del sector oficial y del 75% de instituciones del sector privado/subvencionado.

En el año 2010 y 2011 se amplía la población potencial incluyendo a los alumnos y alumnas de los niveles 3º EEB.

La población beneficiaria para los tres ciclos de la EEB corresponde a los cuadros 11 y 12 presentados en la sección 1.7.1.

1.8. Caracterización y cuantificación de la población objetivo

La población objetivo es la que se planea recibirá el beneficio del subprograma en la campaña correspondiente. La población objetivo fue diferente a la población potencial en el periodo 2007 al 2009, porque en ese periodo se planificó distribuir los útiles a los alumnos y alumnas en situación de pobreza económica. Ver cuadro 9.

La población objetivo del subprograma ha registrado cambios en el periodo evaluado. Los cambios se pueden clasificar de la siguiente forma:

- **2007 – 2009:** Se focalizó en sectores pobres que acuden al preescolar, primer y segundo ciclos de la EEB;
- **2010:** Se incluyó a todos los alumnos y alumnas de preescolar, primero, segundo y tercer ciclos de la EEB, además de alumnos de Educación Media y a estudiantes de programas de Educación Permanente.
- **En el 2011** se mantiene la misma orientación del año 2010.

Cuadro 16. Resumen de Población Objetivo para útiles escolares

Año	Población objetivo: Alumnos/as que cursan:	Cantidad Estimada(*)	Cantidad Beneficiada (**)
2007	Preescolar; Primer y Segundo Ciclos de EEB en condiciones de pobreza	494.007	494.007
2008	Preescolar; Primer y Segundo Ciclos de EEB en condiciones de pobreza	494.007	494.007
2009	Preescolar, Primer y Segundo Ciclos de EEB en condiciones de pobreza	450.105	733.453
2010	Preescolar; Primer, Segundo y Tercer Ciclos de EEB; Educación Media; Educación Permanente.	1.424.851	1.184.304
2011	Preescolar, Primer, Segundo, Tercer Ciclos de EEB, Educación Media, Educación Permanente.	1.439.386	No disponible

Fuente: (*) Beneficiarios potenciales de programas compensatorios 2007, 2008 y 2009, DGPEyC.. Para los años 2010 y 2011 la población objetivo coincide con la población potencial.

(**) Estimada a partir de la cantidad de kits adquiridas según el Informes de Control y Evaluación Años 2007 al 2010, MH.

Cuadro 17. Resumen de Población Objetivo para útiles escolares año 2010

Departamento:	Oficiales:			Subvencionada:		Asentamiento:		Indígena:		E. Especial:		TOTALES	
	Int.	PE	Total	Int.	Total	Int.	Total	Int.	Total	Int.	Total	Int.	Total
Asunción	132	3.396	50.894	37	13.069	-	-	1	263	15	1.260	185	65.487
Concepción	315	3.640	39.672	33	7.870	59	4.923	15	845	4	224	426	53.534
San Pedro	702	6.696	70.591	20	2.973	201	22.635	23	754	4	414	950	97.367
Cordillera	368	5.161	51.931	23	5.154	6	677	-	-	1	20	398	57.782
Guara	326	3.365	35.637	23	4.088	5	337	6	219	4	485	364	40.766
Caaguazú	766	9.921	107.608	15	2.665	41	4.682	41	2.128	4	218	867	117.301
Caazapa	378	3.353	35.422	7	1.238	32	2.937	12	715	-	-	429	40.312
Itapúa	713	6.947	90.593	35	10.275	40	5.783	14	451	3	330	805	107.432
Misiones	181	1.684	21.912	5	1.313	13	1.039	-	-	2	89	201	24.353
Paraguari	433	3.936	44.317	14	3.796	2	81	-	-	4	243	453	48.437
Abo Paraná	572	10.856	128.865	19	5.787	70	11.313	26	1.535	1	9	688	147.509
Central	636	21.167	249.830	53	16.983	17	4.821	2	476	3	448	711	272.558
Neembucú	184	776	11.702	11	2.341	1	184	-	-	2	68	198	14.295
Amanbay	134	1.292	16.276	5	1.744	22	1.565	25	1.818	-	-	186	21.403
Carindeyú	230	2.619	28.437	3	559	89	10.168	74	3.392	-	-	396	42.556
Pdte. Hayes	106	1.073	11.935	26	3.957	2	761	79	4.695	-	-	213	21.348
Boquerón	30	183	2.310	6	838	-	-	69	4.785	4	66	109	7.999
Abo Paraguay	24	172	2.282	3	420	-	-	15	1.163	-	-	42	3.865
Total	6.230	86.237	1.000.214	338	85.070	600	71.906	402	23.239	51	3.874	7.621	1.184.304

Fuente: Exp. Síme N° 1255

Fuente: Informe de Control y Evaluación Año 2010.

Es importante resaltar que el subprograma no dispone de datos de población efectivamente beneficiada ya que no se procesan sistemáticamente las actas de recepción.

Componente de textos

Cuadro 18. Población Objetivo para Textos Escolares, Año 2010

GRADO	TEXTOS	MATRÍCULA 2010	POBLACION OBJETIVO	CANTIDAD POR VOLUMEN
1°	Comunicación	146.823	80.000	1
	Matemática			1
	Vida Social y Trabajo			1
	Medio Natural y Salud			1
2°	Comunicación	142.886	80.000	1
	Vida Social y Trabajo			1
	Medio Natural y Salud			1
	Matemática			1
3°	Comunicación	143.732	80.000	1
	Medio Natural y Salud			1
	Vida Social y Trabajo			1
	Matemática			1
4°	Lengua Materna	139.333	80.000	1
	Segunda Lengua			1
	Matemática			1
	Trabajo y Tecnología			1
	Ciencias Naturales			1
	Ciencias Sociales			1
	Educación Artística			1
5°	Lengua Materna	134.648	80.000	1
	Segunda Lengua			1
	Matemática			1
	Trabajo y Tecnología			1
	Ciencias Naturales			1
	Ciencias Sociales			1

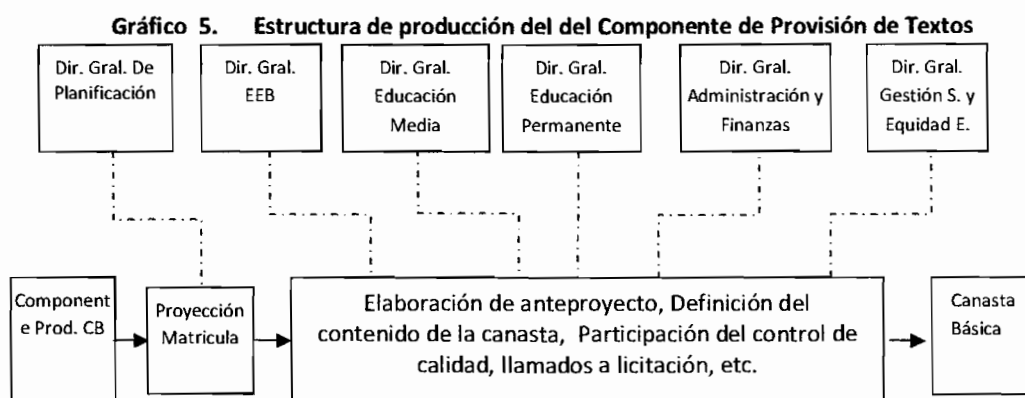
GRADO	TEXTOS	MATRÍCULA 2010	POBLACION OBJETIVO	CANTIDAD POR VOLUMEN
	Educación Artística			1
6°	Lengua Materna	128.932	80.000	1
	Segunda Lengua			1
	Matemática			1
	Trabajo y Tecnología			1
	Ciencias Naturales			1
	Ciencias Sociales			1
	Educación Artística			1
TOTAL		836.354	480.000	

FUENTE: MEC, DGPEyC. Año Base de Estimación 2.006 - 2.007 (Matrícula)

1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

1.9.1 Componente de canasta básica

Para el componente de canasta básica, la Estructura Organizacional está definida a través de las Resoluciones No 29, de enero del 2010, y No 667, de febrero de 2011. En ambas resoluciones se aprecia que para la ejecución del subprograma se crea una organización horizontal, de la cual participan las siguientes dependencias del Ministerio de Educación y Cultura.



➤ Estructura organizativa a nivel central:

Dirección General de Planificación Educativa, encargada de estimar la población potencial y objetivo del subprograma.

Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF), encargada de realizar el proceso de adquisición de los útiles escolares, que incluye los procesos de licitaciones, evaluaciones de ofertas y contrataciones. Dentro de la DGAF en el año 2011, participan las siguientes unidades.

- Unidad Operativa de Contrataciones (UOC),
- Departamento de Adquisición y Suministro
- Unidad Técnica de Fiscalización

Direcciones Generales de Nivel:

- Dirección de Educación Escolar Básica
- Dirección de Educación Media
- Dirección de Educación Permanente
- Dirección General de Educación Indígena (desde el año 2011)

Estas direcciones son responsables de:

- Definir el contenido de las canastas básicas de útiles,
- Definir los parámetros de calidad,
- Designar a sus especialistas para que conformen la comisión de recepción y
- Apoyar el proceso de distribución.

Dirección General de Gestión Social y Equidad Educativa, responsable de llevar a cabo el proceso de distribución de los útiles escolares y de realizar un monitoreo de la entrega a los alumnos y alumnas.

Dirección General de Fortalecimiento del Proceso Educativo, que designa a sus técnicos para que conformen la comisión de recepción que evalúa la cantidad y calidad de los materiales recibidos y prepara la lista de Supervisiones Educativas que participarán de la distribución a los establecimientos educativos.

- Estructura organizativa a nivel Intermedio
 - Coordinación Departamental de Supervisiones Educativas
 - Supervisiones Educativas

Estas instancias son las encargadas de recibir y distribuir los materiales educativos a las escuelas. También supervisan la calidad y cantidad de productos recibidos, y dejan constancia de la fecha de recepción de las canastas.

- Estructura organizativa a nivel escolar
 - Director
 - Docentes

Son responsables que la canasta de útiles sea entregada a cada alumno y alumna.

Desde el año 2010, la Comisión Ad Hoc creada para la recepción de útiles escolares (control de calidad y cantidad), está conformada de la siguiente manera:

- La Dirección General de Administración y Finanzas a través de la Dirección Administrativa, por medio de las dependencias a su cargo: Departamento de Adquisición y Suministro – Unidad Técnica de Fiscalización.
- Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica,
- Dirección General de Gestión Social y Equidad Educativa,
- Dirección General de Educación Media,
- Dirección General de Educación Permanente,
- Dirección General del Fortalecimiento del Proceso Educativo,
- Dirección General de Educación Indígena (año 2011),

Las funciones básicas de la comisión son

- Controlar el cumplimiento de las Especificaciones Técnicas,
- Corroborar si los útiles escolares llegan en buen estado, y

- Si la cantidad refleja lo estipulado en el cuadro resumen del total de útiles escolares remitido por el Departamento de Adquisición y Suministro.

1.9.2 Componente de textos escolares

El componente de textos escolares se desarrolla en la Dirección de Educación Escolar Básica.

Las instancias del MEC que participan a nivel central son la Dirección General de Planificación para la proyección de la matrícula, la Dirección General de EEB para la elaboración de los materiales, de las especificaciones técnicas y el control de calidad de los textos, la Dirección Gral. De Administración y Finanzas para la el proceso de licitación y compra.

En cuanto a la distribución se realizó a través de las supervisiones educativas hasta el año 2008. En los años 2009 y 2010, el MEC se encargó de distribuir los materiales (con sus medios de transporte) y en el año 2011 la distribución será tercerizada.

No se accedió a una documentación donde se establezca una estructura organizacional específica para este componente.

1.10. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación

1.10.1. Unidad responsable de seguimiento y evaluación

En cuanto al **componente de canasta básica**, la Resolución No 667/2011 señala que: “La primera línea de control o monitoreo con que deberá contar esta instancia, serán los mismos Coordinadores Departamentales de Supervisiones Educativas; quienes deberán presentar informes de sus actividades de monitoreo, en carácter de declaraciones juradas, al Equipo Ad Hoc de Coordinación General”.

Esta normativa establece procesos de monitoreo, pero como estas comisiones son Ad Hoc, no existe con una “Unidad” responsable del seguimiento y evaluación del subprograma.

La Dirección más estrechamente vinculada al seguimiento es la Dirección General de Fortalecimiento del Proceso Educativo. Esta Dirección se establece como sede para el funcionamiento del Equipo Ad Hoc de Coordinación General y Evaluación. La Dirección de Planificación participa en la estimación de los requerimientos, basado en la proyección de la matrícula; no participa del proceso de monitoreo y evaluación.

En el año 2011, por Resolución N° 367, del 7 de febrero de 2011, se conforma un Comité Ad Hoc de coordinación general del operativo de recepción, distribución, entrega y evaluación de la canasta básica de útiles escolares. Esta decisión se adopta a los efectos de establecer una unidad que tenga una visión integral de todo el proceso.

Dicho equipo de coordinación tiene dependencia directa del Gabinete Ministerial y está constituido por funcionarios del MEC, designados para el efecto por un tiempo delimitado (3 meses). En la resolución se estableció específicamente la obligación de las direcciones generales y órganos dependientes del MEC de proveer de toda ayuda e información requerida.

En lo que respecta al **componente de textos escolares**, no hay una unidad que se dedique al seguimiento y monitoreo de la provisión de textos.

1.10.2. Instrumentos para el monitoreo

Asegurar que un proyecto sea evaluable es una responsabilidad de los que lo formulan, y que un proyecto sea evaluable significa que permite entender la lógica de intervención, sus principales hipótesis y marco temporal, e Identificar las partes interesadas y los datos clave que se deberán tomar en consideración al momento de realizar las actividades de monitoreo y evaluación¹⁴.

Una buena definición de objetivos, indicadores y supuestos, en un Marco Lógico permite construir un sistema de monitoreo y evaluación de un programa.

La Matriz del Marco Lógico de la canasta de útiles escolares, presenta indicadores para el monitoreo del componente:

Los indicadores definidos son:

- Indicador de economía / proceso
"Porcentaje del presupuesto ejecutado respecto al plan financiero establecido en enero del año t".

Fórmula de cálculo: $\text{Presupuesto ejecutado en año t} / \text{recursos incorporados en el plan financiero en enero del año t} * 100$.

Fuentes de verificación: No especificado.

- Indicador de eficacia / producto
"Porcentaje de estudiantes por nivel/modalidad educativo de instituciones educativas de gestión oficial y privadas subvencionada beneficiado con el subprograma".

Fórmula de cálculo: $\text{Número de estudiantes beneficiados} / \text{número de potenciales beneficiarios} * 100$.

Fuentes de verificación: Base de datos del Sistema de Información de Estadística Continua.

- Indicador de calidad
Percepción de los usuarios sobre la canasta.

Fórmula de cálculo: Encuestas de percepción.

Fuente de verificación: no disponible.

El componente de Textos Escolares no se encuentra actualmente desarrollado en el Marco Lógico.

¹⁴Manual de Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas; Ortegón, E.; Pacheco, JF y Prieto, A. Series Manuales. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Julio 2005.

1.10.3. Línea de base

El subprograma no cuenta con una línea de base que incorpore los datos sobre los indicadores formulados.

1.10.4. Evaluaciones Externas

En el año 2007, la Contraloría de la República realizó una auditoría del subprograma de Provisión de Textos y Materiales Didáctico, analizando los datos correspondientes al año 2005¹⁵.

Esta auditoría señaló una serie de observaciones y recomendaciones en los procesos de adquisición, recepción y distribución de los kits escolares. La auditoría se realizó ante denuncias de baja calidad de los materiales escolares, retrasos en la distribución y sobrefacturación de los productos.

Entre las principales conclusiones de la auditoría, se destaca lo siguiente:

- Adquisición de útiles escolares sin la aplicación de criterios que garanticen las mejores condiciones de oportunidad, calidad y costo en la compra directa por vía de la excepción de útiles escolares
- No existen documentos que respalden entregas de útiles escolares a escuelas de los distintos departamentos del país.
- A más de 2 meses del inicio de clases del año 2.006 (11/04/06 – verificación in situ de auditores), el MEC contaba en su depósito con un importante lote de útiles escolares
- El MEC no cuenta con un subprograma que detalle los procedimientos a ser realizados por todas las dependencias involucradas en la programación, adquisición, recepción y distribución de kits escolares.
- Falta de razonabilidad y equidad en acciones del Ministerio de Educación y Cultura referente a la distribución de útiles escolares
- La falta de confiabilidad de la información producida, impide establecer con exactitud cuántos kits escolares fueron entregados a niños/as que asisten a escuelas del país

En general señala “Falta de cumplimiento legal, integridad documental y confiabilidad de los actos administrativos sometidos a verificación por esta auditoría, que se sustentan en las deficiencias, indicios de irregularidades y observaciones contenidas en este informe, que corresponde, sean investigados para su esclarecimiento y determinación de responsabilidades en el ámbito jurisdiccional competente”.

Por otra parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó un estudio de caso sobre el componente de provisión de kits escolares brindado por el MEC¹⁶ en la campaña 2008 y un diagnóstico de sus principales debilidades y fortalezas. El informe final, entregado en noviembre de 2008, presenta las siguientes conclusiones:

¹⁵ Informe Final Resolución CGR Nº 732/05. Auditoría de gestión a los efectos de verificar la programación, Adquisición, recepción y distribución de cuadernos y kits escolares Correspondiente al ejercicio fiscal 2005.

¹⁶ PNUD (Noviembre, 2008) subprograma kits escolares – Ministerio de Educación y Cultura, Informe Final de Evaluación (Borrador)

- *La estimación de la población meta del subprograma se basa en supuestos erróneos al tomar como punto de referencia el porcentaje de la población pobre a nivel nacional, distribuyendo los kits según distribución de la matrícula general. Este método genera importantes errores de exclusión e inclusión, principalmente asignando demasiados kits a Asunción, en claro prejuicio del Departamento Central.*
- *Existe una alta discrecionalidad en el uso de los recursos asignados al subprograma, poniendo en riesgo las posibilidades de ampliar la cobertura del mismo.*
- *La ausencia de un criterio de selección o focalización de las escuelas a ser asistidas está induciendo a orientar recursos a poblaciones estudiantiles levemente carenciadas o con capacidad económica de proveerse con sus propios recursos (caso Cleto Romero y República de Haití).*
- *Establecer claros criterios sobre la estimación de la cantidad de kits necesarios y los criterios de selección de colegios ayudaría también a asegurar la adecuada distribución de los kits en calidad y cantidad según corresponde a cada escuela, a partir del momento en que se estos criterios de selección se hagan públicos, porque se convierten la recepción de kits en una suerte de derecho exigible para las escuelas.*
- *No se invierten todos los recursos disponibles en un incremento de la cobertura del subprograma.*
- *El proceso licitatorio resulta extemporáneo dado que no permite distribuir los materiales en el menor tiempo y costo posible.*
- *La ausencia de un sistema de monitoreo y control tanto de las cuestiones operativas del subprograma – como la distribución del material- como aquellas relacionadas a medir el impacto cualitativo del subprograma en el proceso de aprendizaje de los niños, representa otra de las carencias claves del subprograma.*
- *El sistema de logística, distribución y plazos de entrega de los materiales tampoco colaboran con la eficacia del subprograma dado que no existe un sistema de control de los materiales adjudicados ni pautas claras sobre las responsabilidades de cada una de las reparticiones involucradas.*
- *La falta de un sistema adecuado de distribución del Kits a las escuelas involucradas conspira contra las posibilidades de facilitar el acceso del material en el menor tiempo posible y no a casi la mitad del año escolar.*
- *La mala calidad de los materiales así como la inadecuación del tipo de materiales distribuidos por nivel es otro de los aspectos negativos para el subprograma.*
- *El subprograma se complementa con otras actividades del MEC pero considerando el gasto considerable no tiene mucha eficiencia.*

Respecto al **componente de provisión de textos**, se han realizado evaluaciones e investigaciones en el marco de los programas de apoyo a la Reforma con préstamos del BID y el BM y, tal como se mencionó, dichos programas incluyeron líneas de acción la dotación de recursos para el aprendizaje que incluyó la distribución de textos escolares tanto para los alumnos y alumnas, para los docentes y para las escuelas (bibliotecas escolares). La mayoría de Estas evaluaciones (intermedias y finales) de los programas mencionados incluyen un análisis de la provisión y uso de los materiales didácticos y los textos.

A modo de ejemplo, en el informe de evaluación intermedia del Programa de Mejoramiento de la Educación Preescolar, el equipo evaluador señala una subutilización de los materiales

didácticos entregados. Los docentes no siempre los usan con intencionalidad pedagógica, ni aprovechan su potencial para promover aprendizajes en los niños y niñas¹⁷.

1.11. Reformulaciones del Programa

El componente **canasta básica** ha tenido cambios importantes en los años analizados.

➤ **Cambios en la cobertura de la población beneficiada**

En los años 2007 y 2008, el componente alcanzaba a un sector de la población, aplicando un criterio de focalización de acuerdo a los niveles de pobreza. Además, la distribución de los materiales didácticos (Kits) se limitaba al preescolar y a los dos primeros ciclos de la EEB.

En el 2009 y, en especial en el 2010, el componente aumentó su cobertura incluyendo a todos los alumnos y alumnas de instituciones de gestión oficial, lo que significó triplicar el número de beneficiarios. Además, en el año 2010, se incluyó al tercer ciclo de la EEB, a la EM y a la educación de personas jóvenes y adultas (Educación Permanente).

➤ **Cambios en la composición de la canasta básica de útiles, tal como se puede visualizar en la sección, se ha dado una variación en el tipo y cantidad de útiles escolares entregados¹⁸.**

➤ **Cambios en la gestión del componente**

Los cambios más notables en la gestión del componente se refieren a

- Adquisición anticipada de los útiles con el fin de distribuirlos oportunamente al inicio de las clases (desde la campaña 2010);

¹⁷ Esta evaluación fue realizada por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) en el año 2008.

¹⁸ Sobre este punto, se presentan extractos de publicaciones periodísticas que se vinculan a la composición de la canasta:

- *"ANTECEDENTES. Los programas sociales del MEC sirvieron de caldo de cultivo para graves irregularidades. La Contraloría detectó que, en el 2006, el MEC compró útiles de mala calidad a costos sobrefacturados. El negocio involucró a un pariente de la entonces primera dama, Gloria Penayo de Duarte. Con esta empresa el MEC operó por compra directa por valor de 1.261 millones de guaraníes. El valor total de la operación de adquisición de útiles ese año fue de 6.824 millones. Con lo que el MEC pagó de más se pudieron haber comprado 3.516.850 útiles. 1.296 escuelas dejaron de recibir los insumos ese año. En el 2007, los kits escolares se entregaron sin los lápices de papel. El monto que correspondía a la compra de este elemento se perdió, pues no se utilizó para compensar el faltante de lápices..."*, UH, 6 de septiembre 2008.
- *"...los cuadernos, los lápices de papel, lápices de color, plasticola, regla, tijerita, sacapuntas y borradores son de pésima calidad. Por ejemplo, los cuadernos de 50 hojas, tanto de una como de doble raya, son de tapa semiflex. Los lápices de colores son muy cortos y, en realidad, "no pintan". La regla, el lápiz para papel y el borrador son de los que se consideran de calidad más baja en el mercado."* ABC Digital. 17 de marzo de 2008.
- *"Autoridades del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) detectaron útiles escolares con defectos dentro del paquete que prepara para distribuir a los alumnos de todo el país. La cartera informó que reclamó a las proveedoras la reposición de los elementos de mala calidad. Los útiles escolares defectuosos fueron detectados tras una verificación desarrollada por una comisión creada por el MEC para garantizar la calidad de los elementos. Las autoridades rechazaron alrededor de 48.000 cuadernos de 48 hojas y 43.500 carpetas archivadoras, que presentaban defectos..."*, NEWS-Paraguay Noticias; 9 de febrero del 2010.

- Creación de una comisión de recepción de útiles escolares, que establece procedimientos para el control de calidad, cantidad y distribución de la Canasta Básica de Útiles (campana 2010);
- Contratación de un empresa para embalar, etiquetar y distribuir las canastas hasta los llamados “centros de distribución” ubicados en todo el país (campana 2011);
- Definición de procesos para distribución de excedentes por escuela (res 667/11);
- Conformación de una unidad de control que acompaña el proceso de distribución (campana 2010 y mejorada en el 2011);
- Creación de una unidad anticorrupción con infraestructura para recibir denuncias y comunicar a las autoridades para la reparación oportuna de los eventos (campana 2011).

Respecto al **componente de provisión de textos escolares**, se registran cambios en la cobertura (en el año 2011 se incluye el tercer ciclo de la EEB) y en el proceso de producción de bienes. Según una de las personas entrevistadas Las especificaciones técnicas han variado de la sola impresión de materiales que el MEC compró de las editoriales privadas a la edición e impresión de materiales que el propio MEC elabora¹⁹.

1.12. Otros programas relacionados

En el Plan 2024, bajo la Línea Estratégica “Fortalecimiento de los programas compensatorios dirigidos a poblaciones en situación de vulnerabilidad en articulación con otros sectores”, se incluyen varias acciones relacionadas:

- Ampliación y sostenibilidad de subsidios a estudiantes en articulación con otros sectores (becas, útiles escolares, complemento nutricional, entre otros).
- Transferencias de fondos a instituciones educativas para proyectos de retención y mejoramiento de la calidad.
- Aplicación de programas de apoyo orientados a estudiantes de la EEB, Educación Media, de la Educación Permanente, con riesgo educativo como, por ejemplo, aquellos con bajo rendimiento académico, sobre-edad o repitencia.
- Implementación de programas que contribuyan a promover la demanda educativa y el ingreso oportuno en los diferentes niveles/modalidades educativas.

El eje estratégico “Mejoramiento y ampliación de los espacios educativos, equipamientos y recursos didácticos en articulación con gobernaciones, municipios y otros agentes sociales”, incluye acciones relacionadas:

- Reacondicionamiento, adecuación y/o construcción de espacios educativos acordes a los requerimientos de la población/oferta educativa y a estándares de calidad previamente definidos.
- Dotación de mobiliarios acordes a los requerimientos de la población/oferta educativa y a estándares de calidad previamente definidos.
- Dotación de recursos didácticos y tecnológicos a las instituciones educativas, estudiantes y educadores acordes a los requerimientos de la población/oferta educativa y a estándares de calidad previamente definidos.
- Institucionalización de prácticas orientadas al mantenimiento sistemático de espacios educativos, equipamientos y materiales didácticos

¹⁹Entrevista a Nancy Benítez, Directora General de Curriculum del MEC

En las entrevistas realizadas por los evaluadores, se consultó sobre los vínculos formales entre el Ministerio de Educación y Cultura, la Secretaría de Acción Social, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y otras instituciones que atienden a poblaciones más vulnerables. Los entrevistados indicaron que la distribución de los útiles y textos escolares se realiza utilizando solo la estructura institucional del Ministerio de Educación y Cultura y no se encontraron evidencias que existan de manera institucional, una coordinación de este subprograma con otros llevados a cabo por otras entidades del Estado.

1.13. Antecedentes Presupuestarios

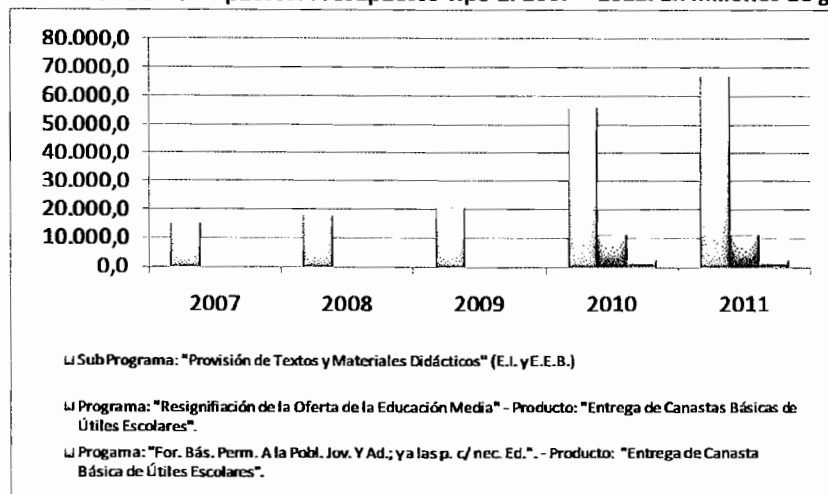
La tabla y el gráfico siguientes muestran la asignación financiera anual en los tres niveles educativos. Se observan aumentos del 15,3% y 18,2% en los años 2008 y 2009, cuyas razones no se han podido aislar debido a que se debe diversos factores, tales como la variación en el contenido y la calidad de los bienes, la ampliación del número de beneficiarios y a la variación en el precio de los bienes debido a la inflación. El aumento más significativo se observa en el año 2010, con un aumento de 235% respecto al año anterior, causado por la ampliación de la cobertura de las canastas básicas de útiles escolares, que se extendió a los alumnos de todas las instituciones del sector oficial y una parte de instituciones privadas subvencionadas, del de la Educación Inicial y Escolar Básica, así como la Educación Media y Permanente. Esta situación es analizada con mayor detalle en los capítulos correspondientes.

Cuadro 19. Asignación Financiera Total y por Niveles. Tipo de Presupuesto 2. En millones de guaraníes.

Año	Sub Programa: "Provisión de Textos y Materiales Didácticos" (E.I. y E.E.B.)	Programa: "Resignificación de la Oferta de la Educación Media" - Producto: "Entrega de Canastas Básicas de Útiles Escolares".	Programa: "For. Bás. Perm. A la Pobl. Jov. Y Ad.; y a las p. c/ nec. Ed." - Producto: "Entrega de Canasta Básica de Útiles Escolares".	Asignación Financiera Total	% Aumento
2007	15.176,5	0,0	0,0	15.176,5	-
2008	17.945,2	0,0	0,0	17.945,2	18,2
2009	20.684,0	0,0	0,0	20.684,0	15,3
2010	55.999,9	10.970,8	2.405,8	69.376,5	235,4
2011	66.909,4	10.970,8	2.409,8	80.290,0	15,7

Fuente: Informes de Control y Evaluación. 2007 – 2011. Ministerio de Hacienda.

Gráfico 6. Evolución del Presupuesto. Presupuesto Tipo 2. 2007 – 2011. En millones de guaraníes.



II. TEMAS DE EVALUACION

Por nota MEC DGAF No. 853, del 20 de agosto 2010, la Dirección General de Administración y Finanzas del MEC recomienda la evaluación del subprograma Canasta de Útiles Escolares. Por este motivo, los documentos de base de la presente evaluación contienen información sobre las etapas del proceso de adquisición, recepción y distribución de la canasta básica.

Tomando en cuenta el contexto de la evaluación, dentro de la iniciativa “Evaluamos para mejorar”, emprendida conjuntamente por las organizaciones USAID-GEAM-MH, se entiende que el objetivo final es el de evidenciar los éxitos y las debilidades, las fortalezas y las amenazas del subprograma seleccionado, de manera a emprender las acciones correctivas del mismo y lograr cada vez más eficiencia y calidad en el alcance de los objetivos.

Además de la revisión documental, se realizaron entrevistas semi-estructuradas con actores clave, a través de cuestionarios y el análisis estadístico de fuentes externas, tales como la Encuesta Permanente de Hogares.

Los actores entrevistados han sido los responsables de las áreas involucradas en el proceso de gestión del subprograma. (Ver Capítulo VI).

Se realizaron también entrevistas estructuradas a directores de escuelas, docentes, padres y madres de alumnos, así como a alumnos del 6º grado de la Educación Escolar Básica de cuatro escuelas seleccionadas.

La presente evaluación analiza toda la información disponible. Sin embargo, considerando que la sistematización de información realizadas por el MEC para esta evaluación estuvo centrada en el componente de canasta básica y que no se cuenta con un marco lógico ni con documentos sobre estructura organizativa para el componente de textos escolares, la evaluación del diseño, organización y eficacia del subprograma, se centrarán en el primer componente. Sin embargo, en los capítulos referidos a recursos financieros, sostenibilidad del subprograma y justificación de la continuidad se tomarán en cuenta ambos componentes. Así también en el capítulo de conclusiones y recomendaciones.

1. DISEÑO DEL SUBPROGRAMA

1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El subprograma de provisión de textos y materiales didácticos no está planificado en forma completa. No existe un árbol de problemas y soluciones para este subprograma, solo una Matriz de Marco Lógico que presenta algunas limitaciones, las cuales son señaladas en las posteriores secciones de este documento. Tampoco está desarrollado el componente de provisión de textos.

La necesidad que dio origen a este subprograma no está explicitada en un solo documento, pero se puede reconstruir a partir de las entrevistas realizadas y de las documentaciones acercadas para la evaluación.

Para reconstruir el diagnóstico de la situación destacamos la respuesta de la Directora General de Planificación, que señala que se origina en *“la necesidad de hacer realidad la gratuidad de la educación, tal como lo contempla el marco jurídico de la educación en el Paraguay”*.

En otras palabras, la canasta básica es parte de los programas que disminuyen las inversiones económicas familiares en educación, lo cual estaría posibilitando y estimulando el cumplimiento de gratuidad y obligatoriedad previsto en la Constitución Nacional, en la Ley 1264/1998 General de Educación y la Ley 4088/10 de gratuidad de la educación media.

Cuadro 20. Mediana²⁰ de algunos gastos de bolsillo (en guaraníes) en educación, por alumno/a matriculado/a en instituciones del sector oficial.

Educación Inicial Área Urbana	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009
Gasto Uniformes	80.000	100.000	70.000	80.000
Gasto Útiles	70.000	80.000	80.000	70.000
Otros Gastos	120.000	130.000	221.000	210.000
Total Gastos	270.000	310.000	371.000	360.000
Área Rural				
Gasto Uniformes	50.000	50.000	70.000	86.947
Gasto Útiles	40.000	50.000	50.000	59.039
Otros Gastos	120.000	113.000	130.000	146.244
Total Gastos	210.000	213.000	250.000	292.230
Educación Escolar Básica Área Urbana	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009
Gasto Uniformes	70.000	100.000	100.000	100.000
Gasto Útiles	80.000	100.000	100.000	100.000
Otros Gastos	170.000	131.000	231.000	259.000
Total Gastos	320.000	331.000	431.000	459.000
Área Rural				
Gasto Uniformes	80.000	90.000	100.000	100.000
Gasto Útiles	50.000	50.000	60.000	50.000
Otros Gastos	94.500	105.000	160.000	150.000
Total Gastos	224.500	245.000	320.000	300.000

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Período 2006 al 2009.

Observaciones: Cada línea presenta información de la mediana de ese tipo de gasto.

Tomando en cuenta el costo de las canastas en el año 2011 (ver cuadro 40), la inversión del MEC para el nivel inicial representa un 31% de la inversión de los padres en el área urbana del año 2009 y de 26% o menos de la inversión para el nivel EEB. Así también se puede apreciar, que los gastos en la compra de útiles han aumentado o se mantiene constante en el periodo analizado, aún cuando la cantidad de útiles incluidos en las canastas han aumentado levemente. Esto también se pudo corroborar en las entrevistas estructuradas aplicadas a

²⁰ Por los sesgos de la distribución de esta variable, se utiliza la mediana y no el promedio, como estadístico más informativo. La mediana, que indica el valor medio de los gastos, es decir, el 50% de las personas entrevistadas gasta más que el valor referido y el otro 50% gasta igual o menos

padres, donde señalaron que así como la canasta incluye algunos elementos más, los requerimientos de las escuelas también aumentan.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, hay otros gastos muy importantes para las familias como la compra de uniformes (guardapolvo, zapatos, etc.) y otra variedad de gastos en los que incurren las familias al enviar a sus hijos a las escuelas (transporte, alimentación, cooperadoras, etc.).

Población potencial y objetivo

Como se señaló en la sección de Antecedentes del subprograma, no existe una planificación completa del subprograma evaluado. El equipo de evaluadores ha reconstruido a partir del marco regulatorio, el Plan Nacional de Educación (Plan 2024) y los procedimientos realizados en las campañas del periodo 2007-2010.

El plan 2024 señala que la universalización de la educación es el gran desafío en la política educativa, y que permitirá asegurar la igualdad de oportunidades como un derecho humano fundamental.

Así, ante la necesidad de hacer realidad la gratuidad de la educación, la población potencial beneficiaria del subprograma de Provisión de Textos y Materiales didácticos es el 100% de la población matriculada en las escuelas del sector oficial, en los niveles establecidos en la ley (Educación Inicial y Escolar Básica hasta el año 2009 y de la Educación Media, a partir del año 2010). Así, a partir del año 2010, se extiende la cobertura del subprograma a los niveles de educación media y permanente, por lo que habría que pensar en un programa especial, independiente de los niveles educativos, que se ocupe del proceso de provisión de útiles y materiales didácticos a todos ellos.

Además, como las instituciones educativas privadas subvencionadas, por lo general atiende a población vulnerable, se consideró necesario incluirlas también. En ese sentido, se considera pertinente la selección de estas entidades, según el nivel de cuotas²¹ que cobran a los padres, lo que llega a constituirse en el 75% de las entidades privadas subvencionadas.

En los años 2007 y 2008 la población objetivo para este subprograma fue estimada de tal manera a cubrir a la población en situación de pobreza. Nuestros entrevistados, coincidieron en señalar que la decisión de limitar como objetivo a la población en situación de pobreza correspondía a factores presupuestarios.

Por otra parte, si bien el marco legal referido garantiza el derecho de todo ciudadano al acceso a los niveles formales de educación, también dispone la creación de mecanismos compensatorios para poblaciones vulnerables, lo cual es recogido en el Plan 2024.

Existen varios grupos vulnerables afectados por diversos factores, tales como el económico (en situación de pobreza), los factores socioculturales (discriminaciones por roles asignados-ser mujeres – o por identidad étnica-cultural-ser indígena, etc.), a los que se refiere el marco jurídico paraguayo como objeto de especial atención.

Al respecto, una de las personas entrevistadas manifestó que “se distribuye a una escuela del sector oficial, pero dentro de la institución, no se puede hacer una discriminación: a vos te doy

²¹No se conoce el monto de cuota utilizado como criterio de selección de las instituciones.

y a vos no te doy. De esta forma sobreviene la situación de que algunos chicos de condiciones económicas vulnerables pueden quedarse sin canasta y puede entregársele a un alumno que está en mejores condiciones económicas”.

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, las instituciones del sector oficial contienen un gran porcentaje de los alumnos y alumnas matriculadas en Educación Inicial y EEB, más aún en el área rural y entre la población de bajos ingresos.

Aún así, existe un alto porcentaje de la población de mayores ingresos que asisten a instituciones del sector oficial, lo que debe ser tomado en cuenta a la hora de analizar las políticas compensatorias y la universalización de la entrega de canasta de útiles y textos didácticos.

En relación al enfoque de género, se considera que corresponde, en este subprograma en particular, garantizar que no exista en la distribución ningún sesgo por razones de género, aspecto que no se encuentra contemplado en los documentos a los que se tuvo acceso. Por ejemplo, si en una escuela faltan canastas, se deberían encontrar formas justas de solución garantizando la igualdad de oportunidades a todos los niños y niñas matriculados. No encontramos evidencias que el subprograma garantice la igualdad de oportunidades desde el diseño. Aún cuando en los años 2010 y 2011 se decidió universalizar la entrega de canastas, no hay evidencias de que se hayan incluidos estrategias que garanticen la igualdad de oportunidades.

1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

La documentación proporcionada incluye una Matriz de Marco Lógico (MML) de la Canasta Básica elaborada por el Ministerio de Educación y Cultura para este proceso de evaluación (ver Anexo a).

Resaltamos que la citada MML permite al equipo de evaluadores analizar el subprograma únicamente a partir del año 2011. Para los años 2007-2009, la Matriz no permite una evaluación objetiva, pues las características estructurales del subprograma eran muy diferentes a las que se observan a partir del año 2010.

Sin desconocer que la provisión de la Canasta de Básica Útiles se trata de un producto y no de un subprograma presupuestario, analizamos la lógica vertical de la MML recibida.

FIN: Aumentar el acceso, mejorar la eficiencia, la calidad de la educación en los diferentes niveles/modalidades educativas

PROPOSITO: Contribuir al mejoramiento de la equidad y la retención escolar

Para el análisis tomamos como base lo expresado en el Manual de Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas: El FIN representa un objetivo que generalmente obedece a un nivel estratégico o políticas de desarrollo. En este caso, como se ha mencionado anteriormente, dicho fin sería la gratuidad de la educación y se relaciona con la política de calidad de vida señalada.

Cuadro 21. Evolución de la matriculación por año en el periodo 2007-2009. Porcentaje de matriculados por tipo de institución

	2006			2007			2008			2009		
	Oficial	Privada	Priv-Sub	Oficial	Privada	Priv-Sub	Oficial	Privada	Priv-Sub	Oficial	Privada	Priv-Sub
Asiste a EI	64	29	7	61	33	6	66	24	10	55	36	10
Asiste a EEB	73	20	7	73	21	6	76	18	6	71	22	7
Asiste a EI	91	6	2	94	5	1	94	4	2	91	3	6
Asiste a EEB	95	4	1	94	4	2	95	3	2	92	5	3
Asiste a EI	86	10	3	86	11	3	87	10	4			
Asiste a EEB	93	4	3	93	5	3	92	5	2			
Asiste a EI	62	35	3	42	51	6	63	24	13			
Asiste a EEB	59	36	5	66	28	6	69	25	7			

Fuente: elaboración propia a partir de las EPH 2006 al 2009

El propósito debe describir el efecto directo (cambios de comportamiento) o resultado esperado al final del periodo de ejecución. Debe responder a la pregunta ¿Por qué el proyecto es necesario para los beneficiarios?

El propósito enunciado tampoco está asociado directamente al subprograma, ya que no existen evidencias de que el producto de este proyecto contribuya al mejoramiento de la equidad y la retención escolar. Además de la forma que está enunciada se acerca más al FIN del subprograma.

Por otra parte, se puede ver que las actividades enunciadas son todas necesarias pero no suficientes para conseguir el propósito. Por ejemplo, una actividad previa a la distribución es el empaquetamiento de la canasta y el etiquetado, para asegurar que llegue a cada niño o niña la cantidad de útiles establecidas. Esta actividad es desarrollada desde el año 2011 por el sector privado, quien empaqueta los componentes y etiqueta la canasta, de manera a controlar la salida y llegada de los productos dentro del proceso de distribución.

También se debe considerar que la distribución llega actualmente a las Supervisiones y que la comunidad escolar debe gestionar el retiro de dichas canastas. Esto es relevante para las poblaciones vulnerables, teniendo en cuenta que las mismas generalmente se encuentran aisladas y tienen mayores dificultades de acceso hasta los locales de las supervisiones.

Respecto a los **supuestos** de la Matriz de Marco Lógico, debe tenerse en cuenta que los supuestos son factores externos, fuera del control de la institución responsable de la intervención, que inciden en el éxito o fracaso de un proyecto. En ese sentido, los supuestos enunciados para el componente de canasta básica no son correctos, ya que “la licitación se desarrolla normal”, “las empresas adjudicadas entregan los materiales en tiempo y forma”, “La canasta de útiles está disponible para su entrega en tiempo y forma” y “la distribución se realiza conforme al cronograma previsto” constituyen todas responsabilidades de la unidad ejecutora del subprograma.

En síntesis, el marco lógico muestra inconsistencias en su lógica vertical ya que el enunciado del propósito no es atribuible a las acciones establecidas en los componentes. Por otra parte, el componente de Textos Escolares no se encuentra desarrollado como un componente del subprograma.

1.3. Lógica Horizontal y de la Matriz de Marco Lógico

Los indicadores definidos en la matriz de marco lógico son:

- i. Indicador de economía / proceso: “Porcentaje del presupuesto ejecutado respecto al plan financiero establecido en enero del año t”
- ii. Indicador de eficacia / producto: “Porcentaje de estudiantes por nivel/modalidad educativo de instituciones educativas de gestión oficial y privadas subvencionada beneficiado con el subprograma”
- iii. Indicador de calidad: Percepción de los usuarios sobre la canasta mediante. Encuestas de percepción, que hasta ahora no se han realizado

Se consideran acertados los indicadores de economía y eficacia y existen los datos que permitirían calcular estos indicadores aunque la fuente para el indicador de economía no fue especificada en la MML del subprograma.

El indicador de calidad sería correcto pero presenta el inconveniente de que su medio de verificación no está presupuestado como parte del subprograma.

Se considera que los indicadores incluidos en la Matriz de Marco Lógico son necesarios pero no suficientes.

No se encontraron indicadores de eficiencia que señalen la relación entre los costos unitarios de los útiles adquiridos y los costos unitarios del mercado, tal como lo fuera expresado en el informe de la Contraloría General de la República del año 2007²².

No se encontraron indicadores de eficiencia en el proceso de adquisición de útiles, que señale la proporción de los gastos administrativos en relación al beneficio distribuido.

Además faltarían indicadores de eficacia y calidad del subprograma que se relacionen con la distribución efectiva de las canastas especialmente a poblaciones vulnerables, así como a la oportunidad de la llegada a las aulas, considerando el perjuicio ocasionado al proceso educativo de una entrega tardía²³.

1.4. Reformulaciones del subprograma a nivel de Diseño

En base a la experiencia acumulada por el Ministerio de Educación Cultura y la mejora continua de los procesos, se debería rediseñar el subprograma, de manera a definir claramente el problema a solucionar, los requerimientos especiales a poblaciones vulnerables, los productos necesarios y suficientes, la organización requerida para la producción y distribución de dichos productos, el monitoreo en la producción y distribución de las canastas y la evaluación necesaria.

A lo largo del periodo en estudio, se observaron varios cambios, pero sin documentación que justifiquen estas decisiones.

Los principales cambios encontrados fueron:

Población objetivo:

- Focalizada en la población pobre (hasta el año 2009).
- Ampliada²⁴ (desde el año 2010).

Cobertura:

- Periodo 2007-2009: Educación Inicial y Educación Escolar Básica (primer y segundo ciclos).

²² Informe Final Resolución CGR Nº 732/05. Auditoría de gestión a los efectos de verificar la programación, Adquisición, recepción y distribución de cuadernos y kits escolares Correspondiente al ejercicio fiscal 2005.

²³ como se mencionó en el estudio de caso realizado por el proyecto de Monitoreo de Gasto Social del subprograma de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

²⁴ "Universal" en el contexto de este programa implica el 100% de la población potencial, que es la que se encuentra matriculada en los diferentes niveles del sistema educativo en instituciones oficiales y privadas subvencionadas.

- A partir de 2010: Educación Inicial; Educación Escolar Básica (primer, segundo y tercer ciclos), Educación Media y Educación Permanente.

Estructura de Gestión:

- Compras de materiales en un ejercicio anterior al ejercicio donde se distribuirá el producto. Por ejemplo, para la distribución del año 2012 los procesos de adquisición de útiles se prevén realizar en el periodo julio/agosto y la recepción de materiales en noviembre/diciembre.
- En el año 2007 se incluyó a directores de escuelas, docentes, padres y alumnos en el comité encargado de evaluar la adquisición de los kits escolares. Esta decisión no está justificada en los documentos. No existe una justificación de la no inclusión de los mismos en los comités de años siguientes²⁵.
- En años anteriores al 2010 no se puede identificar el sistema de gestión del subprograma, debido a que las responsabilidades y funciones se encontraban distribuidas entre varias dependencias, sin una unidad o dependencia responsable de todo el proceso.
- A partir del año 2010, y en especial en el año 2011, se han adoptado normativas internas que pretenden ordenar la estructura de gestión del subprograma.

Por lo general, los cambios realizados son pertinentes y se basan en buenas prácticas o aprendizajes de los años anteriores.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL SUBPROGRAMA

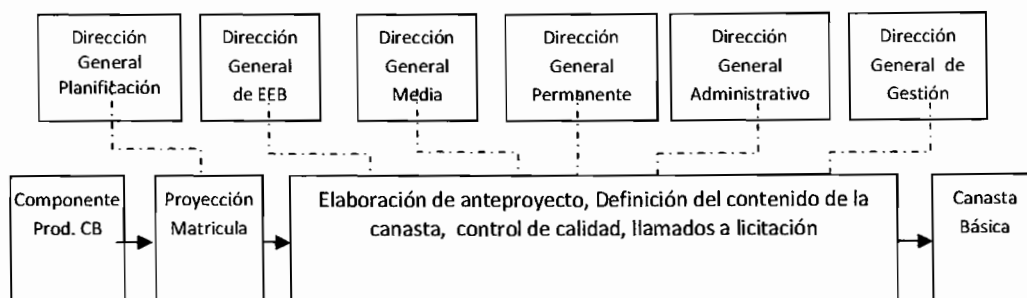
2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable

2.1.1. Estructura Organizacional

En lo que se refiere al componente de canasta Básica, a partir del año 2010 y, en especial en el año 2011, se observa una estructura organizacional que permite ejecutar el subprograma en forma transversal a las Direcciones Generales de Educación Inicial y Escolar Básica, Planificación Educativa, Educación Permanente, Fortalecimiento Educativo, Gestión Social y Equidad Educativa, Administración y Finanzas y la Educación Indígena.

Esta estructura ha sido aprobada a través de resoluciones ministeriales que establecen los roles y funciones de cada Dirección para cada actividad, las que abarcan desde la elaboración del anteproyecto de presupuesto hasta la entrega del producto canasta básica.

²⁵ Reseña Histórica de la Canasta de Útiles Escolares, elaborada por el MEC, 2011.



La estructura organizacional del Ministerio de Educación y Cultura es funcional y se divide en unidades en las que cada una cuenta con un conjunto propio de deberes y responsabilidades. Sin embargo, la gestión del subprograma exige aún una mejor definición de la estructura jerárquica y funcional del subprograma.

En el año 2011, por Resolución No 667 se crea un equipo de coordinación general del operativo de recepción, distribución, entrega y evaluación de la canasta básica de útiles escolares. No interviene en la etapa de elaboración del presupuesto.

La introducción de un subprograma o proyecto transversal, que cruza las funciones de varias dependencias de la organización, deriva en una estructura matricial, con las ventajas y desventajas que se señalan a continuación:²⁶

Ventajas

- Mayor especialización.
- Se obtiene la más alta eficiencia de la persona.
- La división del trabajo es planeada y no incidental.
- El trabajo manual se separa del trabajo intelectual.
- Disminuye la presión sobre un sólo jefe por el número de especialistas con que cuenta la organización.

Desventajas:

- Dificultad de localizar y fijar la responsabilidad, lo que afecta seriamente la disciplina y moral de los trabajadores por contradicción aparente o real de las órdenes.
- Se viola el principio de la unidad de mando, lo que origina confusión y conflictos.
- La no clara definición de la autoridad da lugar a rozamientos entre jefes.

En el año 2011, la resolución 367/2011 conforma un equipo de coordinación general del operativo de recepción, distribución, entrega y evaluación de la canasta básica, que permiten superar las desventajas mencionadas. Esta resolución se analizará más profundamente más adelante.

En lo que se refiere al componente de Textos, la estructura de organización es similar, aunque independiente.

En este caso, la DGEEB prepara las especificaciones técnicas para la impresión de los textos, indicando contenido y calidad.

²⁶Munch Galindo y García Martínez, Fundamentos de la administración. 1990, Ed. Trillas pag. 125-126.

Para la evaluación de ofertas se conforman equipos Ad Hoc integrada en el año 2007, por la D.G. de Desarrollo educativo, la División de Materiales educativos, la Unidad Operativa de Contrataciones y un miembro asesor de Gabinete.

En el año 2008, la distribución de los textos se realizó a través de las supervisiones educativas (el volumen de libros a entregar no era muy grande). En los años 2009 y 2010, el MEC se encargó de distribuir los libros con sus medios de transportes. En el año 2011, la distribución fue tercerizada, tal como se ha operado con las canastas de útiles.

2.1.2. Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades y funciones.

La coordinación para la producción de canasta básicas, establecida por Resolución Ministerial, se encuentra a cargo del Gabinete Ministerial y está conformada por funcionarios asignados a la producción del componente.

Para los procesos del periodo 2010 - 2011, la coordinación entre unidades ha funcionado adecuadamente, en términos generales. Se han establecido funciones, se dividieron las actividades, y se han incorporado más actores y roles en base a las experiencias de años anteriores.

Con respecto al cronograma de actividades, en años anteriores el proceso de licitación empezaba en forma tardía, recién después de aprobado el presupuesto, dificultando la adquisición oportuna de la canasta. A fin de subsanar esta situación, para la campaña del año 2011, el llamado a licitación se realizó en el mes de septiembre del año 2010.

Los cuellos de botellas identificados eran:

- El proceso de licitación
- La entrega oportuna de los lotes adjudicados;
- La distribución de la canasta completa.

Estos procesos se han tratado de agilizar con las siguientes medidas:

- Anticipando el inicio del proceso de licitación.
- La tercerización del empaquetamiento y distribución a los centros establecidos en cada zona del país.

Y han contribuido efectivamente a mejorar la oportunidad y el control en la entrega de los materiales.

A partir del año 2011 se ha formalizado la coordinación del subprograma a través de una Comisión Ad Hoc, y se han asignado roles/responsabilidades de las dependencias internas del Ministerio de Educación y Cultura presenta algunas complicaciones. Entre los aspectos más resaltantes, se puede señalar:

- La asignación de responsabilidades y funciones se realiza a través de la Comisión Ad Hoc. La misma no es de carácter permanente y los funcionarios que la componen deben afrontar las responsabilidades que derivan del subprograma, en paralelo con las obligaciones propias de sus dependencias (ver fortalezas y debilidades de insertar un subprograma/Proyecto en una estructura funcional).

- No hay una coordinación general del subprograma, sino se establecen coordinaciones Ad Hoc para diferentes etapas del proceso.
- Falta de distinción entre los roles técnicos, administrativos y de control del subprograma.
- Podrían haber conflictos de interés, especialmente en materia de control y evaluación del proceso, pues algunas dependencias tiene el rol de juez y parte en el subprograma.

En la entrevista con la Directora de Gestión Social y Equidad Educativa se mencionó que durante el año lectivo 2011 serán elaborados los manuales de procedimientos para este subprograma, a los efectos de mejorar la organización, la gestión y la transparencia de los procesos.

2.1.3. Gestión y Coordinación con programas relacionados

Dentro del diseño presupuestario existe una complementariedad de los programas previstos y no se nota duplicidad entre los mismos.

Todos los programas previstos en el subprograma “Consolidación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Escolar Básica”, tienden a aumentar el acceso, mejorar la eficiencia y la calidad de la educación en el nivel establecido.

2.1.4. Mecanismos de participación ciudadana

No se observa en el diseño del componente canasta básica, la definición de mecanismos de participación ciudadana. Un punto mencionado varias veces en las entrevistas es la dificultad de coordinación con autoridades locales (municipios y gobernaciones) para lograr sistemas más efectivos y participativos en el proceso de producción de los componentes de este subprograma. Por este motivo, no se ha definido hasta el momento un mecanismo que los incluya.

Sin embargo, en las entrevistas se han mencionado que las asociaciones de cooperadoras escolares (ACEs) participan acompañando a las instancias locales (coordinación y supervisión departamental), en la recepción y control de las canastas que llegan a los centros de distribución. Intervienen además en el traslado de los productos hasta las instituciones escolares. Estas intervenciones se dan en forma voluntaria ya que no se han definido métodos formales de participación.

2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes

En cuanto al componente canasta básica, en los años 2007 al 2009, se utilizaron criterios de focalización hacia la población en situación de pobreza. No existen documentos que justifiquen esta decisión, pero en las entrevistas se mencionaron limitaciones presupuestarias.

Para el cálculo de la población en situación de pobreza se estableció:

- Como definición de población en situación de pobreza: aquella que proviene de familias con ingresos menores al costo de una canasta básica.
- Como fuente de estimación del % de pobreza se utilizan los datos de la EPH 2005 para los años 2007 y 2008 y la EPH 2007, para el año 2009. Estas fuentes tienen representatividad a nivel país y en Asunción y departamentos San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Central. Para los demás departamento, donde la EPH no tiene representatividad, se utiliza el % de pobreza país y se corrobora con referentes departamentales (CDS y Supervisiones Educativas)
- Como fuente para estimación de cantidad de alumnos, se utilizan las estimaciones de matrícula del MEC.
- La estimación de cantidad de alumnos pobres se realiza utilizando el % de población pobre por departamento multiplicada por la cantidad estimada de alumnos matriculados por año.

Durante estos años, el cálculo de la población objetivo enfrentó desafíos metodológicos, tanto para el cálculo de la población objetivo, como para alcanzar a la población que se quería beneficiar. Estos problemas ya fueron señalados en el informe del Gasto Social, realizado por el PNUD en el año 2008, mencionadas en la sección 1.10.4 de este informe. Lastimosamente la Dirección General de Planificación no tuvo acceso al documento en el año 2009, de manera a subsanar los problemas ya detectados en el 2008.

Por otra parte, la decisión de distribuir las canastas hacia las “escuelas pobres”, basadas en juicio de experto, no garantiza la recepción de las canastas por los alumnos de familias pobres. El MEC no realizó una verificación de esta situación. Para acercarnos a esta información, utilizamos datos de las EPH's, y cruzamos la cantidad de niños matriculados en instituciones oficiales con niveles de ingresos de las familias²⁷.

Como se puede apreciar en los siguientes cuadros, en cuanto al componente de provisión de útiles escolares, queda un alto porcentaje de alumnos provenientes de familia en situación de pobreza que no reciben los útiles (entre 35 y 66% en preescolar y entre 47 a 65% en EEB). Por otra parte, vemos alumnos provenientes de familia con altos niveles de ingresos, que también reciben útiles (entre 20 y 53% en preescolar y 13 a 37% en EEB).

En las entrevistas los funcionarios del MEC indicaron la dificultad de entregar los materiales solo a un grupo de niños dentro de una institución, y se puede ver que en una institución oficial asisten niños provenientes de familias de bajos y altos ingresos. Una excepción son las instituciones educativas de localidades indígenas, que como ya se mencionó, fueron atendidas especialmente por la Dirección General de Asuntos Indígenas.

Al ampliarse la distribución de los útiles escolares a todas las personas matriculadas en todos los niveles desde el año 2010 para las escuelas oficiales y privadas subvencionadas, han desaparecido las posibles derivaciones negativas o conflictos de la selección de la población vulnerable.

²⁷ Los quintiles 1y 2 son estudiantes de familias de menores ingresos o pobres, los niveles 4 y 5 son estudiantes provenientes de familias de más altos ingresos.

Sin embargo, la ampliación de la cobertura y la aparente neutralidad del subprograma podrían estar generando algunas situaciones de desigualdad entre grupos y sectores sociales, sobre todo porque no se verifican que las instituciones más pobres y más aisladas de los centros urbanos reciben también los textos y útiles escolares en forma completa y oportuna.

Cuadro 22. Estudiantes matriculados que recibieron útiles escolares gratuitos según nivel de ingresos

		Preescolar Pública/Oficial			
		2006	2007	2008	2009
Quintiles 1 y 2	Sí del MEC	39%	21%	31%	47%
	Sí de Otras instituciones	25%	13%	15%	16%
	No recibió	35%	66%	55%	36%
Niños y niñas matriculadas q1 y q2		100%	100%	100%	100%
Quintiles 4 y 5	Sí del MEC	20%	13%	23%	53%
	Sí de Otras instituciones	10%	18%	7%	7%
	No recibió	70%	69%	69%	40%
Niños y niñas matriculadas q4 y q5		100%	100%	100%	100%

Cuadro 23. Estudiantes matriculados que recibieron útiles escolares gratuitos según nivel de ingresos

		Educ. Esc. Básica Sector Pública/Oficial			
		2006	2007	2008	2009
Quintiles 1 y 2	Sí del MEC	32%	17%	23%	39%
	Sí de Otras instituciones	20%	17%	14%	14%
	No recibió	48%	65%	63%	47%
Niños y niñas matriculadas q1 y q2		100%	100%	100%	100%
Quintiles 4 y 5	Sí del MEC	23%	13%	20%	37%
	Sí de Otras instituciones	10%	15%	9%	13%
	No recibió	67%	72%	71%	50%
Niños y niñas matriculadas q4 y q5		100%	100%	100%	100%

Sucede lo mismo con el componente de textos

Cuadro 24. Estudiantes matriculados que recibieron textos escolares gratuitos según nivel de ingresos

		Preescolar Pública/Oficial			
		2006	2007	2008	2009
Quintiles 1 y 2	Sí del MEC	18%	14%	6%	8%
	Sí de Otras instituciones	1%	1%	3%	2%
	No recibió	81%	86%	91%	89%
Niños y niñas matriculadas q1 y q2		100%	100%	100%	100%
Quintiles 4 y 5	Sí del MEC	22%	10%	1%	4%
	Sí de Otras instituciones	1%	0%	0%	1%
	No recibió	77%	90%	98%	95%
Niños y niñas matriculadas q4 y q5		100%	100%	100%	100%

Cuadro 25. Estudiantes matriculados que recibieron textos escolares gratuitos según nivel de ingresos

RECIBIO LIBROS GRATUITOS		Educ. Esc. Básica Sector Pública/Oficial			
		2006	2007	2008	2009
Quintiles 1 y 2	Sí del MEC	31%	21%	7%	9%
	Sí de Otras instituciones	3%	4%	3%	3%
	No recibió	66%	74%	90%	89%
Niños y niñas matriculadas q1 y q2		100%	100%	100%	100%
Quintiles 4 y 5	Sí del MEC	26%	22%	8%	7%
	Sí de Otras instituciones	1%	3%	1%	3%
	No recibió	74%	75%	91%	90%
Niños y niñas matriculadas q4 y q5		100%	100%	100%	100%

2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

El mecanismo de asignación del presupuesto se fundamenta en los pedidos realizados por el MEC a través de los anteproyectos presentados anualmente donde se establece la población objetivo y el contenido de los bienes que se entregará a cada estudiante.

En años previos, el Ministerio de Hacienda incorporaba al presupuesto anual el monto necesario para la adquisición de los útiles escolares incluidos en la canasta, en base al anteproyecto remitido por el MEC. Las estimaciones de la cantidad de canastas se realizan en la Dirección General de Planificación del Ministerio de Educación y Cultura, sobre las proyecciones de la población pobre de todo el país, por Departamento. A partir de la universalización de la distribución de la canasta básica, el Ministerio de Educación y Cultura estimó el costo total de adquisición y distribución de la misma. Las estimaciones de los beneficiarios se complementó con la información de la matrícula anual de cada una de las instituciones que recibieron la canasta básica.

No obstante, las copias de los anteproyectos de presupuesto remitidos anualmente por el Ministerio de Educación y Cultura no presentaban en el periodo 2007-2009 informaciones que respalde efectivamente la asignación de los recursos presupuestarios. La ejecución de cada año ha mostrado variaciones significativas de un año a otro y en algunos casos se ha debido redistribuir remanentes de canastas.

Sobre la asignación de recursos, se resalta lo siguiente:

- Falta estimar con más precisión los gastos totales que implica no solo la adquisición de los materiales sino también la distribución y entrega al beneficiario (estudiante). Según se señaló en entrevistas, falta asignar mayores recursos al proceso de distribución.
- Respecto a los materiales adquiridos, los contratos incluyen la revisión de la calidad y cantidad de los mismos una vez que las empresas contratadas entregan al Ministerio de Educación y Cultura.
- Se reportan casos en que los productos son devueltos si no cumplen con todas las especificaciones establecidas en el contrato.

- El subprograma no realiza transferencias de recursos a actores intermedios (supervisores, docentes), quienes deben utilizar sus propios medios para retirar los materiales de los centros locales de distribución y entregar a cada estudiante.

El equipo de evaluadores ha tenido acceso a una muestra de los contratos correspondientes al año 2010, **exclusivamente para la provisión de textos**, firmados entre el Ministerio de Educación y Cultura y los proveedores adjudicados en el marco de los procesos de licitación. No se ha tenido acceso a los contratos relacionados a adquisición de útiles escolares.

Respecto al diseño de los contratos mencionados, resaltamos cuanto sigue:

- No se puede realizar un análisis de la evolución de los procesos contractuales.
- Los contratos incluyen como anexos las especificaciones técnicas de los bienes adquiridos, pero en el texto algunos contratos estándar firmados con los proveedores, en la **Cláusula 14. "Descripción de los Bienes (Art. 37 j, Ley 2051)"** no se consigna ningún detalle de los bienes, o se consigna lo siguiente: OBS. SE ADJUNTA PLANILLA DE BIENES COMO ANEXO 1. Por su parte, en el Anexo no se menciona la empresa a la cual ha sido adjudicada, ni se consigna la Cláusula del Contrato al que pertenece. Se sugiere que por los menos una descripción general de los bienes adquiridos sea incorporado en el texto del contrato.
- La redacción de la Cláusula **13- Multas**, requiere una mejor redacción pues se mezclan disposiciones relacionadas a la concesión de prórrogas y la aplicación de multas. Se sugiere separar en cláusulas diferentes los mecanismos para solicitar y autorizar prórrogas, el número de solicitudes aceptable y las causales para solicitar y autorizar las mismas. En otra cláusula, se deben consignar las multas, que deberían aplicarse en caso de atrasos, considerando las prórrogas autorizadas.

El equipo de consultores tuvo acceso al documento denominado "Informe de Auditoría Interna No. 71/2010, sobre la Licitación Pública Nacional No. 01/2010 "Adquisición de Canasta Básica de Útiles Escolares – Ad referéndum".

El informe analiza exhaustivamente los principales aspectos del proceso de licitación y presenta recomendaciones a la Dirección General de Administración y Finanzas, la Unidad Operativa de Contrataciones, la Dirección Administrativa, al Comité de Control de Calidad y a la Dirección General de Asesoría Jurídica.

Si bien no se ha contado con los modelos de contrato, el informe de auditoría interna ratifica nuestras observaciones respecto a los comentarios realizados sobre los contratos firmados con las empresas encargadas de proveer textos:

- De las 13 empresas 9 han solicitado prórroga al Ministerio de Educación y Cultural o han sido notificados en reiteradas ocasiones sobre el vencimiento de los plazos de entrega.
- Se menciona en varios casos el inicio de procesos de rescisión de contratos, aunque no se ha encontrado ningún caso en que efectivamente se llevaron a término esos procesos.
- El informe de auditoría no menciona la aplicación de las multas.

En base a la información disponible (contratos para provisión de textos e informe de auditoría sobre adquisición de canasta básica de útiles escolares) no se puede tener una descripción detallada de la oportunidad de entrega de los bienes adquiridos.

Se resaltan las siguientes características:

- En el marco de cada licitación se firman numerosos contratos con proveedores. En el año 2010 se adjudicó la provisión de textos a 6 (seis) empresas y para la provisión de útiles a 13 (trece) empresas.
- En el caso de la provisión de útiles, los contratos con los proveedores fueron firmados en fechas diferentes (entre el 22 y el 29 de enero de 2010), por lo que los plazos de entrega no coinciden.
- En el marco del proceso de entrega de útiles escolares se observa cuanto sigue:
- 6 (seis) empresas solicitaron prórroga.
- 8 (ocho) empresas fueron notificadas por el Ministerio de Educación y Cultura sobre el vencimiento de los plazos de entrega.
- 4 (cuatro) empresas fueron afectadas por el inicio de procesos de rescisión de contrato.
- 2 (dos) empresas registran el rechazo los bienes proveídos.
- El informe de auditoría menciona un solo caso efectivo de rescisión parcial de contrato, sobre parte de los bienes.
- El informe no menciona la aplicación efectiva de las multas contractuales.

En base a los antecedentes citados, el equipo de consultores considera importante que se establezcan con mayor precisión los términos contractuales vinculados a la concesión de prórrogas, la aplicación de multas y las causales de rescisión de contrato.

Respecto al mecanismo de transferencia y sistema pagos, la documentación disponible permite identificar para la provisión de textos tanto las condiciones de pago como la forma de pago en el marco de los contratos.

- A partir de la presentación de la factura a la Dirección General de Administración y Finanzas por parte de la empresa, una vez completadas las condiciones de entrega, el Ministerio de Educación deberá abonar el importe en un plazo máximo de 60 (sesenta días).
- Estos pagos corresponden al monto total de la factura, en base a los términos contractuales.
- Los contratos no estipulan pagos de adelantos.
- En las condiciones de pago se estipula que luego de vencidos los 60 días, la Contratante (el MEC) deberá pagar intereses al proveedor. No se estipula la forma ni la tasa de interés a ser aplicada, por lo que estas deberían incluirse en el contrato (las cláusulas 7 y 8 mencionan el pago de estos intereses).
- Los pagos se realizarán vía acreditación en la cuenta corriente indicada por el proveedor.

En materia de provisión de útiles el equipo de consultores no ha podido determinar las condiciones de pago por no contar con los contratos correspondientes.

2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

El subprograma no posee una función formalizada de Seguimiento y Evaluación. Cada unidad tiene su propio mecanismo de evaluación. No se cuenta con un plan ni un sistema de seguimiento y evaluación que englobe a todo el subprograma. La Dirección General de Planificación no participa en actividades de monitoreo y evaluación del subprograma.

Se ha generado información sobre el funcionamiento del subprograma evaluado a través de las visitas a instituciones educativas, las observaciones realizadas por especialistas y funcionarios de diferentes direcciones y a través de mecanismos creados para denunciar irregularidades en el proceso de distribución de los útiles escolares.

Tal es el caso de la Unidad Anticorrupción del MEC. Al respecto, se detectaron fugas de insumos, déficit en la distribución de los materiales y se aplicaron medidas correctivas al respecto. Estos hechos permitieron retroalimentar al MEC sobre el subprograma y realizar cambios en la ejecución del subprograma en los dos últimos años. Sin embargo, falta un sistema de M & S que permita generar información de manera sistemática. Llama la atención que la información recogida en estos procesos no quede registrada sistemáticamente en la Dirección General de Planificación del MEC de manera a ser procesada y utilizada para como información de base para la planificación de actividades.

Los datos que se producen en el MEC permiten sólo parcialmente cuantificar los indicadores del marco lógico. Además, como se desarrollará en el siguiente capítulo, los indicadores que se cuentan en la actualidad son insuficientes para realizar las tareas de monitoreo y evaluación.

Tampoco se cuenta con una línea de base, por lo que no se puede realizar un seguimiento a los resultados en función al fin, propósito, actividades e indicadores. Ésta línea de base podría construirse a partir de datos de la EPH, donde se logra captar la proporción de la población de alumnos matriculados, según la zona de residencia y niveles de pobreza económica, que no reciben los útiles escolares ni otras compensaciones establecidas por el MEC.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL SUBPROGRAMA

3.1. Desempeño del subprograma en cuanto a la Producción de Componentes

La evolución del componente canasta básica en el periodo analizado indica que se ha mantenido un alto porcentaje de ejecución presupuestaria y que se ha dado un importante aumento del porcentaje de estudiantes que se planea beneficiar con los útiles escolares, llegando en los dos últimos años a planificar la entrega del 100% de los estudiantes matriculados (en el año 2009 en preescolar, primer ciclo y segundo ciclo EEB y en el 2010 en todos los niveles educativos, incluyendo tercer ciclo EEB, educación media y educación permanente).

El subprograma no cuenta con datos sobre indicador de calidad del componente de canasta básica, respecto de la percepción de los usuarios

Por otra parte, los indicadores de eficacia y calidad resultan insuficientes para poder realizar una evaluación del desempeño del componente en término de eficacia y calidad.

Al respecto, las entrevistas realizadas sobre recepción de canastas básica en Asunción y Dpto. Central sugiere un conjunto de indicadores que pueden mejorar la información para el monitoreo y la evaluación del componente, tanto en lo referido a la eficacia como a la calidad.

Sobre la eficacia esta evaluación propone la definición de un conjunto de indicadores que incluyen:

- Porcentaje de escuelas que recibió las canastas de útiles para la totalidad de sus estudiantes.
- Porcentaje de escuelas que recibió la totalidad de materiales previstos en la canasta para cada estudiante.
- Porcentaje de escuelas que recibió las canastas de útiles al inicio del año escolar (hasta el 31 de marzo).
- Porcentaje de docentes que afirma que los útiles escolares entregados cubren lo requerido por todas las materias.
- Porcentaje de docentes que afirma que los útiles entregados duraron por todo el año escolar.
- Porcentaje de padres y madres que considera la provisión de útiles escolares de mucha importancia para la economía familiar.

Respecto a la calidad, sugerimos los siguientes indicadores:

- Porcentaje de estudiantes que considera que la calidad de los cuadernos es excelente o muy buena.
- Porcentaje de estudiantes que considera que la calidad de los lápices y bolígrafos es excelente o muy buena.
- Porcentaje de estudiantes que considera que la calidad de los otros útiles es excelente o muy buena.

3.2. Desempeño del subprograma a nivel de Propósito

3.2.1. Análisis de Cumplimiento de Propósito

El propósito que figura en el Marco Lógico es “Contribuir al mejoramiento de la equidad y la retención escolar”.

Se entiende que el subprograma de “Provisión de textos y materiales didácticos” y particularmente, el componente de materiales didácticos, en el cual se centra esta evaluación, se integra a otras acciones realizadas por el MEC para mejorar la equidad y la retención.

En este sentido el propósito formulado no constituye el resultado directo del subprograma “Provisión de textos y materiales didácticos”.

De acuerdo a la metodología del marco lógico, “El Propósito describe el efecto directo (cambios de comportamiento) o resultado esperado al final del periodo de ejecución. Es el cambio que fomentará el proyecto. Es una hipótesis sobre lo que debiera ocurrir a consecuencia de producir y utilizar los Componentes”.

Por tanto, se puede formular un propósito que esté en relación directa al subprograma. Una propuesta de reformulación es:

Alumnos y alumnas de educación inicial, escolar básica, educación media y educación permanente cuentan con los materiales didácticos suficientes, apropiados y en tiempo para el desarrollo de las actividades académicas previstas.

3.2.2. Beneficiarios Efectivos del subprograma

El número de beneficiarios efectivos años 2007 – 2010, son estimados a partir de la cantidad de canastas de útiles compradas y considerando que cada alumno/a debe recibir una canasta al año. Esta estimación no será necesaria cuando se procesen en forma sistemática las actas de recepción establecidas desde el año 2010.

Cabe destacar sin embargo, desde el año 2011, la comisión de coordinación tiene como función recibir las denuncias de canasta faltantes en una institución o canastas incompletas y asegurar que se solucionen los inconvenientes.

Tomando en cuenta estas consideraciones, la estimación de los beneficiarios efectivos es la siguiente:

Cuadro 26. Beneficiarios efectivos estimados

	2007	2008	2009	2010	Variación 2007/2010
Componente Canasta Básica de Útiles Escolares	494.007	494.007	773.453	1.418.624	924.617

Fuente: Informes de Control y Evaluación. Años 2007 al 2010. Ministerio de Hacienda.

No se accedió a información sobre las personas beneficiarias desagregada por sexo y por zona.

3.2.3. Análisis de Cobertura

No se conoce la cobertura ya que no se accedió a datos de población efectivamente beneficiada, pero realizamos una estimación en base a la población potencial y a las canastas adquiridas (cuadro 44).

Cuadro 27. AÑO 2007

Nivel educativo	Población potencial	Población atendida(*)	Cobertura Estimada
Inicial y Preescolar	104.038	494.007	54,03%
Primer y segundo ciclos de la EEB	810.279		
Tercer ciclo de la EEB	---	---	---
Educación Media	---	---	---
Educación Permanente	---	---	---

(*) Estimamos a partir de las canastas adquiridas, considerando una canasta por alumno.

Cuadro 28. AÑO 2008

Nivel educativo	Población potencial	Población atendida(*)	Cobertura Estimada
Inicial y Preescolar	107.061	494.007	55,27%
Primer y segundo ciclos de la EEB	786.747		
Tercer ciclo de la EEB	---	---	---
Educación Media	---	---	---
Educación Permanente	---	---	---

(*) Estimamos a partir de las canastas adquiridas, considerando una canasta por alumno.

Cuadro 29. AÑO 2009

Nivel educativo	Población potencial	Población atendida(*)	Cobertura Estimada
Inicial y Preescolar	102.925	733.453	84,41%
Primer y segundo ciclos de la EEB	766.015		
Tercer ciclo de la EEB	---	---	---
Educación Media	---	---	---
Educación Permanente	---	---	---

(*) Estimamos a partir de las canastas adquiridas, considerando una canasta por alumno.

Cuadro 30. AÑO 2010

Nivel educativo	Población potencial(**)	Población atendida(*)	Cobertura Estimada
Inicial y Preescolar	104.777	1.184.304	101,73%
Primer y segundo ciclos de la EEB	766.583		
Tercer ciclo de la EEB	292.744		
Educación Media	189.789	173.575	91,46%
Educación Permanente	70.927(***)	60.745	85,64%

(*) Estimamos a partir de las canastas adquiridas, considerando una canasta por alumno.

(**) Calculamos en base a la estimación de matrícula para el año 2010 realizada por la DGPEyC del MEC. La cantidad se obtiene sumando la matrícula del nivel en instituciones del sector oficial más el 75% de la matrícula estimada en instituciones del sector privado subvencionado.

(***) Replicamos la cantidad matriculada en el año 2009, según lo publicado en el informe de Estadísticas Educativas, Informe Inicial 2009, cuadro 1.6.1., MEC.

De la documentación suministrada al equipo evaluador se obtuvo la población potencial y objetivo por departamento en los diversos niveles educativos. Sin embargo, no se tuvo acceso a datos de la población objetivo por área de residencia (urbana – rural), por sexo, ni por nivel socio económico.

A partir del año 2010, la población objetivo coincide con la matriculada en los diversos niveles y modalidades educativas, por tanto se puede considerar a los datos de la matrícula como una aproximación a la cobertura estimada, por sexo y por área de residencia. La siguiente distribución de la matrícula por sexo y por área se obtuvo del informe de Estadísticas Educativas del año 2009, publicado por el MEC:

Cuadro 31. Matrícula por Departamento, nivel educativo y sexo

Departamento	Preescolar			Primer y Segundo Ciclos EEB			Tercer Ciclo EEB			Educación Media		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Total País	60.394	57.987	118.381	440.119	410.454	850.573	160.658	160.880	321.538	110.586	115.324	225.910
Asunción	4.844	4.582	9.426	32.084	31.468	63.552	17.151	17.558	34.709	16.857	18.569	35.426
Concepción	2.616	2.438	5.054	18.573	17.201	35.774	6.245	6.244	12.489	4.209	4.247	8.456
San Pedro	4.733	4.321	9.054	34.183	31.403	65.586	10.960	10.345	21.305	7.067	6.510	13.577
Cordillera	2.777	2.771	5.548	19.338	17.681	37.019	7.653	7.488	15.141	5.413	5.384	10.797
Guairá	1.884	1.920	3.804	14.161	13.201	27.362	5.070	5.067	10.137	3.642	3.699	7.341
Caaguazú	5.386	5.174	10.560	39.180	36.070	75.250	13.797	13.610	27.407	9.202	8.948	18.150
Caazapá	1.906	1.843	3.749	14.734	13.200	27.934	4.528	4.302	8.830	3.016	2.708	5.724
Itapúa	4.411	4.313	8.724	39.312	36.116	75.428	11.396	11.026	22.422	6.267	6.819	13.086
Misiones	1.028	1.075	2.103	8.531	7.803	16.334	3.169	3.217	6.386	2.219	2.235	4.454
Paraguarí	2.226	2.087	4.313	16.487	14.706	31.193	16	6.272	12.888	4.935	4.785	9.720
Alto Paraná	7.498	7.169	14.667	54.460	51.200	105.660	18.379	18.745	37.124	11.351	12.540	23.891
Central	15.738	15.174	30.912	105.416	99.600	205.016	43.278	44.425	87.703	28.967	31.026	59.993
Ñeembucú	491	528	1.019	4.844	4.493	9.337	1.863	1.933	3.796	1.511	1.582	3.093
Amambay	1.059	964	2.023	8.906	8.535	17.441	2.426	2.809	5.235	1.598	1.949	3.547
Canindeyú	2.143	2.013	4.156	16.111	14.916	31.027	4.534	4.303	8.837	2.251	2.154	4.405
Pdte. Hayes	1.115	1.107	2.222	8.600	7.900	16.500	2.287	2.273	4.560	1.420	1.407	2.827
Boquerón	323	298	621	3.751	3.585	7.336	944	944	1.888	529	603	1.132
Alto Paraguay	216	210	426	1.448	1.376	2.824	362	319	681	132	159	291

Fuente: MEC, Estadística Educativa 2009

Cuadro 32. Matrícula por Departamento, nivel educativo y zona

Departamento	Preescolar			Primer y Segundo Ciclos EEB				Tercer Ciclo EEB				Educación Media		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Total	Urbana	Rural	Total	Total	Urbana	Rural	Total
Total País	68.409	49.972	118.381	462.956	387.617	850.573	850.573	215.122	106.416	321.538	321.538	169.941	55.969	225.910
Asunción	9.426	-	9426	63.552	-	63.552	63.552	34.709	-	34.709	34.709	35.426	-	35.426
Concepción	1.797	3.257	5054	12.515	23.259	35.774	35.774	5.705	6.784	12.489	12.489	4.514	3.942	8.456
San Pedro	1.806	7.248	9054	12.073	53.513	65.586	65.586	5.543	15.762	21.305	21.305	5.017	8.560	13.577
Cordillera	2.193	3.355	5548	14.451	22.568	37.019	37.019	8.154	6.987	15.141	15.141	7.086	3.711	10.797
Guairá	1.349	2.455	3804	9.594	17.768	27.362	27.362	5.423	4.714	10.137	10.137	4.742	2.599	7.341
Caaguazú	3.679	6.881	10560	25.047	50.203	75.250	75.250	12.222	15.185	27.407	27.407	9.845	8.305	18.150
Caazapá	668	3.081	3749	4.322	23.612	27.934	27.934	2.018	6.812	8.830	8.830	1.750	3.974	5.724
Itapúa	3.510	5.214	8724	25.036	50.392	75.428	75.428	11.552	10.870	22.422	22.422	8.536	4.550	13.086
Misiones	1.187	916	2103	8.979	7.355	16.334	16.334	4.289	2.097	6.386	6.386	3.005	1.449	4.454
Paraguarí	1.339	2.974	4313	9.399	21.794	31.193	31.193	5.719	7.169	12.888	12.888	5.145	4.575	9.720
Alto Paraná	10.584	4.083	14667	71.399	34.261	105.660	105.660	28.181	8.943	37.124	37.124	19.693	4.198	23.891
Central	26.277	4.635	30912	174.455	30.561	205.016	205.016	77.893	9.810	87.703	87.703	55.318	4.675	59.993
Ñeembucú	728	291	1019	5.260	4.077	9.337	9.337	2.919	877	3.796	3.796	2.508	585	3.093
Amambay	1.514	509	2023	10.524	6.917	17.441	17.441	4.587	648	5.235	5.235	3.290	257	3.547
Canindeyú	1.162	2.994	4156	8.139	22.888	31.027	31.027	3.018	5.819	8.837	8.837	1.848	2.557	4.405
Pdte. Hayes	794	1.428	2222	5.251	11.249	16.500	16.500	2.214	2.346	4.560	4.560	1.512	1.315	2.827
Boquerón	235	386	621	1.814	5.522	7.336	7.336	669	1.219	1.888	1.888	526	606	1.132
Alto Paraguay	161	265	426	1.146	1.678	2.824	2.824	307	374	681	681	180	111	291

Fuente: MEC, Estadística Educativa 2009

3.2.4. Focalización del subprograma

Periodo 2007 - 2009

Como ya se mencionó en este documento, en la producción del componente de canasta básica en el periodo 2007 al 2009 se utilizó el criterio de focalización hacia la población en situación de pobreza.

Sin embargo, a juicio de esta evaluación, el modelo de focalización utilizado, tuvo los siguientes problemas:

- La estimación de la población meta del Subprograma se basa en supuestos erróneos al tomar como punto de referencia el porcentaje de la población pobre a nivel nacional y aplicarlos a la matrícula general por departamento, ya que la experiencia señala que la incidencia de población pobre en la población en edad escolar es mayor.

Cuadro 33. Incidencia de la pobreza total en el país en la franja etárea de potenciales beneficiarios de textos y canastas básicas, para los años 2007 al 2009

	2006	2007	2008	2009
Pobreza en la población	42%	40%	37%	35%
Pobreza en rango edad 5 a 14 años	57%	53%	53%	47%

- La decisión de distribuir las canastas a “instituciones educativas pobres” según el juicio de expertos, no es la más eficiente para llegar a la población potencial en el periodo 2007-2009. Tal vez uniando esta metodología a otros instrumentos, como el Índice de priorización geográfica (IPG)²⁸, habría redundado en mayor eficacia.
- En el periodo 2007 al 2009 el MEC no disponía de indicadores de calidad del subprograma y tampoco evaluaba este subprograma, por lo que no disponía de información objetiva para la mejora continua del mismo.

Periodo 2010 - 2011

A partir del 2010, se trabajó para conseguir la universalización del subprograma, entendiéndose como universalización la entrega de beneficios a la totalidad de estudiantes de todos los niveles que se encuentran matriculados en instituciones oficiales en todo el país y a los estudiantes matriculados en instituciones privadas subvencionadas con un nivel de cuota no excluyentes a la población en situación de pobreza²⁹. Además en la universalización se incluyó a los estudiantes matriculados en los programas de educación permanente.

²⁸ Desarrollado para el programa Teköporá de la Secretaría de Acción Social, pero adoptado por la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLAN) como instrumento de focalización

²⁹ No se proporcionó la información sobre el monto de la cuota que se considerará excluyente.

3.2.5. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Hasta el momento no se cuenta con una evaluación que mida el grado de satisfacción de los beneficiarios del subprograma.

Para este informe, se realizó en Asunción y el Dpto. Central, unas entrevistas estructuradas de satisfacción dirigidas a docentes, madres/padres y estudiantes. En total fueron entrevistados 23 docentes, 34 madres y padres y 80 estudiantes del sexto grado de tres instituciones (dos del Dpto. Central y una de Asunción³⁰).

Los temas que se cubrieron en las entrevistas son los siguientes:

- Periodo de recepción de los útiles escolares (inicio, mitad del año o acabando el año)
- Cantidad de útiles necesarios para el número de estudiantes de la institución
- Cantidad de útiles previsto para cada estudiante
- Cantidad de útiles en relación a las materias que deben cursar los estudiantes (para todas, para cerca de la mitad de las materias o para pocas materias)
- Cantidad de útiles necesarios para el año escolar (alcanzó para todo el año, mitad del año, dos meses o menos).
- Percepción de la calidad de los útiles escolares
- Estrategia de distribución dentro de la escuela cuando no hay se reciben la cantidad suficiente para todos los estudiantes
- Percepción del docente sobre los beneficios de los útiles escolares en término de asistencia, trabajo en clase, rendimiento las pruebas y aspectos conductuales
- Importancia económica de la provisión de los útiles escolares para las familias

Las informaciones obtenidas deben considerarse como una primera aproximación, exploratoria, a las percepciones de docentes, madres/padres y estudiantes. Los resultados pueden servir para formular hipótesis que deberían confirmarse o refutarse a partir de la aplicación de la entrevista en forma de encuesta, a una muestra representativa de instituciones.

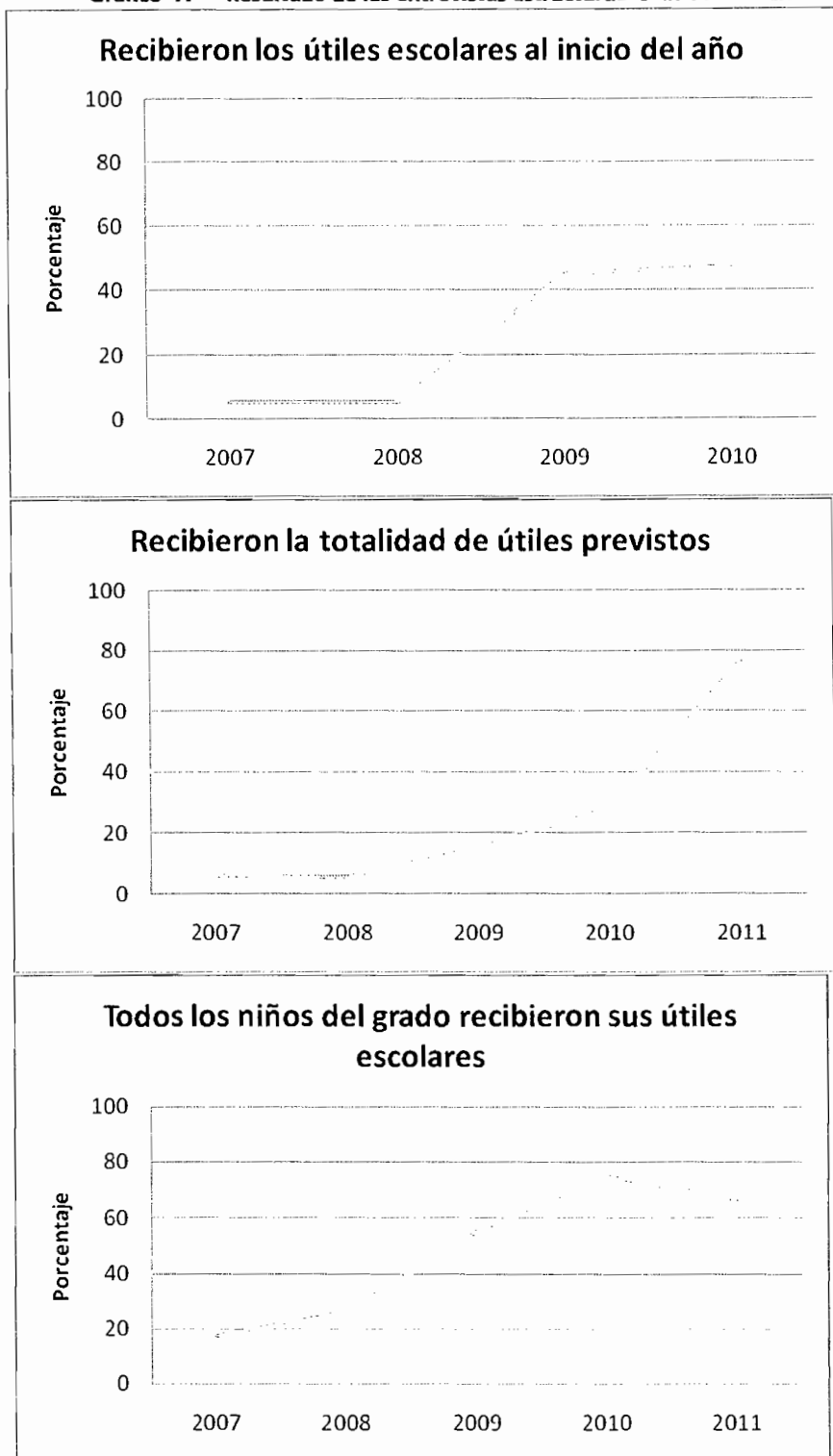
Los principales resultados obtenidos muestran que existe una mejora en cuanto a la oportunidad de la llegada de los materiales (más cerca del inicio del año lectivo) así como de la cantidad y la calidad de los materiales recibidos. Por otra parte se puede observar que la cantidad de útiles que recibe cada estudiante es insuficiente para las demandas de las materias y para el año escolar.

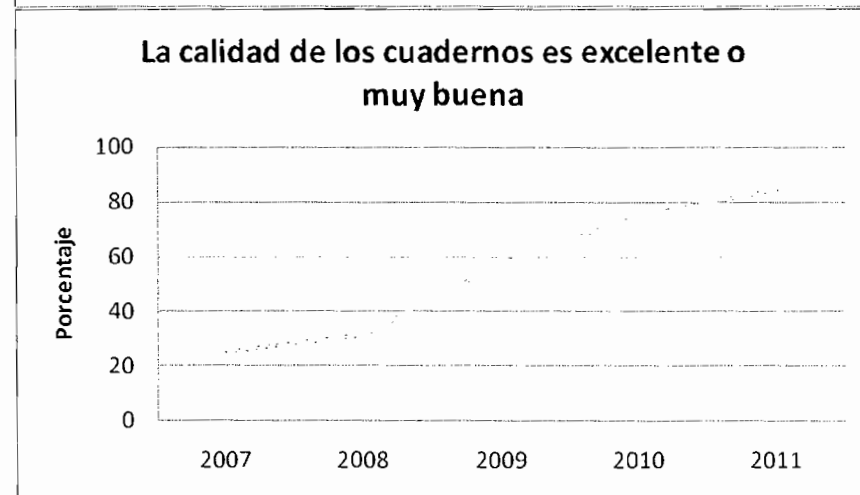
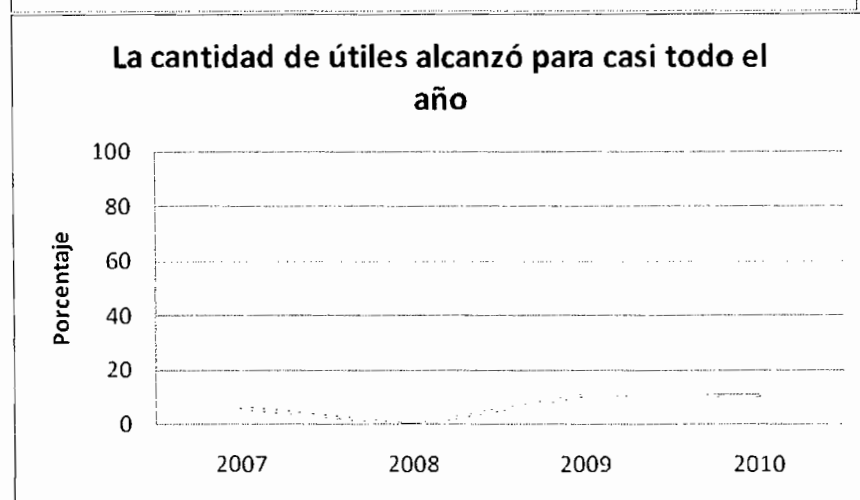
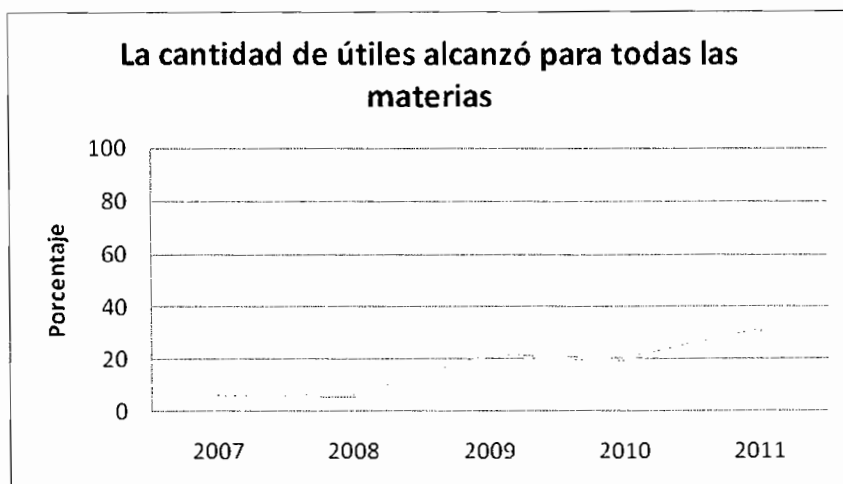
Según los docentes, la entrega de útiles es beneficiosa principalmente para el trabajo en clase y, según madres y padres, los materiales recibidos son importantes en término de los gastos en la educación de su hijo/a pero, además de lo que entrega el MEC, la mayoría señala que deben comprar mucho o bastante materiales adicionales.

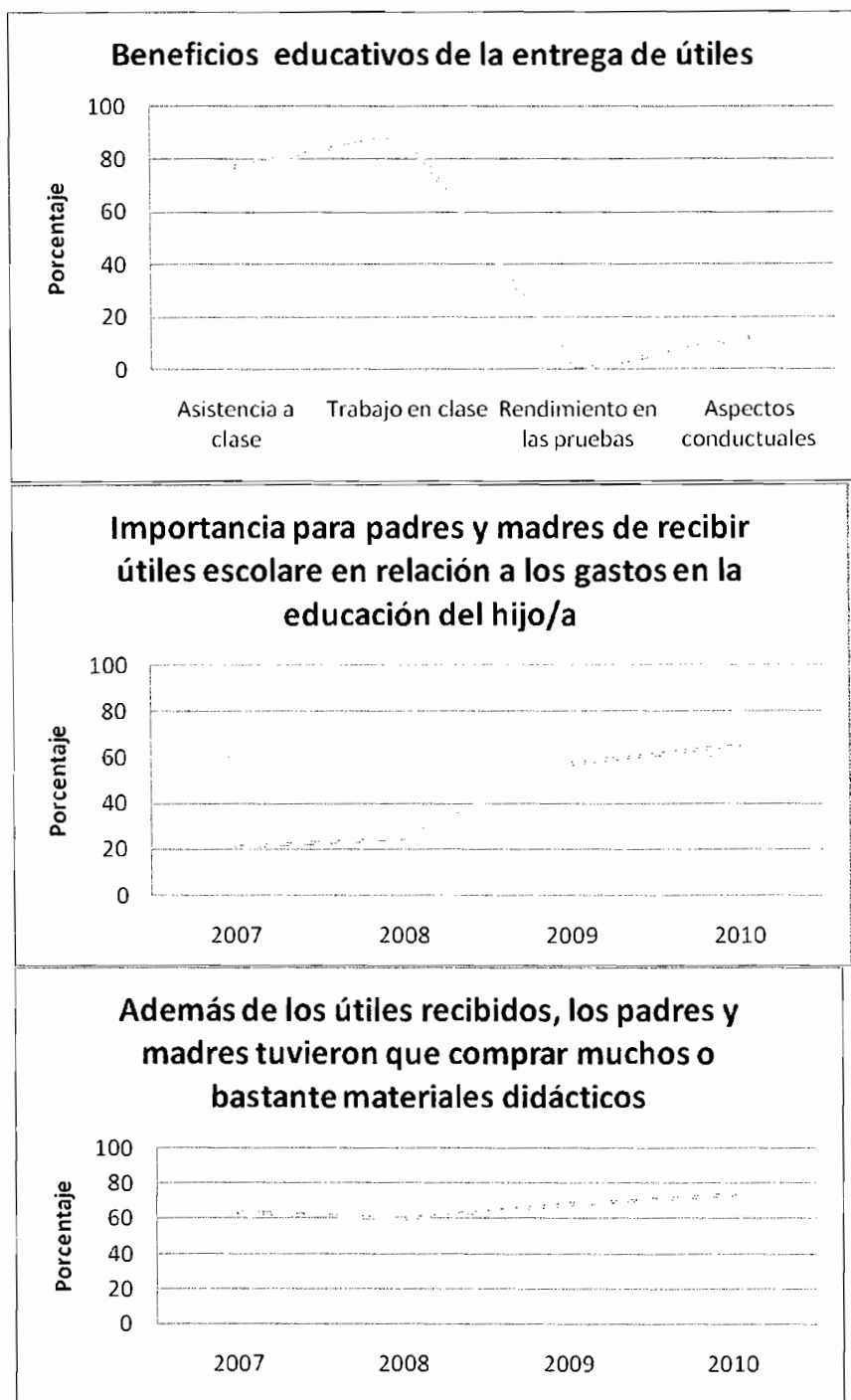
A continuación presentamos los principales resultados de las entrevistas:

³⁰Para realizar las entrevistas se solicitó al MEC una lista de 20 instituciones de EEB ubicadas en Asunción y Central, con la condición de que hayan recibido los útiles escolares desde el año 2007 hasta el 2011. De la lista proporcionada, se seleccionaron al azar 4 escuelas y se recogieron los datos en 3 de ellas. A una no se pudo acceder debido a la suspensión de clases. El equipo volverá a intentar obtener la información para incorporados para la versión final del Informe de Evaluación).

Gráfico 7. Resultado de las entrevistas estructuradas en 4 instituciones educativas







3.3. Desempeño del subprograma a nivel de Fin

El fin formulado en el Marco Lógico es "Aumentar el acceso, mejorar la eficiencia, la calidad de la educación en los diferentes niveles/modalidades educativas".

Al respecto, no se cuenta con evidencias empíricas que permitan estimar la proporción en que la Provisión de Materiales Didácticos contribuye a este Fin.

Dicho esto, la evaluación ha levantado algunos datos que permiten considerar que la provisión de materiales didácticos tiene un efecto positivo en la dirección de lo establecido en el Fin, pero que debe considerarse como una línea de acción que debe estar vinculada a un conjunto de acciones.

Por una parte, los datos de la Encuesta de Hogares indican que la compra de útiles escolares constituye un aspecto importante del gasto familiar para enviar a los hijos/as a la escuela. Además, las entrevistas aplicadas muestran que los útiles entregados por el MEC constituyen un aporte importante (aunque no suficiente) en relación a los gastos a que los padres y madres deben realizar para la educación de sus hijos e hijas.

Se requieren estudios de factores asociados con modelos de análisis multivariados que permitan vincular la provisión de materiales didácticos y otras acciones con los resultados académicos.

4. RECURSOS FINANCIEROS

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con los Recursos Financieros del Programa

En este Capítulo se evalúan los aspectos financieros y presupuestarios del Programa y los subprogramas definidos en el alcance del presente estudio.

El análisis cubre el periodo 2007-2010. No obstante, en algunos casos, por su relevancia para los resultados de la evaluación, se incluyen también aspectos relacionados al ejercicio 2011. El alcance de la presente evaluación incluye los siguientes programas, sub-programas y productos:

- Educación Inicial y Educación Escolar Básica (2007 al 2011),
- Educación Media y Educación Permanente (2010 al 2011).

Cuadro 34. Tipo de Presupuesto: 2 Programas de Acción³¹

Nivel: Educación Inicial y Educación Escolar Básica.			
	Programa:		4 Consolidación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Escolar Básica.
		Sub Programa:	3 Provisión de textos y materiales didácticos.
		Producto:	1 Kit escolar entregado (<i>hasta el año 2009</i>) / Entrega de canastas básicas de útiles escolares (<i>desde el año 2010 hasta la actualidad</i>).
		Producto:	2 Provisión de textos y guías didácticas.
Nivel: Educación Media.			
	Programa:		11 Resignificación de la Oferta de la Educación Media.
		Producto:	3 Entrega de canastas básicas de útiles escolares.
Nivel: Educación Permanente.			
	Programa:		14 Formación Básica Permanente a la población joven y adulta; y a las personas con necesidades educativas.
		Producto:	2 Entrega de canastas básicas de útiles escolares.

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto. Fundamentación de los Programas. Ministerio de Hacienda. 2007-2011

En general, la provisión de textos y materiales didácticos, objeto de la presente evaluación se encuentra distribuida, en términos presupuestarios en: tres niveles, tres programas, un subprograma y cuatro productos.

El hecho que la iniciativa se encuentre distribuida en tres niveles educativos implica que la estructura presupuestaria para la provisión de textos y materiales didácticos se vincula a tres Direcciones General dependientes actualmente del Vice ministerio de Educación para la Gestión Educativa del Ministerio de Educación y Cultura.

³¹NOTA: Toda la información de presupuesto corresponde a información del presupuesto inicial de los programas.

Adicionalmente, para el nivel de educación básica, la iniciativa se ejecuta como productos de un sub-programa, en tanto que para la educación media y permanente, se ejecutan como productos.

Esta situación incorpora una mayor complejidad a la gestión financiera de la iniciativa, considerando la dispersión de los recursos presupuestarios al interior del MEC, lo que limita las posibilidades de una gestión eficiente y exige mayores esfuerzos de coordinación.

Cabe señalar que además de los recursos previstos en los Programas de Acción (Presupuesto Tipo 2), también se encuentran recursos presupuestarios para la provisión de textos y materiales educativos en el Presupuesto Tipo 3: Programas de Inversión.

Cuadro 35. Tipo de Presupuesto: 3 Programas de Inversión³²

Año 2009		
Programa:		19 Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica.
	Proyecto:	4 Mejoramiento de la EEB - Escuela Viva II (BID - 1880/BL - PR).
	Producto:	4 Kit Escolar entregado.
Año 2010		
Programa:		24 Apoyo Presupuestario al Sector Educativo (DCI - ALA / 2008 /019 - 48).
	Proyecto:	1 Apoyo Presupuestario al Sector Educativo.
	Producto:	6 Provisión de Textos
	Producto:	7 Canastas Básicas de Útiles Escolares entregadas
Año 2011		
Programa:		18 Infraestructura Física y Equipamiento de Instituciones Educativas y Edificios del MEC.
	Proyecto:	6 Apoyo al Mejoramiento de Infraestructura Educativa.
	Producto:	36 Entrega de Canastas Básicas de Útiles Escolares.
	Proyecto:	8 Modernización de la Gestión Pública.
	Producto:	36 Entrega de Canastas Básicas de Útiles Escolares.
Programa:		24 Apoyo Presupuestario al Sector Educativo (DCI - ALA / 2008 /019 - 48).
	Proyecto:	1 Apoyo Presupuestario al Sector Educativo.
	Producto:	37 Provisión de Textos.

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto. Fundamentación de los Programas. Ministerio de Hacienda. 2007-2011

El cuadro anterior permite realizar las siguientes observaciones:

- Desde el punto de vista presupuestario, la provisión de útiles escolares no debería incluirse como programa de inversión, pues constituye la adquisición y distribución de materiales fungibles.

Sobre esta observación en particular, representantes del Ministerio de Educación y Cultura expresaron lo siguiente:

³²NOTA: Toda la información de presupuesto corresponde a información del presupuesto inicial de los programas.

“En el marco de la Ley N° 1.535, en lo que respecta el Tipo de Presupuesto III “Programa de Inversión”, cuentan para el cumplimiento de sus objetivos con recursos humanos, materiales, insumos y otros gastos de acuerdo con el Clasificador Presupuestario, por objeto del Gasto de los Grupos 100 Servicios Personales, (excluidos de los subgrupos 110 y 160); 200 Servicios no Personales, 300 Bienes de Consumo e Insumos, 500 Inversión Física, 800 Transferencias y 900 Otros Gastos.

Al respecto, como es el caso del Programa de Apoyo al Sector Educativo con financiamiento de la Comunidad Europea, el mismo incluye en su estructura programática el producto identificado como Provisión de Textos, en tal sentido resulta viable la inclusión en alguna medida del concepto de provisión de útiles escolares, dentro de esta categoría de presupuesto como lo establece la Ley de Administración Financiera, teniendo en cuenta el dinamismo característico y propio del sector educación, el cual requiere constantemente disponer de los recursos necesarios de tal forma a hacer frente a las necesidades emergentes en cumplimiento a los objetivos institucionales”.

- No se observa un criterio definido para agrupar los proyectos que se incluyen bajo un mismo programa. Por ejemplo, en el año 2010, entre los Programas de Inversión, se encontró un solo Programa y un solo proyecto vinculado a la provisión de dos Productos (6 y 7). En el año 2011, se encontraron dos programas y tres proyectos, con un producto cada uno.

“El Ministerio de Educación y Cultura en atención a la gran demanda de los servicios que presta a la población paraguaya como institución del estado, y teniendo en cuenta la escasez de los recursos disponibles, requiere de un proceso de reingeniería constante de los recursos asignados, teniendo en cuenta los objetivos trazados por la institución, en consonancia con los lineamientos del Plan Nacional de Educación, y la implementación de otros programas y actividades en el área de educación...”, este fue el comentario de los representantes del Ministerio de Educación y Cultura sobre el punto mencionado en el párrafo precedente.

Esta situación se vuelve más compleja cuando se combina en el análisis la fundamentación de los programas presentados en el marco de la elaboración de los proyectos de presupuesto:

- En la fundamentación de los Programas del Proyecto de Presupuesto 2011 se observa en el Tipo de Presupuesto 3 - Inversión, que para el Producto 36 incluido en los Proyectos 6 y 8, se consignan como resultados esperados la cantidad de una (1) canasta básica, con asignaciones de guaraníes 7.000.000.000.- y 3.500.000.000.-, respectivamente.

Al respecto, representantes del Ministerio de Educación y Cultura manifiestan que “...dicho producto Canasta Básica, agrupa el objeto de gasto 220 “Transporte y Almacenaje”, cuya asignación financiera son destinados a gastos relacionados al transporte, almacenaje y embalaje de las canastas básicas de útiles escolares, distribuidos por todo el territorio nacional”.

- En la fundamentación del Presupuesto 2010 Programa 24 – Apoyo Presupuestario al Sector Educativo DCI-ALA/2008/019-48, Proyecto 1 - Apoyo Presupuestario al Sector Educativo, en la línea del Producto 6 - Provisión de Textos, se presenta como resultado esperado la cantidad de 338.000 alumnos, con una asignación presupuestaria de cero, y el Producto 7 - Canastas Básicas de Útiles Escolares Entregadas, un resultado esperado de 46.110 Canastas básicas, con una asignación de Gs 7.677.760.000.-

De acuerdo con la explicación realizada por representantes del Ministerio de Educación y Cultura, la situación descrita en el párrafo precedente se debió a que inicialmente se había

planificado la reimpresión de textos, para alumnos del 3° Ciclo de la Educación Escolar Básica y Educación Media, pero, debido a que no se pudo realizar los llamados correspondientes, se realizó una reprogramación financiera. De este modo, los recursos fueron destinados a la adquisición de libros para el equipamiento de Centros de Recursos de Aprendizaje.

- Al año siguiente (2011), bajo el mismo Programa de Inversión 3, Proyecto 1, se presenta como Producto 37 – Provisión de Textos, un resultado esperado de 338.000 alumnos, y una asignación presupuestaria de Gs 20.762.235.382.-, en tanto que ya no aparece la provisión de canastas básicas como producto.

Sobre este punto, representantes del Ministerio de Educación y Cultura, comentaron que “...se tiene previsto iniciar el proceso de llamado a licitación con carácter de plurianual para la provisión y entrega de la canasta básica de útiles escolares, consistente en la dotación de un conjunto de materiales a ser utilizados por el alumno/a, y en el aula, con lo que se pretende beneficiar a todas las instituciones del país”.

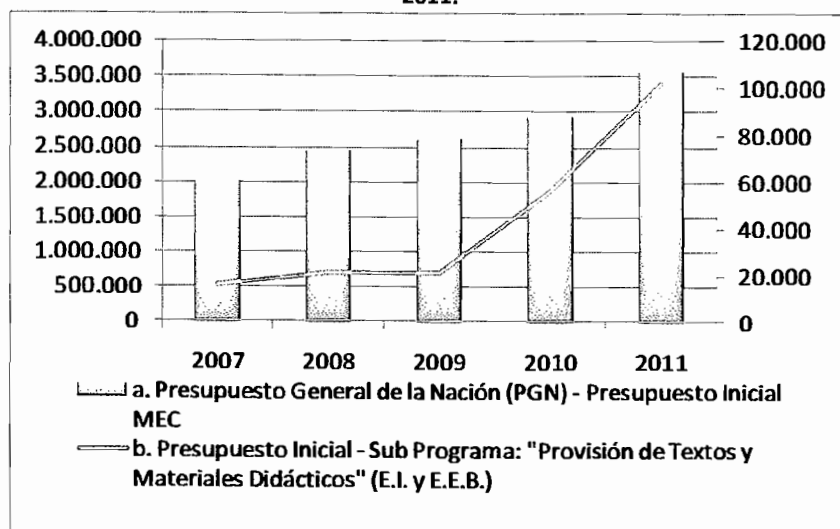
Porcentaje del presupuesto ejecutado respecto al Plan Financiero asignado.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la participación del Sub-programa evaluado con respecto al Presupuesto Institucional del MEC.

Mientras el Presupuesto del MEC se incrementó 77,2% respecto al del año 2007, se observa que el presupuesto asignado a la provisión de textos y materiales didácticos se ha incrementado en 538,7%, en Educación Inicial y Escolar Básica.

La principal razón del salto experimentado se encuentra en la decisión de extender la cobertura de la iniciativa para incluir a todas las instituciones educativas oficiales y parte de las instituciones privadas subvencionadas de todo el país.

Gráfico 8. Presupuesto Institucional y del Sub-Programa, en millones de guaraníes. Años 2007 al 2011.



Cuadro 36. Presupuesto Institucional Neto³³ y del Sub-Programa Provisión de Textos y Materiales Didácticos en Educación Inicial y Educación Escolar Básica, en millones de guaraníes. Años 2007 al 2011.

Año	a. Presupuesto General de la Nación (PGN) - Presupuesto Inicial MEC	b. Presupuesto Inicial - Sub Programa: "Provisión de Textos y Materiales Didácticos" (E.I. y E.E.B.)	b. / a. %
2007	2.004.691,7	15.945,9	0,8%
2008	2.425.565,8	20.945,9	0,9%
2009	2.613.679,5	20.684,0	0,8%
2010	2.935.370,7	56.212,0	1,9%
2011	3.552.209,1	101.844,4	2,9%

Fuente: Ley de Presupuesto General de la Nación (2007-2011). Ministerio de Hacienda.

Cabe señalar que el presupuesto del Subprograma corresponde solo a los recursos incluidos en el Tipo de Presupuesto 2 Programa de Acción, y que a los efectos de permitir el análisis comparativo, se ha tomado exclusivamente lo presupuestado en el Nivel de Educación Inicial y Escolar Básica. Es decir, al presupuesto consignado en el siguiente cuadro se debe agregar las partidas incorporadas en el presupuesto Tipo 3 Inversión, así como los recursos asignados para esta iniciativa en el presupuesto de los niveles de Educación Media y Permanente, que se han agregado desde el 2010.

El cuadro expuesto a continuación presenta la evolución histórica de los planes operativos anuales, cuyos cambios se reflejan en los argumentos presentados en el árbol de resultados y sus respectivos vínculos con la estructura programática.

Cuadro 37. Resumen de Marco Estratégico en el que se desarrolla el programa evaluado.

POA MEC	2007	2008	2009	2010
	Presupuesto Ley N° 3148/06	Presupuesto Ley N° 3.409	Presupuesto Ley N° 3692	Presupuesto Ley N° 3964
Marco Estratégico Entre otros puntos incluye: - Programas que facilitan la igualdad de oportunidades entre toda la población, sin discriminación de sexo ni poblaciones indígenas. - Mejora en la gestión incluyendo metodología de micro-planificación y articulación geográfica	- Promover e implementar programas y/o acciones compensatorios en escuelas más pobres de las áreas urbanas, rurales y escuelas indígenas; así como para establecer la igualdad de género en el sistema educativo.		- Condiciones adecuadas de acceso, permanencia y culminación oportuna de la educación para las diversas poblaciones.	- Igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los estudiantes de los diferentes niveles/modalidades educativos. - Gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local.
			Mejoramiento de los Sistemas de Información y de la metodología de micro planificación de la oferta educativa, con el fin de afianzar la participación responsable de todos los actores, desde el nivel central hasta el nivel institucional	

³³ Presupuesto Neto: Presupuesto Global menos transferencias realizadas a las Universidades.

POA MEC	2007	2008	2009	2010
	Presupuesto Ley Nº 3148/06	Presupuesto Ley Nº 3.409	Presupuesto Ley Nº 3692	Presupuesto Ley Nº 3964
Objetivos Estratégicos	Lograr la equidad en términos de acceso, procesos y resultados de la educación prestando especial atención a los sectores más carenciados, de modo que la educación se constituya en herramienta estratégica de combate a la pobreza.		- Desarrollar, implementar y optimizar la reforma educativa en todos los niveles y modalidades del sistema educativo - Desarrollar e implementar un sistema de gestión de la calidad - Mejorar la aplicación de procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación en todo el sistema.	
Lineamientos de corto plazo para la inversión pública en la institución	Entre otros puntos ... - Fortalecimiento de la Reforma Educativa de la Educación Escolar Básica, mejorando su eficiencia, calidad y equidad.		Entre otros puntos ... - Fortalecimiento de la gestión del Ministerio de Educación y Cultura y de las Instituciones Educativas. - Fortalecimiento de los procesos de descentralización/desconcentración de la gestión educativa a nivel departamental, local e institucional, con gradualidad.	
	- Desarrollo de programas focalizados para la discriminación positiva de escuelas de alto riesgo			
Programas de Acción Implementados	2.1.3 Condiciones de Enseñanza/ Aprendizaje, Mejoradas ➔ Provisión de Textos y Materiales Didácticos (2.4.3)			

Fuentes: Documentos de POA y Árbol de resultados y vínculo con la estructura programática para los años 2007 al 2010.

Se observa que los cambios en los resultados esperados y los vínculos programáticos se producen a partir del año 2009 y en especial desde el año 2010, a partir de cual se consignan como objetivos a la promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso y se promueve iniciativas para garantizar las condiciones para la culminación oportuna de los estudiantes de los diferentes niveles y modalidades educativos.

También a partir del año 2010 se establece como objetivo programático mejorar la gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local. Sin embargo, no existen evidencias de avances significativos en la participación y articulación del nivel central con las gobernaciones o municipios.

4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Según lo establecido en el Clasificador Presupuestario 2011 de la Ley de Presupuesto 4249/11. Las fuentes de financiamiento se definen de la siguiente manera:

Fuente 10: Recursos del Tesoro

"Corresponde a los recursos de la Tesorería General administrada por la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Hacienda, recaudados y obtenidos durante el ejercicio fiscal destinados para el financiamiento de los gastos e inversiones de los Organismos y Entidades del Estado.

Comprende los ingresos provenientes de la recaudación de los ingresos tributarios y no tributarios, venta de bienes, transferencias corrientes y de capital y rentas de la propiedad, además de los ingresos de capital de carácter general y todos aquellos que no tienen destinación específica preestablecida..."

Fuente 20: Recursos del Crédito Público

"Corresponde a los recursos provenientes del endeudamiento público interno y externo, por la colocación de títulos y valores o por el desembolso de préstamos. Comprende el crédito público interno y el crédito público externo, celebrados dentro del marco legal y reglamentario de los

Artículos 40, 41 y reglamentaciones de la Ley N° 1535/99 "DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO"..."

Fuente 30: Recursos Institucionales

"Corresponde a los recursos pertenecientes a los organismos de la Administración Central y Entidades Descentralizadas, originados por disposición legal, coparticipación tributaria y no tributaria, transferencias, donaciones u otros conceptos. Incluye los ingresos generados por la producción de bienes o la prestación de servicios de determinados Organismos y Entidades del Estado..."

La siguiente tabla presenta la evolución del presupuesto del Programa de Acción del Nivel de Educación Inicial y Escolar Básica, entre los años 2007 y 2010. Se observa que la fuente de los recursos corresponde exclusivamente a recursos del Tesoro Nacional (Fuente 10).

Cuadro 38. Presupuesto por Fuente de Financiamiento, en millones de guaraníes. Años 2007 al 2010.

	Plan Financiero 2007	Plan Financiero 2008	Plan Financiero 2009	Plan Financiero 2010
Fuente 10	15.176,5	17.945,2	20.684,0	55.999,9
Fuente 20	0,0	0,0	0,0	0,0
Fuente 30	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Plan Financiero: Listado de Ejecución Presupuestaria de Gastos sobre Movimientos (2006 - 2010). Ley del Presupuesto General de la Nación (2007-2010). Presupuesto por Entidad. Ministerio de Hacienda.

Cabe resaltar que con la inclusión de componentes de esta iniciativa como parte de los Programas de Inversión a través de proyectos financiados con recursos externos, se podría estar utilizando otras fuentes de financiamiento (FF 20) para la adquisición de textos y materiales didácticos. Por ejemplo, los siguientes Proyectos incorporan como productos la adquisición de textos y materiales didácticos:

- 2009: Mejoramiento de la EEB-Escuela VIVA II (BID-1880/BL-PR).
- 2010 y 2011: Apoyo Presupuestario al Sector Educativo (DCI-ALA/2008/019-48).

El equipo de evaluadores no ha podido acceder a mayor información sobre estos proyectos, pero se asume que al consignar entre sus productos al componente Textos y Materiales Educativos, se habría utilizado recursos externos (Fuente 20) para la adquisición de los mismos. Nuevamente, se resalta la posible adquisición de textos y materiales didácticos desde un Programa de Inversión como un detalle a ser tenido en cuenta en la elaboración del presupuesto institucional.

El programa evaluado es una iniciativa impulsada exclusivamente por el Ministerio de Educación y Cultura, sin la participación de otras entidades u organismos del estado o del sector privado. Esto implica que los recursos financieros destinados a la iniciativa se encuentran exclusivamente incorporados en el presupuesto institucional del Ministerio de Educación y Cultura.

"Además se cuenta con financiamiento de organismos internacionales, en beneficio al sector educación, en función a los objetivos trazados por la Institución y las acciones realizadas en el marco del Plan Nacional de Educación", según manifestación de representantes del Ministerio de Educación y Cultura.

El Clasificador Presupuestario 2011, define los rubros por Objeto del Gasto de la siguiente manera:

Rubro 120 "Remuneraciones temporales": "Asignaciones que se fijan para cubrir las remuneraciones extraordinarias y adicionales al personal".

Rubro 330 "Productos de papel, cartón e impresos": "Gastos por adquisiciones de pulpa de madera, papel y cartón, envases y cajas de papel y cartones para oficinas, libros, revistas y periódicos, materiales de enseñanzas, para computación, imprenta, reproducciones y otros productos".

Rubro 340 "Bienes de consumo de oficinas e insumos": "Otros bienes de consumo utilizados en las oficinas públicas en general, establecimientos de enseñanza, cocinas y comedores, como así también materiales eléctricos, productos de vidrio, losa y porcelana, repuestos y accesorios menores y materiales de limpieza no incluidos en otros subgrupos del Objeto del Gasto".

Rubro 360 "Combustibles y Lubricantes": "Gastos por adquisiciones de combustibles líquidos, gaseosos, vegetales, nucleares, utilizados en vehículos automotores, máquinas, equipos y motores, destinados al consumo final, por los organismos y entidades públicas. Incluyen aceites de alumbrado, aceites y grasas lubricantes para los mismos utilizados en talleres o unidades de reparaciones, mantenimientos y obras".

Rubro 540 "Adquisición de equipos de oficina y computación": "El costo comprende el precio de compra más sus accesorios y los bienes complementarios, gastos de fletes, seguros, impuestos, tasas y gastos de despachos, comisiones, instalación y puesta en marcha de los equipos..."

El siguiente cuadro presenta la evolución del presupuesto discriminado por Rubro presupuestario, correspondiente al Sub Programa: "Provisión de Textos y Materiales Didácticos" en Educación Inicial y Escolar Básica (ambos componentes), entre los años 2007 y 2010.

Cuadro 39. Evolución del gasto presupuestario por Rubro, en millones de guaraníes. Años 2007 al 2010.

Rubro	2007	2008	2009	2010
120	21,4	21,4	21,4	21,4
330	8.360,9	8.360,1	10.706,5	16.069,1
340	6.638,3	8.407,8	9.407,8	39.562,3
360	0,8	0,8	0,8	0,8
540	155,1	1.155,1	547,6	346,4
Total	15.176,5	17.945,2	20.684,0	55.999,9

Fuente: Ejecución Presupuestaria Consolidada por Objeto del Gasto, Ene-Dic. (2007 - 2010). Ministerio de Hacienda.

El análisis por rubro permite observar que:

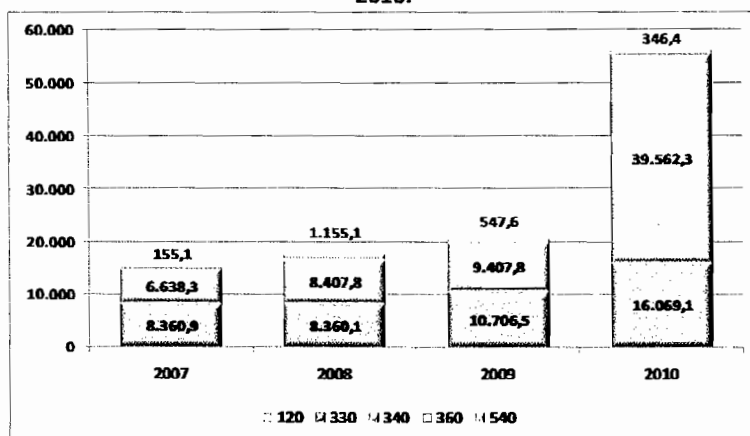
- El Rubro 120, correspondiente a Servicios Personales, se ha mantenido constante durante los años 2007-2010.
- El Rubro 300 Bienes de Consumo e Insumos, utilizado para la compra de Textos, se ha mantenido constante para el Rubro 330 Productos de Papel Cartón e Impresos, durante los años 2007 y 2008, y muestra incrementos del 28,1% y 50,1% para los siguientes años.
- El Rubro 340 Bienes de Consumo de Oficinas e Insumos, destinado a la compra de útiles escolares, registra incrementos anuales moderados durante los años 2008 y 2009, y un importante aumento del 320% en el año 2010, como consecuencia del aumento de la cobertura del programa.

- El Rubro 360 Combustibles y Lubricantes no registra aumentos en el periodo considerado.

En resumen, se destacan dos aspectos de la evolución del gasto presupuestario que indicarían faltas de criterio en la asignación de los recursos presupuestarios:

- El aumento en exactamente 1.000 millones de guaraníes en el Rubro 340 en los años 2009 respecto al año anterior, para luego aumentar en más de 30.000 millones en el 2010.
- El aumento en exactamente 1.000 millones de guaraníes en el Rubro 540 en el año 2008, que se redujo a menos de la mitad en el año 2009 y que se volvió a reducir el siguiente año.

Gráfico 9. Evolución del gasto presupuestario por Rubro, en millones de guaraníes. Años 2007 al 2010.



4.2. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

Las características de la iniciativa evaluada han dificultado los análisis relacionados a la eficiencia de las actividades y/o componentes:

- Las actividades analizadas corresponden al proceso de adquisición y distribución de materiales didácticos, por lo que el producto se define como la cantidad de kits/canastas adquiridas y entregadas.
- El gasto presupuestario ha variado debido a los cambios en la composición de los kits/canastas y a los cambios en la cantidad de beneficiarios.
- No se ha podido comparar la eficiencia relativa del programa por no existir actualmente una iniciativa de características similares.

Cuadro 40. Valor promedio de la canasta, en guaraníes. Año 2011.

Año	Costo de Cada Canasta				
	Pre-escolar	1er Ciclo	2° Ciclo	3er Ciclo	Costo Promedio
Precios de mercado	110.345	34.665	36.965	120.640	100.872
Precios de licitación	50.008	22.225	22.986	63.070	39.572
Variación Porcentual	-54,68	-35,89	-37,82	-47,72	-60,77

Fuente: Elaboración propia con base en datos relevados en librerías y supermercados de Asunción y Gran Asunción.

Un sondeo realizado en librerías, tanto de Asunción como de Gran Asunción, ha permitido obtener una referencia sobre el valor de mercado del precio de las canastas de útiles escolares.

De los precios de mercado relevados, se observa que la compra mayorista de canastas de útiles permite al Ministerio de Educación y Cultura obtener economías de escala que representarían ahorros de entre 36% a 61% respecto a los precios del mercado minorista. Sin embargo, en esta comparación se debe considerar que podría haber diferencias con respecto a los precios vigentes en localidades del interior, así como respecto a la calidad de los útiles incluidos en la canasta (productos de mayor calidad de venta exclusiva en la capital).

El indicador de eficiencia considerado es: Gasto promedio por unidad de producto.

Las canastas para el primer y segundo ciclo de la EEB registran aumentos del 39,1% y 46,8% respectivamente. Estos aumentos son superiores a la inflación acumulada del periodo (~7,4%, sobre índices promedios 2008 y 2010). Los bienes distribuidos en 2011 fueron adquiridos en ejercicio fiscal 2010.

La canasta del Tercer ciclo se ha comenzado a adquirir recién desde el ejercicio 2010.

Las canastas para Pre-escolar registran los mayores incrementos, pasando de G. 12.125 a G. 50.008. Una de las razones de este incremento es el cambio en la cantidad, calidad y composición de los útiles incluidos en la canasta.

Sin embargo, las variaciones comentadas no permiten obtener conclusiones sobre las razones de los incrementos por encima de la variación del índice de precios al consumidor, pues se deben tener en cuenta variables tales como el aumento en la composición y la calidad de los bienes adquiridos que se ha registrado a lo largo del período considerado. Asimismo, debido a la falta de mayor información sobre la composición específica de las canastas, no se pueden aislar los impactos derivados de la variación del tipo de cambio en el caso de los bienes importados o en el cambio en el origen de dichos bienes (aranceles preferenciales del MERCOSUR) o por el cambio del país de origen (productos importados del Asia frente a otras regiones).

El cuadro siguiente resume el costo promedio de los textos adquiridos por alumno, del primer al noveno grado, durante el periodo objeto de evaluación (2007 – 2010).

A lo largo de dicho periodo, el costo promedio ha venido disminuyendo. El mayor salto observado es de 32%, entre los años 2008 y 2009. Este descenso dado en el periodo evaluado puede ser explicado, en parte, por la presencia de economías de escala, dado que las cantidades reimpresas han venido aumentando cada año.

Cabe destacar que no se puede realizar un análisis viable del costo de la reimpresión de textos para alumnos de la Educación Escolar Básica debido a que cada año fueron adquiridos textos distintos para distintos grados.

Cuadro 41. Costos promedio de textos adquiridos para entregar a alumnos de la Educación Escolar Básica, en guaraníes. Año 2007 al 2010.

Año	Costo Promedio									Costo Promedio Total	Variación Porcentual
	1° Grado	2° Grado	3° Grado	4° Grado	5° Grado	6° Grado	7° Grado	8° Grado	9° Grado		
2007	9.800	8.270	9.460	29.157	26.048	26.883	26.563	27.815	29.406	21.489	-
2008	9.000	-	-	19.813	25.060	25.199	18.398	22.125	21.048	20.092	-7%
2009	9.702	10.410	11.400	-	-	-	15.660	16.580	17.939	13.615	-32%
2010	8.575	8.509	8.975	11.002	-	-	-	-	-	13.180	-3%

Fuente: Antecedentes de los procesos de Licitación para reimpresión de textos. (2007-2010). Ministerio de Educación y Cultura.

4.3. Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

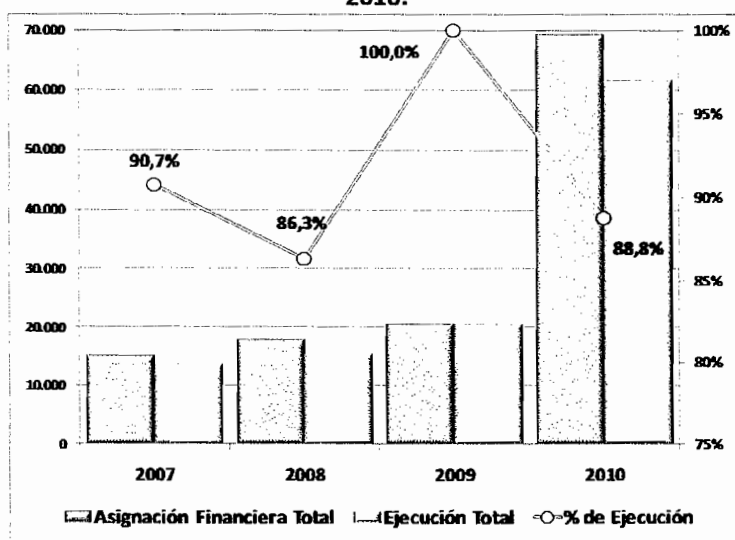
El siguiente cuadro presenta el nivel de ejecución presupuestaria del Programa evaluado, incluidos en el Programa de Acción.

Cuadro 42. Ejecución Presupuestaria, en millones de guaraníes. Años 2007 al 2010.

Año	Presupuesto Vigente	Ejecución Total	% de Ejecución
2007	15.176,5	13.771,5	90,7%
2008	17.945,2	15.492,0	86,3%
2009	20.684,0	20.684,0	100,0%
2010	69.376,5	61.579,1	88,8%

Fuente: Listado de Ejecución Presupuestaria de Gastos sobre Movimientos (2007 – 2010). Ministerio de Hacienda.

Gráfico 10. Evolución de la Ejecución Presupuestaria, en millones de guaraníes. Años 2007 al 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Hacienda.

Se observa un promedio de ejecución del 91,5% para los cuatro años considerados, con un mínimo de 86,3% en el año 2008 y un 100% en el año 2009.

La reducción al 88,7% que se observa en la ejecución para el año 2010 puede ser vinculada al hecho de haber sido el primer ejercicio fiscal en el que la provisión de textos y útiles escolares se extiende a los tres niveles educativos.

A los efectos de analizar el Plan Financiero del Sub Programa: "Provisión de Textos y Materiales Didácticos", de la Educación Inicial y Escolar Básica, se analiza el cuadro siguiente:

Cuadro 43. Ejecución respecto al Plan Financiero, en millones de guaraníes. Años 2007 al 2010.

Año	Plan Financiero Inicial (1)	Plan Financiero Final (2)	Total Ejecutado (3)	% Ejecución (3/1)	% Ejecución (3/2)
2007	15.945,9	15.176,5	13.771,5	86,4%	90,7%
2008	20.945,9	17.945,2	15.492,0	74,0%	86,3%
2009	20.684,0	20.684,0	20.684,0	100,0%	100,0%
2010	56.212,0	55.999,9	48.422,4	86,1%	86,5%

Fuente: Análisis del Plan Financiero y Ejecución respecto al Plan Financiero. Ministerio de Hacienda.

Sólo en el año 2009 se observa que el total ejecutado coincide con el Plan Financiero Inicial. El nivel más bajo de ejecución respecto al Plan Financiero Inicial corresponde al año 2008 (74%), situación que pudo haberse dado por el cambio de gobierno sucedido ese año.

La ejecución del 100% respecto al Plan Financiero Final sólo se observa en el año 2009, el siguiente nivel más alto de ejecución se dio en el año 2007 (90,7%), en tanto que para los años 2008 y 2010, las ejecuciones no superaron el 86,5%. Nuevamente, el bajo nivel de ejecución del año 2008 se vincularía a la transición de una nueva administración gubernamental.

La baja ejecución del año 2010 se habría visto afectada por dos factores: primero, el considerable aumento en los montos previstos para el Plan Financiero Inicial y Plan Financiero Final respecto a años anteriores (170% y 134%, respectivamente) y segundo, que en ese año se registró la ampliación de la cobertura de la entrega de canastas básicas de útiles escolares a todas las instituciones oficiales y parte de las privadas subvencionadas, en los tres niveles educativos.

En general, se han evidenciado dificultades en materia de estimación del Plan Financiero que se manifiestan en:

- Modificaciones que alteran el calendario de meses para los desembolsos respecto al Plan Financiero inicial,
- Modificaciones que alteran el monto del Plan Financiero inicial,
- Considerables diferencias entre los el Estado Final del Plan Financiero y el total de obligaciones que se registra al cierre del año.

En el siguiente cuadro se observa que:

En materia de producción los indicadores se ubican entre 99,8% y 124,7% para los Kits Escolares/Canastas Básicas; entre 83,3 y 100% en materia de Provisión de Textos, entre los años 2007 y 2010. Los indicadores de producción para el año 2010 indican elevada eficiencia,

con la excepción de la Entrega de Canastas Básicas para el Nivel de Educación Permanente, donde se entregó solo el 60,7% del producto.

En relación a la ejecución financiera, se observan niveles elevados de ejecución para todos los productos y niveles, con la excepción de la provisión de textos del año 2010, donde la ejecución financiera alcanzó solo el 55%.

Cuadro 44. Metas de Producción y Ejecución Financiera. Tipo de presupuesto 2.

Nivel	Producto	2007						2008						2009					
		Metas de Producción			Ejecución Financiera			Metas de Producción			Ejecución Financiera			Metas de Producción			Ejecución Financiera		
		Meta	Avance	%	Plan Financiero Anual	Ejec Acum	%	Meta	Avance	%	Plan Financiero Anual	Ejec Acum	%	Meta	Avance	%	Plan Financiero Anual	Ejec Acum	%
Educación Inicial y Escolar Básica	Kit Escolar Entregado / Entrega de Canastas Básicas de Útiles Escolares	495.000	494.007	99,8%	6.815,6	6.391,4	93,8%	494.007	494.007	100,0%	15.784,4	13.331,2	84,5%	673.973	733.453	108,8%	15.798,0	15.798,0	100,0%
	Provisión de Textos y Guías Didácticas Entregados	450.000	375.000	83,3%	8.360,9	7.360,1	88,3%	815.678	0	0,0%	2.160,7	2.160,7	100,0%	677.843	825.000	121,7%	4.885,9	4.885,9	100,0%
Educación Media	Entrega de Canastas Básicas de Útiles Escolares	0	0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0	0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0	0	0,0%	0,0	0,0	0,0%
Educación Permanente	Entrega de Canastas Básicas de Útiles Escolares	0	0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0	0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0	0	0,0%	0,0	0,0	0,0%

Nivel	Producto	2010					
		Metas de Producción			Ejecución		
		Meta	Avance	%	Plan Financiero Anual	Ejecución Acumulada	%
Educación Inicial y Escolar Básica	Kit Escolar Entregado / Entrega de Canastas Básicas de Útiles Escolares	950.068	1.184.304	124,7%	39.930,8	39.584,4	99,1%
	Provisión de Textos y Guías Didácticas Entregados	2.640.000	2.640.000	100,0%	16.069,1	8.838,0	55,0%
Educación Media	Entrega de Canastas Básicas de Útiles Escolares	169.318	173.575	102,5%	10.970,8	10.969,2	100,0%
Educación Permanente	Entrega de Canastas Básicas de Útiles Escolares	100.000	60.745	60,7%	2.405,8	2.187,5	90,9%

Fuente: Informes de Control y Evaluación. Años 2007 al 2010. Ministerio de Hacienda.

Combinando ambos criterios, cada año muestra un comportamiento diferente. En el ejercicio 2007 la producción fue del 99,8% y la ejecución financiera del 93,8% en Kits Escolares, en tanto que esos indicadores fueron 83,3% y 88,3%, respectivamente, para la provisión de textos.

El ejercicio 2008 observa que por razones de atraso en la entrega de textos (que se concretó en el primer trimestre del siguiente año), la producción fue nula, aunque la ejecución financiera fue del 100%.

En el año 2009 se observan mejoras sustanciales en la implementación de la iniciativa, considerando que la producción excedió el 100%, y la ejecución financiera fue del 100% en ambos productos.

En el año 2010 se observan dos casos especiales. La provisión de textos en EEB fue del 100% con una ejecución presupuestaria del 55%, en tanto que en Educación Permanente tuvo una producción del 60,7%, y una ejecución del 90,9% del presupuesto.

Cuadro 45. Modificaciones Presupuestarias, en millones de guaraníes. Años 2007 al 2010.

Año	Presupuesto Inicial	Modificaciones	Presupuesto Vigente	Variación Porcentual
2007	15.945,9	-769,4	15.176,5	-4,8%
2008	20.945,9	-3.000,8	17.945,2	-14,3%
2009	20.684,0	0,0	20.684,0	0,0%
2010	56.212,0	-212,1	55.999,9	-0,4%

Fuente: Listado de Ejecución Presupuestaria por Objeto del Gasto sobre Movimientos (2007-2010). Ministerio de Hacienda.

La situación descrita en Educación Permanente se debió a que, inicialmente se planificó la entrega de canastas básicas a 100.000 alumnos, pero, luego se incluyó Diccionarios Castellano/Guaraní, no planificados inicialmente. Según aclaraciones de representantes del Ministerio de Educación y Cultura.

En general, se observa que las modificaciones presupuestarias no han sido considerables ni han impactado significativamente en la gestión del sub-programa.

Si bien se registra una reducción del 14,3% en el presupuesto del año 2008, se debe considerar que ese fue un año de transición entre dos gobiernos, y el presupuesto general de la nación ha debido ajustarse a las circunstancias que implican la gestión de un cierre de gobierno, el largo periodo de transición (del 20 de abril al 15 de agosto de 2008), y las iniciativas del nuevo gobierno.

Para los años 2009 y 2010, el presupuesto a registrado modificaciones mínimas (0% y 0,4%), a lo largo del mismo ejercicio fiscal indicando una mayor capacidad de previsión y estimación presupuestaria, así como un mayor ordenamiento en la gestión de los recursos fiscales del Ministerio de Educación y Cultura.

4.3.2. Aportes de Terceros

En la evaluación del subprograma no se han considerado los aportes de terceros pues la estructura del mismo no considera en forma directa la participación de agentes externos al Ministerio de Educación y Cultura en su ejecución.

Los aportes financieros de terceros se vinculan a proyectos financiados por organismos externos, pero no se ha podido cuantificar el monto de tales aportes con la información disponible.

A los beneficiarios no les corresponden entregar aportes en contrapartida, y cualquier costo que pueda relacionarse al subprograma debería considerarse de manera indirecta.

4.3.3. Recuperación de Gastos

No existe posibilidad de recuperación de gastos en el subprograma, considerando que la entrega de textos y materiales didácticos se trata de bienes meritorios que deben ser entregados a los beneficiarios elegibles.

5. SOSTENIBILIDAD DEL SUBPROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Sostenibilidad del subprograma

La evaluación de la sostenibilidad del subprograma identifica la presencia de características organizacionales que dan sostenibilidad al mismo, aunque se necesita continuar con el ajuste de los aspectos vinculados al diseño, organización y gestión del subprograma.

Existe un fuerte compromiso institucional considerando que el subprograma se fundamenta en el derecho a la educación establecido en la Constitución Nacional. Actualmente, el MEC ha potenciado el subprograma, expandiendo su alcance y realizando avances en materia de calidad de los productos entregados.

Se han creado por Resolución Ministerial instancias de coordinación inter-institucional que buscan mejorar la eficiencia y eficacia del subprograma, esfuerzos que se deberán mantener considerando el crecimiento que registra el mismo y los desafíos que implica tal crecimiento.

No se observa limitaciones en materia de capacidades existentes en el subprograma considerando la formación y experiencia de los profesionales vinculados al mismo.

Del mismo modo, para los años evaluados se observa que la dotación de recursos y disponibilidad del financiamiento han sido suficientes y oportunas para la ejecución del subprograma

En términos de la opinión de los actores externos a la institución o subprograma y en especial de los beneficiarios del subprograma cuenta con la valoración y credibilidad suficientes para que el mismo pueda tener continuidad e inclusive crecer en los próximos años. Esto se puede percibir tanto en las entrevistas realizadas para esta evaluación, como en reportes periodísticos publicados este año 2011 en relación a estos temas.

Considerando la cantidad actual de estudiantes matriculados en todos los niveles y modalidades, se puede afirmar que el subprograma es sostenible por las siguientes razones:

- El compromiso de las autoridades, que se refleja en la inclusión del subprograma de provisión de textos y materiales didácticos en el presupuesto nacional, lo que asegura su financiamiento.
- El interés demostrado por el Ministerio de Educación y Cultura y por el Ministerio de Hacienda de apoyar este subprograma y de fortalecer su funcionamiento.
- El monto total presupuestado no influye significativamente en el presupuesto del Ministerio de Educación.
- Existe en las diferentes Direcciones Generales del MEC y en los niveles intermedios del sistema educativo (supervisiones) profesionales capaces para planificar y ejecutar este Subprograma.
- El componente de materiales didácticos es valorado positivamente por diferentes actores como docentes, madres y padres, como un aspecto que aporta positivamente a la disminución de los gastos de la familia para enviar a sus hijos a la escuela y docentes consideran que los mismos aportan significativamente para el desarrollo de las actividades educativas en el aula.

6. JUSTIFICACION DE LA CONTINUIDAD

La existencia de este subprograma está relacionada con el marco de las políticas nacionales y educativas, por lo cual el Estado busca asegurar la gratuidad efectiva de la educación, promovida en la Constitución Nacional y en las leyes. Como ya se ha mencionado, si bien no puede considerarse los textos y materiales didácticos como un factor único ni directo del acceso y permanencia de los ciudadanos en las instituciones educativas, es un elemento que influye de forma importante, conjuntamente con otros como la existencia de infraestructura suficiente, la capacitación de los docentes, etc.

Como se pudo apreciar en el gráfico 1 basado en el informe Elias 2009, los esfuerzos realizados para incrementar la escolarización de la población de 6 a 18 años permitieron alcanzar un elevado porcentaje de niños y niñas de 7 a 12 años, permaneciendo en las instituciones escolares, para decrecer sostenidamente a partir de los 13 años (edad que correspondería al 7 grado, 3º Ciclo de la EEB). Así también, el siguiente gráfico señala que la situación se hace más aguda aún en las zonas rurales del país.

Gráfico 11. Tasa bruta y neta de escolarización por zona y nivel

	TBE	TNE	TBE	TNE	TBE	TNE	TBE	TNE
	Preescolar		EEB 1º y 2º ciclo		EEB 3º ciclo		EM	
Total	85,1	70,4	102,0	87,2	77,0	57,3	55,2	42,4
Urbana	89,5	73,8	101,4	88,9	96,5	73,9	77,69	61,4
Rural	79,7	66,2	102,8	85,1	54,7	38,3	29,4	20,7

Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2008

Fuente: Estadística Educativas 2008. Datos e indicadores de la Educación

Por otra parte, dentro del marco las políticas globales y sectoriales del país³⁴, aparece la necesidad ligada a la situación socioeconómica del país que hace que muchas familias no cuenten con los recursos para adquirir los materiales educativos mínimos (útiles, textos) que requiere la educación en sus diferentes niveles y modalidades. De allí que este subprograma adquiere más relevancia cuando se lleva adelante en articulación con otras políticas compensatorias que promueven la equidad social y educativa, como becas escolares, almuerzo escolar, entre otras. Para representar esta situación realizamos un resumen del cuadro 3, donde presentamos solo el nivel de inasistencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que no asisten por motivos de inasistencia. En el mismo podemos apreciar claramente cómo ha disminuido la inasistencia desde el año 2006, para todos los niveles, manteniéndose alto el porcentaje de inasistencia, sobre todo en la población de 15 a 18 años.

Todo esto sugiere que se debe fortalecer el subprograma de Provisión de Textos y Materiales Didácticos y lograr una mayor coordinación entre los dos componentes del subprograma y con

³⁴ Resumidas en la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS 2010-2020), el Plan Estratégico Económico y Social (PEES 2008-2013) y el Plan Nacional de Educación 2024, detallados en el punto 1.4

otros programas que se desarrollan en el marco de las políticas educativas nacionales y las políticas sociales.

Cuadro 46. Resumen de inasistencia a las instituciones de educación en el periodo 2006-2009

Niños de 5 a 9 años (EI o 1º EEB)	2006	2007	2008	2009
No Asiste	16,7%	13,7%	11,4%	10,5%
Sin recursos/Muy costoso	1,4%	1,6%	1,0%	0,7%
Trabajo/Labores del hogar	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Motivos culturales, oferta educativa y otros	15,3%	12,1%	10,3%	9,8%
Niñas de 5 a 9 años (EI o 1º EEB)	2006	2007	2008	2009
No Asiste	17,6%	12,0%	10,2%	8,9%
Sin recursos/Muy costoso	2,3%	0,5%	1,0%	1,4%
Trabajo/Labores del hogar	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Motivos culturales, oferta educativa y otros	15,3%	11,5%	9,3%	7,5%
Hombres de 10 a 12 años (2º EEB)	2006	2007	2008	2009
No Asiste	3,8%	3,9%	2,4%	1,7%
Sin recursos/Muy costoso	1,9%	1,2%	0,6%	0,5%
Trabajo/Labores del hogar	0,2%	0,1%	0,0%	0,3%
Motivos culturales, oferta educativa y otros	1,7%	2,6%	1,7%	1,0%
Mujeres de 10 a 12 años (2º EEB)	2006	2007	2008	2009
No Asiste	2,2%	4,5%	2,5%	2,9%
Sin recursos/Muy costoso	1,1%	1,9%	0,7%	1,8%
Trabajo/Labores del hogar	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Motivos culturales, oferta educativa y otros	1,0%	2,7%	1,7%	1,1%
Hombres de 13 a 15 años (3º EEB)	2006	2007	2008	2009
No Asiste	13,1%	15,3%	13,4%	13,6%
Sin recursos/Muy costoso	7,8%	8,0%	4,4%	6,1%
Trabajo/Labores del hogar	1,3%	3,3%	3,0%	2,4%
Motivos culturales, oferta educativa y otros	3,9%	4,0%	6,0%	5,1%
Mujeres de 13 a 15 años (3º EEB)	2006	2007	2008	2009
No Asiste	13,1%	14,7%	15,4%	13,8%
Sin recursos/Muy costoso	7,1%	6,9%	7,8%	5,2%
Trabajo/Labores del hogar	1,5%	2,0%	1,8%	1,2%
Motivos culturales, oferta educativa y otros	4,5%	5,8%	5,8%	7,4%
Hombres de 16 a 18 años (EM)	2006	2007	2008	2009
No Asiste	32,0%	40,4%	37,3%	34,9%
Sin recursos/Muy costoso	13,7%	17,3%	12,9%	12,7%
Trabajo/Labores del hogar	6,9%	10,7%	10,9%	8,6%
Motivos culturales, oferta educativa y otros	11,4%	12,4%	13,5%	13,6%
Mujeres de 16 a 18 años (EM)	2006	2007	2008	2009
No Asiste	40,6%	35,0%	36,6%	36,0%
Sin recursos/Muy costoso	18,8%	13,6%	15,7%	14,9%
Trabajo/Labores del hogar	6,8%	8,3%	6,1%	4,0%
Motivos culturales, oferta educativa y otros	15,0%	13,1%	14,8%	17,1%

Fuente: Elaboración propia, en base a las Encuestas Permanentes de Hogares; DGEEC. 2006-2009.

III. CONCLUSIONES

Los siguientes aspectos emergen de esta evaluación:

Primero, el subprograma se justifica considerando el derecho de niños, niñas, adolescentes y adultos a recibir educación integral y permanente y las responsabilidades y obligaciones del Estado establecidos en la Constitución Nacional y las Leyes.

Segundo, las informaciones indican que el MEC ha logrado avances en la gestión y en los resultados en término de cobertura en la distribución del componente de útiles. En los años analizados (del 2007 al 2011) se puede notar una constante revisión de las estrategias, una identificación de los problemas y cuellos de botella en el proceso y, a partir de esto, la realización de acciones correctivas que pueden ser observadas en término de la cantidad de los útiles entregados a cada estudiante, la cobertura planificada (que pasó de una acción focalizada a universal) y la oportunidad de la llegada de los materiales a los centros educativos (que se comprueban en reportes periodísticos).

Tercero, se observa la necesidad de una mayor planificación y organización que facilite la gestión desde la decisión de los componentes de las canastas (que debería integrar los textos y materiales didácticos), pasando por la adquisición y verificación de calidad de los materiales adquiridos, hasta la distribución de los mismos. Es importante que exista una unidad operativa que coordine todo el proceso y que involucre en forma organizada a las distintas Direcciones del MEC.

La distribución de textos y materiales didácticos solo adquieren relevancia en la medida en que formen parte de un conjunto de otras acciones compensatorias, que proporcione la estructura para el desarrollo del proceso educativo. No se puede pensar que la distribución de textos y útiles escolares, en forma aislada, pueda incidir significativamente en los indicadores de acceso, permanencia y rendimiento escolar. Dicho esto, se debe también reconocer que es necesario lograr una planificación y el desarrollo de indicadores específicos que permitan dar cuenta de los resultados de esta intervención y para introducir esta lógica de planificación, gestión y evaluación se pueden desarrollar herramientas basadas en la metodología del Marco Lógico.

Finalmente, se debe tener en cuenta que pueden darse situaciones de discriminación indirecta cuando los programas que se basan en criterios aparentemente neutros, repercuten de manera diferente para diversos grupos sociales³⁵. Este análisis debe llevar a prestar una atención especial respecto a los procesos de distribución de los materiales didácticos para diferentes grupos sociales, en especial aquellos que se encuentran en una situación de mayor marginalidad y vulnerabilidad social.

³⁵ El concepto de Discriminación Indirecta se encuentra desarrollado en la Recomendación General Nº 25: Medidas especiales de carácter temporal para garantizar la igualdad real de la CEDAW.

IV. RECOMENDACIONES

Respecto a la planificación y al diseño del subprograma

- Considerar la provisión de textos y materiales didácticos como un programa justificado en la responsabilidad educativa y las obligaciones del Estado; orientándolo a todos los alumnos/as matriculadas en instituciones públicas y privadas subvencionadas.
- Este programa además, deberá tener un componente especial que defina y distribuya compensaciones adicionales para los grupos y regiones que enfrenten condiciones económicas, demográficas y sociales de desventaja.
- Formular un programa independiente, que integre los componentes de canasta básica y textos para los niveles de educación básica, educación media y educación permanente.
- Lograr una estrecha integración operativa entre los dos componentes: provisión de textos y provisión de materiales didácticos.
- Reformular el Marco Lógico, considerando los puntos anteriores, así como elementos para monitoreo y evaluación del programa deberían ser completados en un trabajo conjunto entre los responsables de la planificación y ejecución del programa.
- Definir mecanismos de participación de actores locales en la distribución de las canastas y monitoreo y evaluación del proceso de distribución. Tender hacia una descentralización presupuestaria u operativa del programa, previendo indicadores de procesos y evaluación de resultados, a fin de que una decisión de este tipo resulte en una mayor eficacia y efectividad del programa.
- Elaborar nuevos indicadores de eficacia y de calidad de los componentes del programa (en el Anexo se incluyen algunas propuesta para su formulación).
- Construir una línea de base a partir de los datos que puedan obtenerse de las Encuestas Permanentes de Hogares, para conocer la población que necesitan contar con apoyo del Estado mediante programas compensatorios, de manera a aumentar el acceso y la permanencia de los estudiantes en los distintos programas educativos.
- Definir clara y formalmente³⁶, los criterios de selección o exclusión de las escuelas privadas subvencionadas como parte de la población potencial del programa. Tal como se realiza actualmente, el criterio de selección puede ser las cuotas que cobran las instituciones a los estudiantes, pero deberá definirse un monto.
- Definir clara y formalmente, los criterios para subsanar los errores existentes entre las estimaciones (base para las adquisiciones) y las situaciones reales halladas en el terreno. Por ejemplo, si no se consigue comprar suficientes plasticolas de manera a distribuir una en cada canasta, especificar cómo se administrará el faltante. Otro ejemplo es cuando las estimaciones por departamento no coinciden exactamente con las matrículas reales. También pueden existir “sobrantes”.
- Utilizar informaciones de fuentes de datos públicos confiables o de encuestas específicas, como complemento al juicio de expertos, para la toma de decisiones de la población beneficiaria. Es importante no saltar el proceso de evaluación para minimizar las exclusiones de cualquier proceso masivo.

³⁶ Por ejemplo, mediante resolución general

Respecto a la organización y gestión

- Establecer una instancia de coordinación permanente para el programa, que podría recaer en una dirección general del MEC ya existente, que permita entre otros beneficios: centralizar las decisiones, mejorar la asignación de las funciones, ampliar la cantidad y calidad de información que genera el subprograma e incorporar mecanismos de control y evaluación. Como se ha señalado, existen distintas direcciones generales y niveles centrales e intermedios involucrados en el proceso de producción y se conforman comisiones AD HOC para organizar las actividades, con las limitaciones que esto conlleva. Por tanto se requiere una coordinación institucional y permanente de los procesos.
- Lograr una mayor formalización de los procesos, por ejemplo, elaborando manuales operativos aprobados por resolución.
- Lograr una unidad en la gestión de los componentes de provisión de textos y provisión de materiales didácticos.
- Generar condiciones y mecanismos formales para lograr una participación de otros sectores, especialmente locales, (Gobernaciones, Municipios). Así también, establecer espacios de participación para las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACES).
- Brindar atención especial a grupos y sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad. Si bien el programa es de carácter universal (para la totalidad de estudiantes matriculados), es importante desarrollar estrategias de atención a los grupos que se encuentran en condiciones de mayor discriminación social, para asegurar que sean adecuadamente atendidos por el MEC. Entre estos grupos merecen especial atención las poblaciones indígenas, las poblaciones rurales, en especial, las que se encuentran en zonas más alejadas de centros urbanos y, las poblaciones que viven en condiciones de pobreza extrema.

Respecto a la administración financiera

- Realizar una estimación del costo completa del programa y del valor que tiene cada canasta entregada a un estudiante (que debe incluir tanto la adquisición como la distribución de los mismos).

Respecto al monitoreo y evaluación

- Realizar una evaluación periódica de los resultados del programa con docentes, padres y madres y estudiantes (beneficiarios). Para ello se aporta un instrumento para relevamiento de datos que fue utilizado en forma piloto durante esta evaluación.
- Esta evaluación debe realizarse con una muestra representativa nacional, estratificada por zona (rural / urbana) y deben recogerse datos del nivel socioeconómico de la familia, de tal forma a identificar la visión que tienen diferentes sectores de la sociedad sobre el Subprograma de provisión de textos y materiales didácticos.
- Incluir preguntas referidas a la recepción y utilidad de los textos. Al respecto, las entrevistas realizadas sobre recepción de canastas básica en Asunción y Dpto. Central sugiere un conjunto de indicadores que pueden mejorar la información para el monitoreo y la evaluación del componente, tanto en lo referido a la eficacia como a la calidad.

- En esta evaluación se debería utilizar una metodología mixta (cuantitativa – cualitativa), para analizar las percepciones de los diferentes actores y beneficiarios. Se recomienda la realización de grupos focales y entrevistas en profundidad. También se pueden realizar observaciones de aula para constatar la presencia y el uso efectivo de los útiles escolares.
- Incluir algunas preguntas en las planillas de estadística utilizados por la Dirección de Planificación del MEC para el levantamiento de los datos anuales del sistema educativo (puede ser en la toma de datos realizada por el MEC en la segunda mitad del año). Estas preguntas pueden tomarse del cuestionario elaborado en esta evaluación. Respecto a útiles escolares: “¿Recibieron útiles escolares en su escuela?”, “¿En qué mes recibieron?”, “¿Los útiles alcanzaron a todos/la mayoría/algunos de los estudiantes?” “¿Llegaron todos los útiles previstos para cada estudiantes?”. Las mismas preguntas podrían hacerse sobre los textos escolares.
- Elaborar un Plan de Monitoreo y Evaluación, que estará a cargo de la Dirección de Planificación del MEC que genere un informe anual sobre los logros y dificultades en la ejecución del Subprograma y sus indicadores de su MML.
- Realizar un análisis de factores asociados que permita estimar la proporción del desempeño escolar que puede ser atribuido a la provisión de textos y materiales didácticos.

V. BIBLIOGRAFIA

- Ministerio de Educación y Cultura. Reseña Histórica de la Canasta (2007 al 2010).
- Ministerio de Hacienda. Proyecto de Ley de Presupuesto. Fundamentación de los Programas (2007 al 2011).
- Ministerio de Educación y Cultura. Marco Lógico Canasta Básica de Útiles Escolares (2011).
- Ministerio de Educación y Cultura. Plan Nacional de Educación 2024.
- Ministerio de Educación y Cultura. Resolución N° 29 del 20/01/2010.
- Ministerio de Educación y Cultura. Resolución N° 667 del 22/02/2011.
- Ministerio de Hacienda. Informe Final Resolución CGR N° 732/05. subprograma de Consolidación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Escolar Básica. Auditoría de gestión a los efectos de verificar la programación, adquisición, recepción y distribución de cuadernos y kits escolares. Correspondiente al ejercicio fiscal 2005.
- Subprograma de las Naciones Unidas. Subprograma Kits Escolares – Ministerio de Educación y Cultura. Informe final de evaluación correspondiente al año 2005. Noviembre del 2008.
- Constitución Nacional. Artículos 73 y 76.
- Ley General de Educación 1264/1998.
- Ley 4088/2010: Que establece la gratuidad de la Educación Inicial y Educación Media.
- Ministerio de Hacienda. Plan Operativo Anual. Ley 3148. Año 2007.
- Ministerio de Hacienda. Plan Operativo Anual. Ley 3407. Año 2008.
- Ministerio de Hacienda. Plan Operativo Anual. Ley 3692. Año 2009.
- Ministerio de Hacienda. Plan Operativo Anual. Ley 3964. Año 2010.
- Ministerio de Hacienda. Beneficiarios Potenciales de Programas Compensatorios Años 2008 y 2009.
- Ministerio de Hacienda. Informes de Control y Evaluación 2007 al 2010.
- Ministerio de Educación y Cultura. Resolución N° 367 del 7 de febrero 2011.
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. Encuesta Permanente de Hogares (2007 al 2010).
- Presidencia de la República. Paraguay para todos y todas. Propuesta de Políticas Públicas para el Desarrollo Social. 2010 – 2020.
- Costo Social de la Corrupción, elaborado por el Centro de Estudios Judiciales, con el apoyo del CIRD y USAID, 2011.
- CEDAW. Recomendación General n° 25.
- Ministerio de Hacienda. Ejecución presupuestaria consolidada por objeto del gasto de enero a diciembre (2007 – 2010).

- Ministerio de Hacienda. Plan financiero. Listado de ejecución presupuestaria de gastos sobre movimientos (2006 – 2010).
- Ministerio de Hacienda. Ley de presupuesto de gastos de la Nación (2007 – 2010). Presupuesto por entidad.
- Ministerio de Educación y Cultura. Informe de Auditoría Interna N° 71/2010. Licitación Pública Nacional N° 01/2010 “Adquisición de Canasta Básica de Útiles Escolares – Ad Referéndum”. Periodo Diciembre 2009 a Julio 2010.
- Ministerio de Educación y Cultura. Antecedentes del proceso de licitación, incluye: resoluciones, contratos, presupuestos, etc. (2007 – 2010).
- Ministerio de Hacienda. Análisis del Plan Financiero 2007 al 2010.
- Ministerio de Educación y Cultura. Estadísticas Educativas, Informe Inicial 2009.

VI. ENTREVISTAS REALIZADAS

- Mirna Vera. Directora General de Planificación (22/03/11).
- Víctor Mereles y representantes de las Direcciones. Director General de Presupuesto (31/03/11).
- Paz Bareiro. Directora General de Educación Permanente (28/03/11).
- Inés Perrota. Directora General de Educación Escolar Básica (1/04/11) y (10/05/11).
- Alcira Sosa. Directora General de Educación Media (31/03/11).
- Elda Marecos. Directora General de Gestión Social y Equidad Educativa (31/03/11).
- Darío Ruíz. Director General de Fortalecimiento (5/04/11).
- Marta Barrios. Dirección de Anticorrupción (5/04/11).
- Nancy Oilda Benítez. Directora General de Curriculum (cuestionario escrito enviado por Internet) (5/06/11)

ANEXOS

ANEXO 1a: Matriz de evaluación del programa

SUBPROGRAMA “PROVISIÓN DE TEXTOS Y MATERIALES DIDÁCTICOS”

	ENUNCIADO	INDICADORES	FORMULA DE CALCULO	FUENTE DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN	Aumentar el acceso, mejorar la eficiencia, la calidad de la educación en los diferentes niveles/modalidades educativas.				
PROPÓSITO	Contribuir al mejoramiento de la equidad y la retención escolar				
COMPONENTE 1	Canasta básica de útiles escolares entregados a estudiantes/participant es de los niveles de educación inicial y preescolar, escolar básica, educación media y educación permanente	Indicador de economía Porcentaje del presupuesto ejecutado respecto al plan financiero establecido en enero del año t. Indicador de eficacia/producto Porcentaje de estudiantes por nivel/modalidad educativas de instituciones educativas de gestión oficial y privadas subvencionadas beneficiadas. Indicador de calidad Percepción de los usuarios sobre la canasta.	Presupuesto ejecutado en el año t/recursos incorporados en el plan financiero en enero del año t * 100 Número de estudiantes beneficiados/número de potenciales beneficiarios*100 Fuente de información no disponible (encuesta de percepción no aplicada por falta de recursos financieros)		La licitación se desarrolla en forma normal. Las empresas adjudicadas entregan los materiales en tiempo y forma. La canasta de útiles está disponible para su entrega en tiempo y forma. La distribución se realiza conforme al cronograma previsto.

ACTIVIDADES	ENUNCIADO	INDICADORES	FORMULA DE CALCULO	FUENTE DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	1) Identificación de la población beneficiaria y definición de la composición de la canasta básica.	Proyección de población beneficiaria por departamento, sector, grado, curso y ciclo. Especificación del contenido de la canasta para cada nivel/modalidad conforme al programa/módulo de estudio.		Resoluciones de adjudicación Resoluciones de distribución	
	3) Adquisición	- Definición de especificaciones técnicas conforme a los requerimientos de cada nivel, ciclo o modalidad. - Elaboración de Pliegos de Bases y Condiciones para el llamado a licitación. - Llamado a licitación para adquisición de útiles. - Conformación de equipos técnicos responsables de la evaluación de la propuesta técnica que incluye el control de calidad de las muestras presentadas por los oferentes. - Evaluación de las ofertas. - Adjudicación de los lotes. - Control de cantidad y calidad			

	ENUNCIADO	INDICADORES	FORMULA DE CALCULO	FUENTE DE VERIFICACION	SUPUESTOS
		de los útiles escolares para la recepción. - Recepción de los útiles escolares			
4) Distribución		- Preparación de canastas por nivel/modalidad, departamento conforme a la cantidad de matrícula por institución educativa. - Entrega de canastas por parte del nivel central a las coordinaciones departamentales de supervisión. - Entrega de canasta por parte de las coordinaciones departamentales de supervisión a las supervisiones educativas. - Entrega de canasta por parte de las supervisiones educativas a las instituciones educativas. - Entrega de canasta por parte de las instituciones educativas a los beneficiarios.		Actas de recepción de las coordinaciones departamentales y supervisiones educativas. Planillas de recepción firmadas por los responsables de las instituciones educativas.	

ANEXO 1b: Medición de Indicadores Matriz de Evaluación del subprograma

OBJETIVOS/METAS	Pregunta evaluativa	Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	Fuente de información
Ejecución del 100% del presupuesto	¿Qué porcentaje del presupuesto ha sido ejecutado?	Porcentaje del presupuesto ejecutado respecto al plan financiero establecido en enero del año t	95.95	94.97	100.00	100.00	Aún no se cuenta con la información	Ministerio de Hacienda: Ejecución Presupuestaria Consolidada por Objeto de Gasto de Enero a Diciembre (2007 – 2010)
100% de los estudiantes de todos los niveles/modalidades reciben la canasta básica de útiles escolares	¿Qué porcentaje de los estudiantes de los diferentes niveles y modalidades ha recibido los útiles escolares?	Porcentaje de estudiantes por nivel/modalidad educativo de instituciones educativas de gestión oficial y privadas subvencionada beneficiadas con el subprograma	Preescolar y 1 y 2 EEB 52.49%	Preescolar y 1 y 2 EEB 53.57%	Preescolar y 1 y 2 EEB 100%	Preescolar , 2 y 3 EEB, EM, EP 97.64%	No se ha finalizado la entrega	Estadística Educativa 2007 – 2010 (MEC);

ANEXO 2a: Matriz de Marco Lógico Propuesta

Atendiendo con los términos de referencias, se presenta una propuesta de matriz de marco lógico, incluyendo las consideraciones incorporadas en el documento. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que para desarrollar esta propuesta es imprescindible la discusión de estas propuestas con los actores involucrados, conocedores del real escenario educativo.

PROGRAMA "PROVISIÓN DE TEXTOS Y MATERIALES DIDÁCTICOS"

	ENUNCIADO	INDICADORES	FORMULA DE CALCULO	FUENTE DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN	Contribuir al mejoramiento de la equidad y la retención escolar				
PROPÓSITO	Estudiantes de educación inicial, escolar básica, educación medida y educación permanente cuentan con textos y materiales didácticos suficientes, apropiados y en tiempo para el desarrollo de las actividades académicas previstas.				
COMPONENTE 1	Canasta básica de útiles escolares entregados a estudiantes de los niveles de educación inicial y preescolar, escolar básica, educación media y educación permanente	Indicador de economía Porcentaje del presupuesto ejecutado respecto al plan financiero establecido en enero del año t Indicador de eficacia • Porcentaje de instituciones educativas que recibió las canastas de útiles y los para la totalidad de sus estudiantes. • Porcentaje de escuela que recibió la totalidad de materiales previsto en la canasta y para cada estudiante. • Porcentaje de docentes que afirma que los útiles escolares y entregados cubren lo requerido por todas las materias.			

	ENUNCIADO	INDICADORES	FORMULA DE CALCULO	FUENTE DE VERIFICACION	SUPUESTOS
		• Porcentaje de docentes que afirma que los útiles y entregados duraron por todo el año escolar. • Porcentaje de padres y madres que considera la provisión de útiles escolares de importancia para la economía familiar. Indicador de calidad • Porcentaje de escuelas que recibió las canastas de útiles y textos al inicio del año escolar (hasta el 31 de marzo). • Porcentaje de estudiantes que considera que la calidad de los cuadernos es excelente o muy buena. • Porcentaje de estudiantes que considera que la calidad de los lápices y bolígrafos es excelente o muy buena. • Porcentaje de estudiantes que considera que la calidad de los otros útiles y textos es excelente o muy buena.			
ACTIVIDADES	1) Identificación de la población beneficiaria y	Proyección de población beneficiaria por departamento, sector, grado, curso y ciclo.			
	2) Definición de la canasta básica y textos	Verificación de la población proyectada a través de las Direcciones Generales y sus responsables locales Especificación del contenido de la canasta para cada nivel/modalidad conforme al subprograma/módulo de estudio. Especificación de los textos para cada nivel/modalidad conforme al subprograma/módulo de estudio.			
	3) Adquisición	- Definición de especificaciones técnicas conforme a los requerimientos de cada nivel, ciclo o modalidad. - Elaboración de Pliegos de Bases y Condiciones para el			

	ENUNCIADO	INDICADORES	FORMULA DE CALCULO	FUENTE DE VERIFICACION	SUPUESTOS
		llamado a licitación. - Llamado a licitación para adquisición de útiles . - Conformación de equipos técnicos responsables de la evaluación de la propuesta técnica que incluye el control de calidad de las muestras presentadas por los oferentes. - Evaluación de las ofertas. - Adjudicación de los lotes. - Control de cantidad y calidad de los útiles escolares y para la recepción. - Recepción de los útiles escolares.			
	4) Distribución	- Preparación de canastas por nivel/modalidad, departamento conforme a la cantidad de matrícula por institución educativa. - Traslado de las canastas a los centros locales de distribución. - Retiro de las canastas de los centros locales de distribución por parte de directores de las instituciones educativas. - Entrega de canasta por parte de las instituciones educativas a los beneficiarios.			
COMPONENTE 2	Textos entregados a estudiantes de los niveles de educación inicial y preescolar,	Indicador de economía • Porcentaje del presupuesto ejecutado respecto al plan financiero establecido en enero del año t			

	ENUNCIADO	INDICADORES	FORMULA DE CALCULO	FUENTE DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	escolar básica, educación media y educación permanente	<u>Indicador de eficacia</u> • Porcentaje de instituciones educativas que recibió los textos para la totalidad de sus estudiantes. • Porcentaje de escuela que recibió la totalidad de textos previstos para cada estudiante. • Porcentaje de docentes que afirma que los textos entregados cubren lo requerido por todas las materias. • Porcentaje de docentes que afirma que los textos entregados duraron por todo el año escolar. • Porcentaje de padres y madres que considera la provisión de textos de mucha importancia para la economía familiar. <u>Indicador de calidad</u> • Porcentaje de escuelas que recibió los textos al inicio del año escolar (hasta el 31 de marzo). • Porcentaje de estudiantes que considera que la calidad de los textos es excelente o muy bueno.			
ACTIVIDADES	1) Identificación de la población beneficiaria y	- Proyección de población beneficiaria por departamento, sector, grado, curso y ciclo. - Verificación de la población proyectada a través de las			

ENUNCIADO	INDICADORES	FORMULA DE CALCULO	FUENTE DE VERIFICACION	SUPUESTOS
2) Definición de los textos	Direcciones Generales y sus responsables locales - Especificación del contenido de los textos para cada nivel/modalidad conforme al subprograma/módulo de estudio. - Especificación de los textos para cada nivel/modalidad conforme al subprograma/módulo de estudio.			
3) Adquisición	- Definición de especificaciones técnicas conforme a los requerimientos de cada nivel, ciclo o modalidad. - Elaboración de Pliegos de Bases y Condiciones para el llamado a licitación. - Llamado a licitación para adquisición de útiles y textos. - Conformación de equipos técnicos responsables de la evaluación de la propuesta técnica que incluye el control de calidad de las muestras presentadas por los oferentes. - Evaluación de las ofertas. - Adjudicación de los lotes. - Control de cantidad y calidad de los textos para la recepción. - Recepción de los textos.			
4) Distribución	- Preparación de textos por nivel/modalidad, departamento conforme a la cantidad de matrícula por institución educativa. - Traslado de los textos a los centros locales de distribución. - Retiro de los textos de los centros locales de distribución por parte de los directores de las instituciones educativas.			

	ENUNCIADO	INDICADORES	FORMULA DE CALCULO	FUENTE DE VERIFICACION	SUPUESTOS
COMPONENTE 3	Canasta de compensaciones adicionales entregados a estudiantes de grupos y regiones que enfrenten condiciones económicas, demográficas y sociales de desventaja				

ANEXO 2b: Medición de Indicadores la Matriz de Evaluación del Programa Propuesta

OBIETIVOS/METAS	Pregunta evaluativa	Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	Fuente de información
Ejecución del 100% del presupuesto	¿Qué porcentaje del presupuesto ha sido ejecutado?	Porcentaje del presupuesto ejecutado respecto al plan financiero establecido en enero del año t	95,95	94,97	100,00	100,00	Aún no se cuenta con la información	Ministerio de Hacienda: Ejecución Presupuestaria Consolidada por Objeto de Gasto de Enero a Diciembre (2007 – 2010)
100% de los estudiantes de todos los niveles/modalidades reciben la canasta básica de útiles escolares	¿Qué porcentaje de los estudiantes de los diferentes niveles y modalidades ha recibido los útiles escolares?	Porcentaje de estudiantes por nivel/modalidad educativo de instituciones educativas de gestión oficial y privadas subvencionada beneficiadas con el subprograma	Preescolar y 1 y 2EEB 52,49%	Preescolar y 1 y 2EEB 53,57%	Preescolar y 1 y 2EEB 100%	Preescolar , 2 y 3EEB, EM, EP 97,64%	No se ha finalizado la entrega	Estadística Educativa 2007 – 2010 (MEC);
		INDICADORES CONSTRUÍDOS PARA LA ENCUESTA A BENEFICIARIOS (SUGERIDOS)						
		Porcentaje de escuelas que recibió las canastas de útiles para la totalidad de sus estudiantes						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)
		Porcentaje de escuela que recibió la totalidad de materiales previsto en la canasta para cada estudiante						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)
		Porcentaje de escuelas que recibió las canastas de útiles al inicio del año escolar (hasta el 31 de marzo)						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)
		Los útiles escolares entregados cubren lo requerido por todas las materias correspondiente a cada ciclo						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)
		Los útiles entregados duraron todo el año escolar						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)
		La calidad de los cuadernos es excelente o muy buena						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)
		La calidad de los lápices y bolígrafos es excelente o muy buena						Obs. Dato levantado en encuesta en Asunción y Central (no representativa)
		La calidad de los otros útiles es excelente o muy buena						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)
		Alta importancia otorgada por padres y madres ala provisión de útiles para la economía familiar de escolares						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)

OBJETIVOS/METAS	Pregunta evaluativa	Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	Fuente de información
		INDICADORES PROPUESTOS PARA TEXTOS ESCOLARES						
		Porcentaje de escuelas que recibió los textos escolares para la totalidad de sus estudiantes						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)
		Porcentaje de escuela que recibió la totalidad de textos escolares previsto para cada estudiante.						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)
		Porcentaje de escuelas que textos escolares al inicio del año escolar (hasta el 31 de marzo)						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)
		Los textos escolares entregados cubren lo requerido por todas las materias correspondiente a cada ciclo						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)
		Los textos escolares entregados duraron todo el año escolar						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)
		Alta importancia otorgada por padres y madres a la provisión de textos escolares para la economía familiar de escolares						Encuesta en Asunción y Central (no representativo)

ANEXO 3: Instrumentos para relevamiento de encuesta de opinión

SUBPROGRAMA "PROVISIÓN DE TEXTOS Y MATERIALES DIDÁCTICOS"

(*) Los textos en cursiva son propuestas de indicadores elaborados por el equipo evaluador

ANEXO 4. Instrumentos

Encuesta Nro.:

Responsables:

Fecha

Escuela

Ciudad



Desarrollo

Encuesta para Estudiantes

Evaluación del subprograma

Provisión de útiles y materiales didácticos

Periodo: 2007 al 2010

Estimado/a Alumno/a:

Te pedimos contestes estas preguntas con toda sinceridad.

Tu participación es voluntaria y confidencial.

Marca con una ☒ la casilla que contiene tu respuesta o la que más se aproxima a ella.

Estamos Evaluando para mejorar!
Muchas gracias por tu cooperación

1. Escriba el grado o curso al que asiste Grado o Curso
2. Escriba el mes y año de su nacimiento Mes Año
3. Señale su sexo Varón Mujer
4. Este año, ¿recibieron útiles escolares? Sí ¿En qué mes? feb marzo abril/m
NO
5. En los años anteriores, ¿recibieron útiles escolares?

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
SI, al inicio clases SI, a mitad de año SI, acabando el año NO recuerdo NO estaba en esta escuela NORECIBÍ Fin de la encuesta	SI, al inicio clases SI, a mitad de año SI, acabando el año NO recuerdo NO estaba en esta escuela NORECIBÍ Marque la misma casilla en toda la encuesta, donde dice año 2009	SI, al inicio clases SI, a mitad de año SI, acabando el año NO recuerdo NO estaba en esta escuela NORECIBÍ Marque la misma casilla en toda la encuesta, donde dice año 2008	SI, al inicio clases SI, a mitad de año SI, acabando el año NO recuerdo NO estaba en esta escuela NORECIBÍ Marque la misma casilla en toda la encuesta, donde dice año 2007

8. ¿La cantidad de útiles que recibieron les alcanzó para todas las materias?

Este año 2011: Para todas Casi todas PocasMaterias

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
Para todas Casi todas PocasMaterias NO recuerdo	Para todas Casi todas PocasMaterias NO recuerdo NO ESTABA en esta escuela NORECIBÍ	Para todas Casi todas PocasMaterias NO recuerdo NO ESTABA en esta escuela NORECIBÍ	Para todas Casi todas PocasMaterias NO recuerdo NO ESTABA en esta escuela NORECIBÍ

9. ¿La cantidad de útiles que recibieron les alcanzó para el año?

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
Todo el año Casi todo el año Poco Tiempo NO recuerdo	Todo el año Casi todo el año Poco Tiempo NO recuerdo NO ESTABA en esta escuela NORECIBÍ	Todo el año Casi todo el año Poco Tiempo NO recuerdo NO ESTABA en esta escuela NORECIBÍ	Todo el año Casi todo el año Poco Tiempo NO recuerdo NO ESTABA en esta escuela NORECIBÍ

12. ¿Existe algún material que considera muy útil y no fue incluido en la canasta? Cite 1, el más importante

Este año 2011: NO SI

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
Sí NO NO recuerdo	Sí NO NO recuerdo NO ESTABA/ NORECIBÍ	Sí NO NO recuerdo NO ESTABA/ NORECIBÍ	Sí NO NO recuerdo NO ESTABA/ NORECIBÍ

13. La calidad de los cuadernos recibidos (funcionamiento, durabilidad), puede definirse como:

Este año 2011: Excelente Muy Bueno Bueno/Aceptable Malo

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NO ESTABA en esta escuela NORECIBÍ	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NO ESTABA en esta escuela NORECIBÍ	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NO ESTABA en esta escuela NORECIBÍ

14. La calidad de los lápices y bolígrafos recibidos (funcionamiento, durabilidad), puede definirse como:

Este año 2011: Excelente Muy Bueno Bueno/Aceptable Malo

2010 (___ grado)	2009 (___ grado)	2008 (___ grado)	2007 (___ grado)
Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA en esta escuela NORECIBÍ	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA en esta escuela NORECIBÍ	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA en esta escuela NORECIBÍ

15. La calidad de los otros materiales recibidos (funcionamiento, durabilidad), puede definirse como:

Este año 2011: Excelente Muy Bueno Bueno/Aceptable Malo

2010 (___ grado)	2009 (___ grado)	2008 (___ grado)	2007 (___ grado)
Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA en esta escuela NORECIBÍ	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA en esta escuela NORECIBÍ	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA en esta escuela NORECIBÍ

20. ¿Que podrías recomendar para mejorar la canasta de útiles escolares?

Encuesta Nro.:

Entrevistador:

Fecha

Escuela

Ciudad



Encuesta para Padres, Madres o Responsables

*Evaluación del subprograma
Provisión de útiles y materiales didácticos
Periodo:2007 al 2010*

Estimado/a Padre, Madre o Responsable:

Le pedimos conteste estas preguntas con toda sinceridad.

Su participación es voluntaria y confidencial.

Marque con una ☒ la casilla que contiene su respuesta o la que más se aproxima a ella.

Estamos Evaluando para mejorar!
Muchas gracias por su cooperación

1. Escriba el Grado o Curso al que asiste su hijo o hija este año (el más alto) Grado o Curso

2. Escriba el mes y año de nacimiento Mes Año

3. Señale el sexo Varón Mujer

4. Este año, ¿recibieron útiles escolares? Sí ¿En qué mes? febrero marzo
abril/m

NO

5. En los años anteriores, ¿recibieron útiles escolares?

2010 (___ grado)	2009 (___ grado)	2008 (___ grado)	2007 (___ grado)
SI, al inicio clases SI, a mitad de año SI, acabando el año NO recuerdo NO estaba en esta escuela NO RECIBÍ	SI, al inicio clases SI, a mitad de año SI, acabando el año NO recuerdo NO estaba en esta escuela NO RECIBÍ	SI, al inicio clases SI, a mitad de año SI, acabando el año NO recuerdo NO estaba en esta escuela NO RECIBÍ	SI, al inicio clases SI, a mitad de año SI, acabando el año NO recuerdo NO estaba en esta escuela NO RECIBÍ
Fin de la encuesta	Marque la misma casilla en toda la encuesta, donde dice año 2009	Marque la misma casilla en toda la encuesta, donde dice año 2008	Marque la misma casilla en toda la encuesta, donde dice año 2007

8. ¿La cantidad de útiles que recibieron les alcanzó para todas las materias?

Este año 2011: Para todas Casi todas Pocas Materias

2010 (___ grado)	2009 (___ grado)	2008 (___ grado)	2007 (___ grado)
Para todas Casi todas Pocas Materias NO recuerdo	Para todas Casi todas Pocas Materias NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Para todas Casi todas Pocas Materias NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Para todas Casi todas Pocas Materias NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ

9. ¿La cantidad de útiles que recibieron les alcanzó para el año?

2010 (___ grado)	2009 (___ grado)	2008 (___ grado)	2007 (___ grado)
Todo el año Casi todo el año Poco Tiempo NO recuerdo	Para todas Casi todas Pocas Materias NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Para todas Casi todas Pocas Materias NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Para todas Casi todas Pocas Materias NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ

10. ¿En relación a los gastos en la educación de su hijo o hija, ¿Cuál fue la importancia de recibir la canasta de útiles escolares?

Este año 2011: Muy importante Importante Poco Importante Nada Importante

2010 (___ grado)	2009 (___ grado)	2008 (___ grado)	2007 (___ grado)
Muy importante Importante Poco Importante Nada Importante NO recuerdo	Muy importante Importante Poco Importante Nada Importante NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Muy importante Importante Poco Importante Nada Importante NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Muy importante Importante Poco Importante Nada Importante NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ

11. Además de los útiles recibidos, ¿tuvieron que comprar otra cantidad importante de útiles?

Este año 2011: Sí, Muchos Bastante Pocos Nada o casi nada

2010 (___ grado)	2009 (___ grado)	2008 (___ grado)	2007 (___ grado)
Muchos útiles Bastante útiles Pocos útiles Nada o casi Nada NO recuerdo	Muchos útiles Bastante útiles Pocos útiles Nada o casi Nada NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Muchos útiles Bastante útiles Pocos útiles Nada o casi Nada NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Muchos útiles Bastante útiles Pocos útiles Nada o casi Nada NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ

12. ¿Existe algún útil que considera muy útil y no fue incluido en la canasta? Cite 1, el más importante

Este año 2011: NO SI _____

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
Sí _____ NO NO recuerdo	Sí _____ NO NO recuerdo NOESTABA/ NORECIBÍ	Sí _____ NO NO recuerdo NOESTABA/ NORECIBÍ	Sí _____ NO NO recuerdo NOESTABA/ NORECIBÍ

13. La calidad de los cuadernos recibidos (funcionamiento, durabilidad), puede definirse como:

Este año 2011: Excelente Muy Bueno Bueno/Aceptable Malo

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA/NORECIBÍ	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA/NORECIBÍ	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA/NORECIBÍ

14. La calidad de los lápices y bolígrafos recibidos (funcionamiento, durabilidad), puede definirse como:

Este año 2011: Excelente Muy Bueno Bueno/Aceptable Malo

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA/NORECIBÍ	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA/NORECIBÍ	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA/NORECIBÍ

15. La calidad de los otros materiales recibidos (funcionamiento, durabilidad), puede definirse como:

Este año 2011: Excelente Muy Bueno Bueno/Aceptable Malo

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA/NORECIBÍ	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA/NORECIBÍ	Excelente Muy Bueno Bueno o Aceptable Malo NO recuerdo NOESTABA/NORECIBÍ

16. Encontraron problemas en la entrega de los útiles este año 2011?

NO

SI, Mucha demora Baja Calidad Canasta Incompleta Útiles insuficientes

Otros problemas _____

20. ¿Que podrías recomendar para mejorar la canasta de útiles escolares?

Encuesta Nro.:
Entrevistador:
Fecha :
Escuela :
Ciudad :



Encuesta para Directores y Docentes
Evaluación del subprograma
Provisión de útiles y materiales didácticos
Periodo:2007 al 2010

Estimado/a Padre, Madre o Responsable:

Le pedimos conteste estas preguntas con toda sinceridad.

Su participación es voluntaria y confidencial.

Marque con una ☐ la casilla que contiene su respuesta o la que más se aproxima a ella.

Estamos Evaluando para mejorar!
Muchas gracias por su cooperación

4. Este año, ¿recibieron útiles escolares? Sí ¿En qué mes? febrero marzo
 abril
 NO

5. En los años anteriores, ¿recibieron útiles escolares?

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
SI, al inicio clases SI, a mitad de año SI, acabando el año NO recuerdo NO estaba en esta escuela NO RECIBIERON Fin de la encuesta	SI, al inicio clases SI, a mitad de año SI, acabando el año NO recuerdo NO estaba en esta escuela NO RECIBIERON Marque la misma casilla en toda la encuesta, donde dice año 2009	SI, al inicio clases SI, a mitad de año SI, acabando el año NO recuerdo NO estaba en esta escuela NO RECIBIERON Marque la misma casilla en toda la encuesta, donde dice año 2008	SI, al inicio clases SI, a mitad de año SI, acabando el año NO recuerdo NO estaba en esta escuela NO RECIBIERON Marque la misma casilla en toda la encuesta, donde dice año 2007

6. ¿Recibieron en el año, la totalidad de materiales previstos en la canasta por niño o niña?

Este año 2011: Recibieron todos Faltaron algunos Faltaron muchos

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
Recibieron todos Faltaron algunos Faltaron muchos NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBIERON	Recibieron todos Faltaron algunos Faltaron muchos NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBIERON	Recibieron todos Faltaron algunos Faltaron muchos NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBIERON	Recibieron todos Faltaron algunos Faltaron muchos NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBIERON

7. ¿Todos los niños y niñas del grado recibieron su canasta?

Este año 2011: Recibieron todos Faltaron algunos Faltaron muchos

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
Recibieron todos Faltaron algunos Faltaron muchos NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBIERON	Recibieron todos Faltaron algunos Faltaron muchos NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBIERON	Recibieron todos Faltaron algunos Faltaron muchos NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBIERON	Recibieron todos Faltaron algunos Faltaron muchos NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBIERON

8. ¿La cantidad de útiles recibidas alcanzó para todas las materias?

Este año 2011: Para todas Casi todas Pocas Materias

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
Para todas Casi todas Pocas Materias NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Para todas Casi todas Pocas Materias NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Para todas Casi todas Pocas Materias NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Para todas Casi todas Pocas Materias NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ

9. ¿La cantidad de cuadernos que recibieron les alcanzó para el año?

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
Todo el año Casi todo el año Poco Tiempo NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Todo el año Casi todo el año Poco Tiempo NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Todo el año Casi todo el año Poco Tiempo NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	Todo el año Casi todo el año Poco Tiempo NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ

12. ¿Existe algún material que considera muy útil y no fue incluido en la canasta? Cite 1, el más importante

Este año 2011: NO SI _____

2010 (__ grado)	2009 (__ grado)	2008 (__ grado)	2007 (__ grado)
SI NO NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	SI NO NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	SI NO NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ	SI NO NO recuerdo NO ESTABA/NORECIBÍ

13. La calidad de los cuadernos recibidos (funcionamiento, durabilidad), puede definirse como:

Este año 2011: Excelente

Muy Bueno

Bueno/Aceptable

Malo

2010 (___ grado)	2009 (___ grado)	2008 (___ grado)	2007 (___ grado)
Excelente	Excelente	Excelente	Excelente
Muy Bueno	Muy Bueno	Muy Bueno	Muy Bueno
Bueno o Aceptable	Bueno o Aceptable	Bueno o Aceptable	Bueno o Aceptable
Malo	Malo	Malo	Malo
NO recuerdo	NO recuerdo	NO recuerdo	NO recuerdo
	NOESTABA/NORECIBÍ	NOESTABA/NORECIBÍ	NOESTABA/NORECIBÍ

14. La calidad de los lápices y bolígrafos recibidos (funcionamiento, durabilidad), puede definirse como:

Este año 2011:

Excelente

Muy Bueno

Bueno/Aceptable

Malo

2010 (___ grado)	2009 (___ grado)	2008 (___ grado)	2007 (___ grado)
Excelente	Excelente	Excelente	Excelente
Muy Bueno	Muy Bueno	Muy Bueno	Muy Bueno
Bueno o Aceptable	Bueno o Aceptable	Bueno o Aceptable	Bueno o Aceptable
Malo	Malo	Malo	Malo
NO recuerdo	NO recuerdo	NO recuerdo	NO recuerdo
	NOESTABA/NORECIBÍ	NOESTABA/NORECIBÍ	NOESTABA/NORECIBÍ

15. La calidad de los otros materiales recibidos (funcionamiento, durabilidad), puede definirse como:

Este año 2011:

Excelente

Muy Bueno

Bueno/Aceptable

Malo

2010 (___ grado)	2009 (___ grado)	2008 (___ grado)	2007 (___ grado)
Excelente	Excelente	Excelente	Excelente
Muy Bueno	Muy Bueno	Muy Bueno	Muy Bueno
Bueno o Aceptable	Bueno o Aceptable	Bueno o Aceptable	Bueno o Aceptable
Malo	Malo	Malo	Malo
NO recuerdo	NO recuerdo	NO recuerdo	NO recuerdo
	NOESTABA/NORECIBÍ	NOESTABA/NORECIBÍ	NOESTABA/NORECIBÍ

16. Encontraron problemas en la entrega de los útiles este año 2011?

Otros problemas

17. Cuando los útiles no alcanza para todos los niños y niñas? Con cual criterio se distribuye?

No Recuerdo/Nunca faltó

Le entregamos primero a las niñas y luego a los niños (o viceversa)

Le entregamos primero a las niñas/niños que más necesitan (cada maestra sabe quiénes son)

No entregamos el conjunto sino tratamos de hacer que alcance

Otras soluciones

18. La entrega de útiles ¿han aportado beneficios en las siguientes áreas?

Asistencia a clase

SI

NO

Trabajo en clase

SI

NO

Rendimiento en las pruebas de evaluación

SI

NO

Aspectos conductuales

SI

NO

Otros beneficios

19. Observó impactos negativos asociados a estas entregas

NO SI Citar

19. ¿Que podrías recomendar con relación a la canasta de útiles escolares?