



INFORME SOBRE
EL PROYECTO

HAMBRE CERO



Contenido

	Introducción.....	03
01	Sobre la Alimentación Escolar	04
02	Breve reseña sobre la alimentación escolar en Paraguay	06
	Transferencias y ejecución.....	19
	Sobre el alcance del PAEP	21
	El proceso de priorización	28
03	Análisis del Proyecto de Ley	31
	Breve descripción del Proyecto de Ley	31
	Principales cambios propuestos en la iniciativa	32
	Discurso del Presidente	33
	Creación de un fondo y blindaje	37
	Sobre la reasignación de fondos y lo que queda en el camino.....	46
04	En resumen	54
	Recapitulación de los principales hallazgos del análisis.....	56
05	Recomendaciones para la modificación del Proyecto de Ley “Hambre cero”	57
06	Bibliografía	58
07	Anexo	59

Introducción

La lucha contra la desigualdad y la pobreza constituyen desafíos centrales en función de garantizar el acceso equitativo a una educación de calidad y disminuir las brechas educativas y de exclusión social.

La escasez de recursos económicos y la accesibilidad a nutrientes esenciales para el óptimo desarrollo físico de los niños, niñas y adolescentes tienen un impacto negativo en su potencial de desarrollo.

A inicios del 2024, el ejecutivo presentó la iniciativa “Hambre cero en las escuelas y el sistema educativo” como una propuesta gubernamental ambiciosa y comprometida con abordar de manera integral los desafíos de la alimentación escolar en nuestro país.

La alimentación escolar constituye una de las políticas esenciales para combatir los desafíos de equidad del sistema educativo. Su estudio y discusión concentra el debate de los desafíos esenciales de la educación paraguaya.

Juntos por la Educación, desde un enfoque de política educativa, presenta este informe de análisis sobre el Proyecto de Ley “QUE UNIVERSALIZA EQUITATIVAMENTE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR (‘HAMBRE CERO EN NUESTRAS ESCUELAS Y SISTEMA EDUCATIVO’), Y MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 5210/2014 ‘DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y CONTROL SANITARIO’ Y SUS POSTERIORES MODIFICACIONES”.

Este análisis se basa en el documento sometido por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional el 29 de enero de 2024, correspondiente al Expediente D-2476319 y Expediente D-76361 e incorpora el discurso y las declaraciones públicas emitidas por el Presidente de la República en relación con la iniciativa legislativa. El discurso ha sido transcrito y se anexa a este informe para proporcionar un contexto más amplio y comprensión del enfoque y argumentaciones de la propuesta de ley.

Conscientes de la relevancia de la iniciativa del Gobierno Nacional y con el objetivo de profundizar el conocimiento sobre la misma, fomentar la discusión e identificar áreas de oportunidad para fortalecer el Proyecto de Ley, presentamos el análisis como una contribución para promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un futuro más promisorio para el Paraguay.

01 | Sobre la alimentación escolar

La nutrición es un componente crítico en el desarrollo de la niñez y la adolescencia. Los programas de alimentación escolar juegan un importante papel sobre todo en contexto de pobreza donde la nutrición adecuada no está asegurada en las familias. La alimentación escolar no solo proporciona los nutrientes necesarios para el crecimiento físico y el aprendizaje cognitivo, sino que también actúa como una herramienta poderosa para la inclusión social y la equidad educativa.

Numerosos estudios desarrollados en todo el mundo han demostrado una correlación directa entre la **nutrición adecuada y el rendimiento académico**. Los niños y adolescentes que tienen acceso a una dieta balanceada y saludable tienden a tener mejores capacidades de concentración, memoria y resolución de problemas.

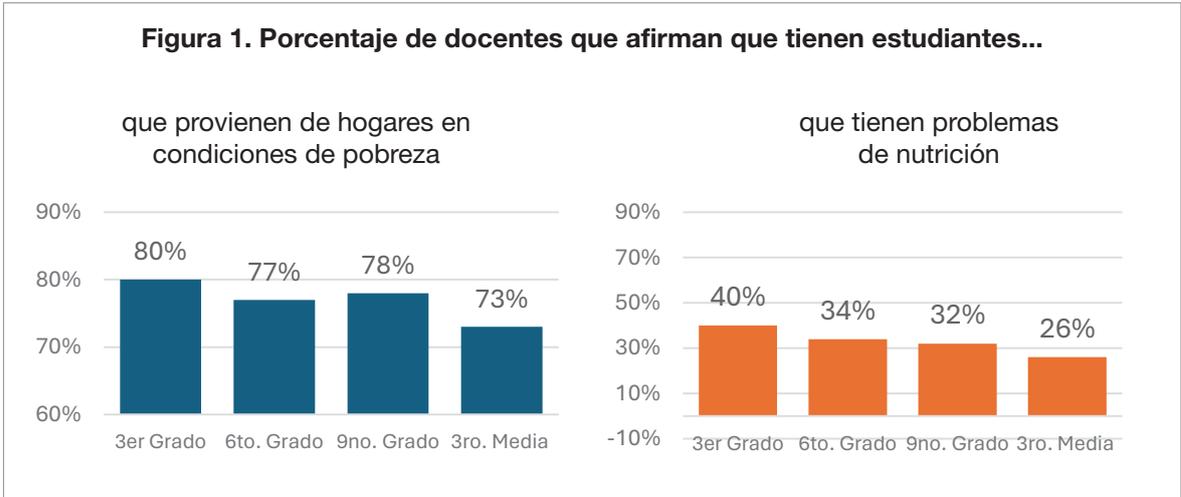
En Paraguay el 34% de la población en edad escolar se encuentra en condición de pobreza o pobreza extrema, dificultando el acceso a alimentos seguros, nutritivos y suficientes para satisfacer las necesidades básicas de alimentación.

Cuadro 1. Población de 0 a 17 años de edad por estatus de pobreza, según grupos de edad (%). Año 2022

Grupos de edad	Población	% Pobre extremo		% Pobre no extremo		% No pobre	
		Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Total	2.455.079	209.664	8,54	641.021	26,11	1.604.394	65,35
0 a 4 años	671.236	61.821	9,21	179.958	26,81	429.524	63,99
5 a 9 años	720.670	58.518	8,12	196.599	27,28	465.553	64,6
10 a 14 años	672.048	56.922	8,47	175.606	26,13	439.519	65,4
15 a 17 años	391.125	32.502	8,31	88.903	22,73	269.720	68,96

Fuente: EPHC (2022). INE.

Encuestas realizadas a docentes en el marco de la evaluación nacional censal SNE-PE 2018 aplicada en instituciones de todo el país, informan que el 80% de los docentes de 3er. grado de instituciones de gestión oficial afirman que cuentan con estudiantes (al menos una/o) en condición de pobreza. En el gráfico se pueden observar los porcentajes para los demás niveles. Además, el 40% de los docentes de 3er. grado, afirman que cuentan con estudiantes (al menos uno/a) con problemas de nutrición.



Fuente: Informe Nacional SNEPE 2018. Condiciones Socioeducativas de estudiantes. MEC.

La inseguridad alimentaria es una gran amenaza para la salud y el bienestar de los estudiantes. Esto implica que, para 850.685 niños, niñas y jóvenes, la comida que se ofrece en el marco de un programa de alimentación escolar puede ser la más nutritiva que reciben durante el día y constituir un incentivo para la asistencia y retención escolar.

La nutrición adecuada es la piedra angular sobre la cual se construye el éxito académico y el bienestar general de la juventud.

Además, es vital en la promoción de la equidad educativa. Proporcionar comidas equilibradas en el entorno escolar, contribuye a que, en aquellos lugares donde hay una educación de calidad disponible, los estudiantes tengan la energía y la capacidad mental para sacar provecho de las oportunidades de aprendizaje.

Por otra parte, los efectos de la alimentación escolar van más allá de la infancia y adolescencia. Los hábitos alimenticios y las preferencias se establecen a una edad temprana y pueden persistir toda la vida.

Los beneficios a largo plazo no se limitan únicamente a mejoras en el desempeño académico, sino que también abarcan la salud y el bienestar general de la población, el fortalecimiento de la economía y del tejido social en su conjunto.

Por lo tanto, la inversión en programas de alimentación escolar representa una decisión estratégica y un claro compromiso con el próspero porvenir de Paraguay.

02 Breve reseña sobre la alimentación escolar en Paraguay.

“La educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, en el Municipio y en el Estado. El Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos.”

Artículo 75 “Responsabilidad Educativa”. Constitución Nacional, 1992

El 28 de diciembre del 1995, bajo la Presidencia de Juan Carlos Wasmosy, se promulga la Ley N° 806, que crea el Fondo de Complemento Nutricional Escolar, dirigido a estudiantes de escuelas públicas pre-primarias y primarias en áreas rurales y urbanas periféricas. Establece que el Estado, junto con las gobernaciones y municipios, identificarán las escuelas y proporcionarán diariamente 250 cc de leche animal o vegetal a cada alumno sin costo.

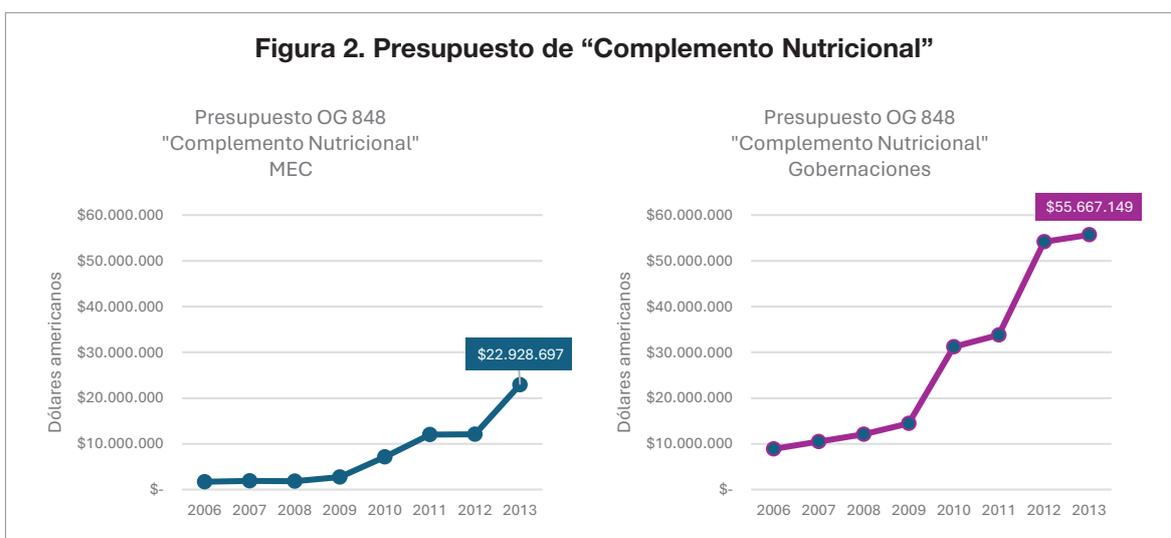
Establece que las escuelas, con la participación de las comunidades, a través de comisiones de padres y voluntarios, se encargarán de organizar y ejecutar estas acciones, mientras que la Dirección de las escuelas enviarán al MEC, la lista de beneficiarios al inicio de cada año escolar. Los recursos para este fondo se incluirán en el Presupuesto General de la Nación, complementando con donaciones, aportes comunitarios y cooperación internacional.

En el año 1999, es modificada por la Ley N° 1443 integrando un enfoque de sistema para el complemento nutricional e integrando el Control Sanitario en las escuelas como componente esencial. Incluye 10 programas como control de peso y talla, prevención de caries, vacunación, agua potable, educación para la salud, desparasitación, entre otros.

En agosto del 2001, la Ley N° 1443 es modificada y ampliada a su vez, a través de la Ley N° 1793, que establece estándares de ración diaria para cubrir las necesidades de los alumnos y encarga a las gobernaciones departamentales la coordinación con los municipios y el MEC y además establece que en la ciudad de Asunción, las tareas estarán a cargo de la Municipalidad respectiva.

En el 2010 se promulga la Ley N° 4098, que amplía el artículo 2do. del Complemento Nutricional, incluye nuevos estándares y eleva los ya establecidos, además de la provisión de antiparasitarios.

En términos presupuestarios, según datos del Ministerio de Economía a través del sistema Boost, desde el 2006, el presupuesto para “Transferencias para alimentación escolar”, del MEC y gobernaciones observan un crecimiento importante y sostenido a lo largo del periodo de vigencia (2006-2013), conforme puede observarse en las siguientes imágenes.



Fuente: Sistema Boost. Ministerio de Economía. 2024

El Programa de Alimentación Escolar (PAEP) se aprueba por Ley N° 5210/2014, durante el periodo gubernamental 2013-2018, con el objetivo de atender las necesidades nutricionales de los estudiantes durante su permanencia en las instituciones escolares, contribuir con el rendimiento y retención escolar, además de generar hábitos alimentarios y estilos de vida saludables. Con la aprobación quedan derogadas las Leyes de complemento nutricional N° 806/1995 y sus modificatorias, las leyes 1443/1999, 1793/2001, 4098/2010.

El Programa marca un nuevo hito en la política de alimentación escolar. Descarta el carácter asistencialista establecido en las normativas anteriores incorporando dos nuevos enfoques de política. Por un lado, la adopción del enfoque de derecho para la alimentación escolar, que hasta antes de la vigencia de la Ley N° 5210 era una simple política compensatoria. Por otro lado, el enfoque pedagógico de la alimentación escolar.

Ello implica la ampliación del alcance inicialmente establecido en la Ley N° 806 que limitaba la provisión de alimentación escolar a estudiantes de instituciones educativas de gestión oficial del preescolar al 6° grado. El alcance de la Ley N° 5210/2014 establece la provisión a estudiantes de la educación inicial, educación escolar básica y media, estudiantes indígenas, de algunas instituciones privadas subvencionadas según criterios de vulnerabilidad.

Cuadro 2. Síntesis de proceso de alimentación escolar.

SÍNTESIS DEL PROCESO DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR		
AÑO	AÑO 1995 - 2013	AÑO 2014 EN ADELANTE
ENFOQUE	Asistencialista	Derecho a una alimentación adecuada
LEY	N° 806 Complemento Nutricional	N° 5.210 "Alimentación Escolar y Control Sanitario"; y su Decreto reglamentario N° 3.266.
ALCANCE	Estudiantes de instituciones educativas de gestión oficial del pre escolar al 6to grado y algunas privadas subvencionadas en condiciones vulnerables.	Estudiantes de la Educación Inicial, Educación Escolar Básica y Educación Media; Estudiantes indígenas; Estudiantes de algunas instituciones privadas subvencionadas según criterios de vulnerabilidad.

Fuente: Informe PAEP. Ministerio de Educación y Ciencias.

Por otra parte, la Ley N° 5210/2014 adopta un enfoque pedagógico de la alimentación escolar, como marco y fundamento del Programa. Establece al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) de Paraguay como órgano responsable de aplicar la política. A través del Decreto Reglamentario N° 2366/14 en su Artículo 17, se establece que el MEC debe definir las directrices que los Gobiernos Departamentales deben seguir para la implementación del programa, así como los procedimientos administrativos para asegurar su cumplimiento.

Estas disposiciones legales otorgan al MEC la autoridad para establecer lineamientos técnicos y administrativos precisos y efectivos para los gobiernos departamentales y municipales en la implementación del PAEP.

Cuadro 3. Definiciones según disposiciones legales.

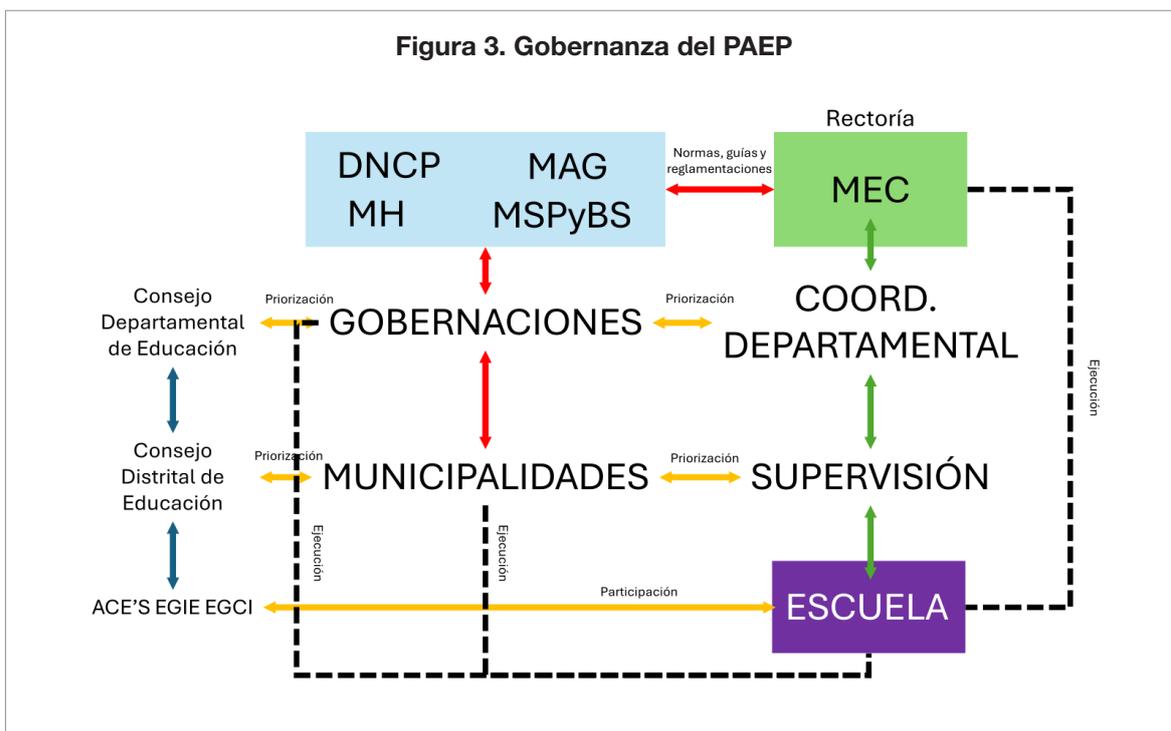
AÑO	AÑO 1995 - 2013	AÑO 2014 EN ADELANTE
ALIMENTOS	Merienda escolar: vaso de leche con un alimento sólido (pan lacteado, galletas, galletitas).	PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY - PAEP Merienda escolar: vaso de leche con un alimento sólido. Como mínimo tres alimentos sólidos distintos a la semana. 13 opciones de alimentos sólidos.
	Almuerzo escolar: Experiencias puntuales de Comidas deshidratadas por sobre todo.	Almuerzo escolar: Platos frescos, que contienen un plato principal más guarnición y postre. El uso de alimentos variados e inocuos, utilizando los grupos de alimentos establecidos en la Guías Alimentarias del Paraguay y reflejadas en la olla nutricional. Resolución MEC N° 15.866 y 19.275;

Fuente: Informe PAEP. Ministerio de Educación y Ciencias.

En su concepción y configuración actual, el Programa de Alimentación Escolar, se sustenta en los principios de: Universalidad, Participación, Equidad, Sostenibilidad, Descentralización e Integralidad.

La administración del PAEP está centralizada en el MEC, que no solo ejecuta el programa en la capital del país, sino que también supervisa y coordina su implementación a nivel nacional. Dispone la descentralización en la gestión a través de gobiernos departamentales y municipios en los 17 departamentos del país.

Se estructura en función a 4 componentes: **i) Gestión:** que establece una gestión descentralizada bajo la coordinación interinstitucional MEC, MSPBS, DNCP y MAG. **ii) Logística y Servicio:** que establece una alimentación variada, nutricional y culturalmente adecuada, priorizando la adquisición de productos alimenticios de la agricultura familiar. **iii) Educación Alimentaria Nutricional (EAN):** incorporando el desarrollo de la educación alimentaria en los diferentes niveles y modalidades. **iv) Monitoreo, Evaluación y Participación Social,** promoviendo la participación social y el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación.

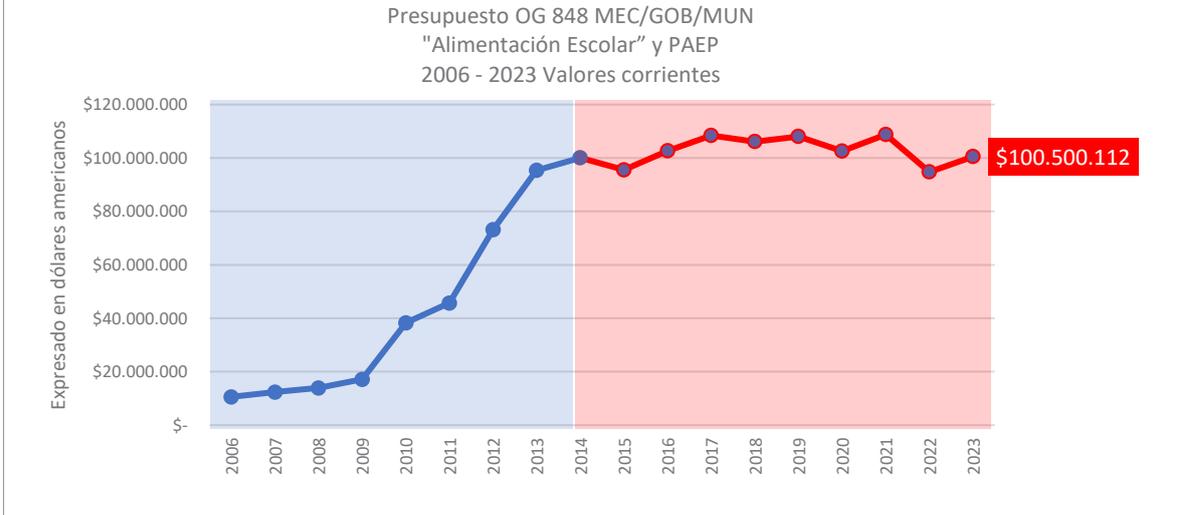


Fuente: Programa de alimentación escolar del Paraguay PAEP. 2015-2025. MEC.

En el año 2023, los recursos asignados al financiamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAEP), especificados en la partida presupuestaria N° 848 “Transferencias para alimentación escolar y control sanitario”, gestionados por el Ministerio de Educación y Ciencias, gobernaciones y municipios, alcanzan la suma de 100 millones de USD, representando el 0.69% del Presupuesto General de la Nación.

En la imagen siguiente puede observarse la evolución del presupuesto destinado a alimentación escolar desde el 2006 al 2023, gestionado a través del Ministerio de Educación y Ciencias, gobernaciones y municipios, según el sistema Boost del Ministerio de Economía y Finanzas.

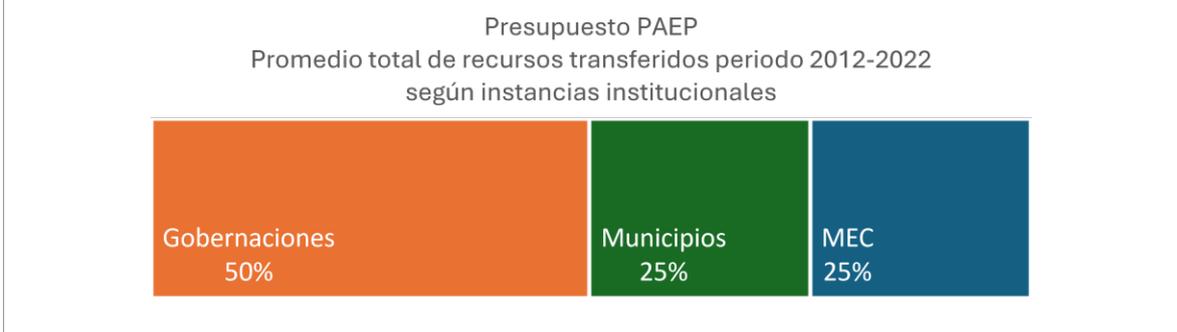
Figura 4. Evolución del presupuesto “Alimentación Escolar” por año.



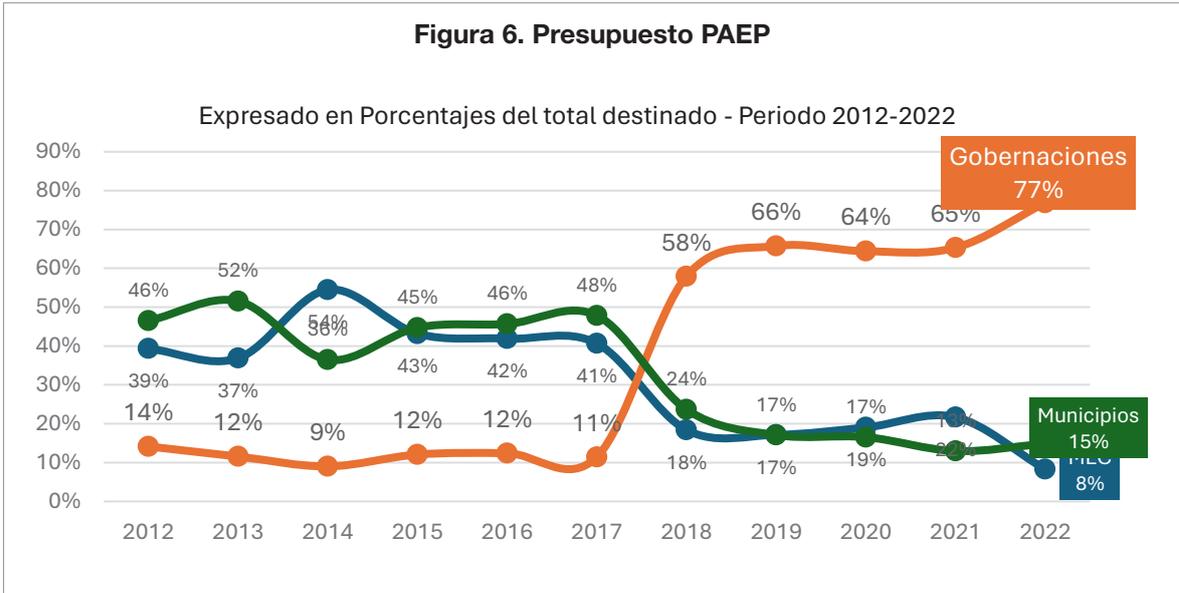
Fuente: Sistema Boost, Ministerio de Economía. 2024

Conforme la descentralización establecida, la gestión de los recursos destinados al PAEP, se distribuyen mayormente a través de las gobernaciones, quienes perciben en promedio de la última década el 50% de los recursos destinados. El MEC, responsable de la implementación exclusivamente en Asunción, percibe el 25% de los recursos y los municipios los restantes 25%. Es importante mencionar que los municipios participan de la gestión gracias a las transferencias establecidas en el marco del FONACIDE.

Figura 5. Promedio total de recursos transferidos según instancias institucionales (2012-2022)

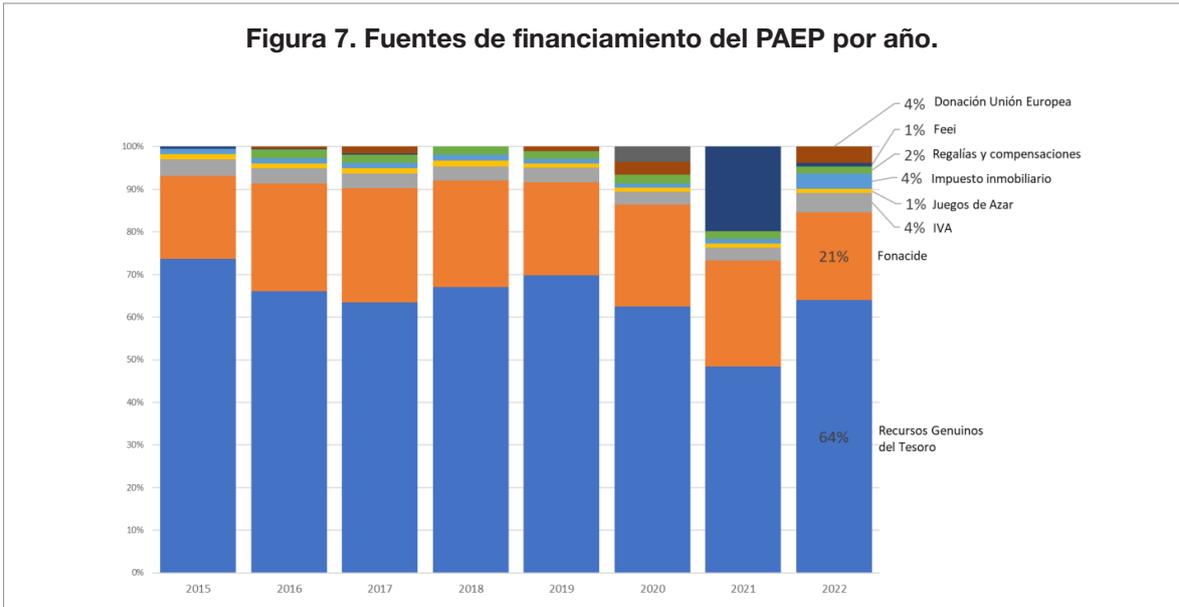


Fuente: Informe CGR “Informe sobre las rendiciones de cuentas financiadas con recursos del FONACIDE” (2023)



Fuente: Sistema Boost MEF 2024.

El PAEP se financia principalmente con recursos genuinos de fuente del tesoro y, a partir del 2012, se integran recursos de fuente de financiamiento FONACIDE. En la siguiente imagen puede observarse la evolución del presupuesto destinado al financiamiento del PAEP, según origen del financiamiento.

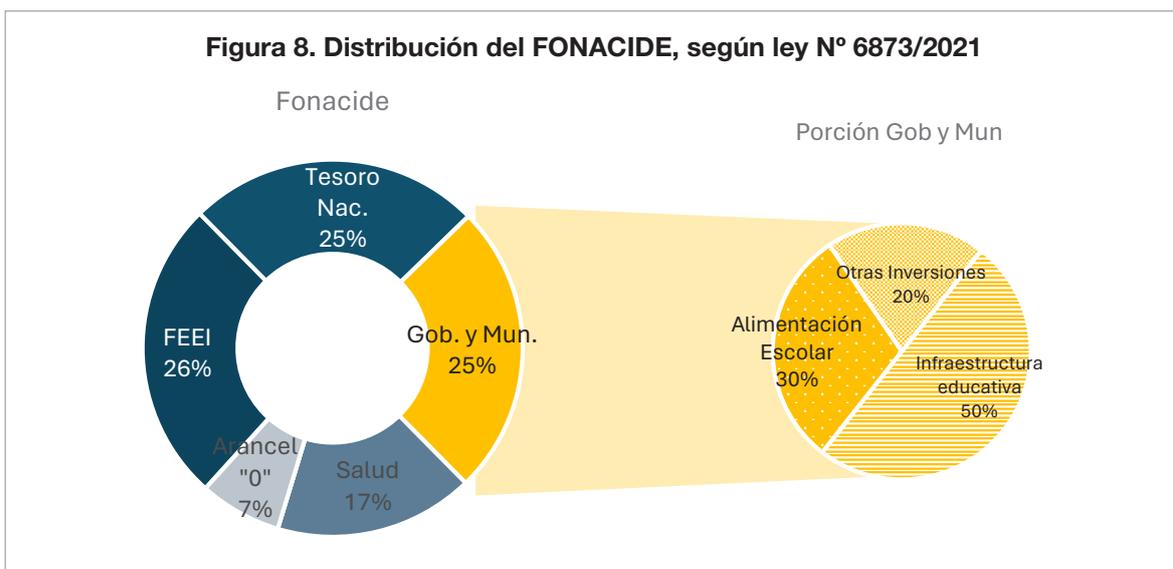


Fuente: Sistema de integrado de Administración Financiera (SIAF). Ejercicio Fiscal 2022 (Datos preliminares).

Cabe resaltar, que el financiamiento del PAEP, es y ha sido a lo largo de los últimos años mayoritariamente sostenido con fuente de recursos genuinos del tesoro, con un promedio por encima del 60%. Por otra parte, los recursos provenientes del FONACIDE, constituyen la segunda fuente de financiamiento del PAEP, aportante en promedio desde el 2012 hasta la fecha, el 20% del presupuesto anual del mismo.

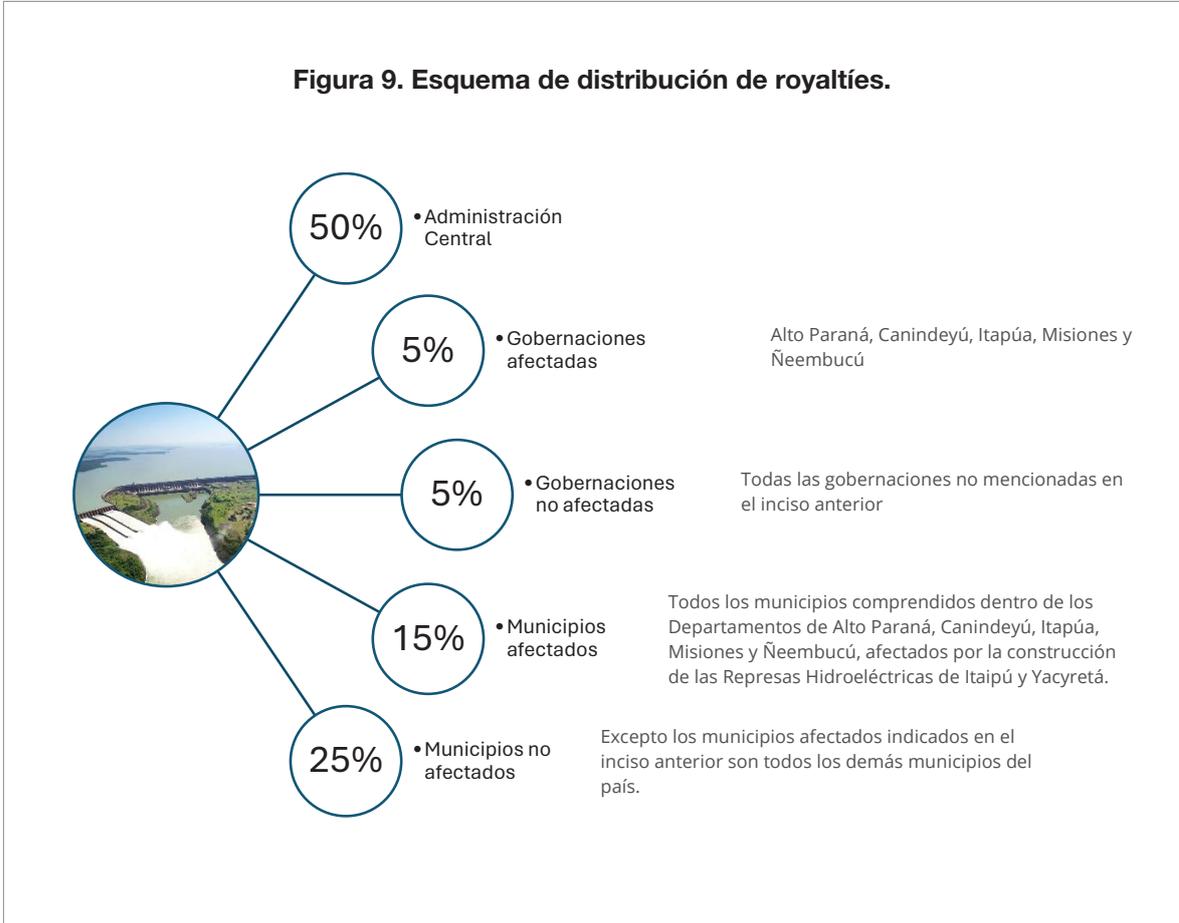
Los fondos del FONACIDE destinados al financiamiento de Almuerzo Escolar, corresponden a la porción distribuida a gobernaciones y municipios en base a criterios dispuestos en la Ley N° 3984/2010 “Que establece la distribución y depósito de los Royalties y Compensaciones en razón del territorio inundado.

Los recursos del FONACIDE, según la última actualización establecida en la ley N° 6873/2021, son destinados al financiamiento del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) en un 26%, Fondo de Salud 17%, Fondo del Ministerio de Hacienda 25%, Arancel Cero 7% e Infraestructura Escolar en un 12,5%, a través del fondo destinado a gobernaciones y municipios. Y de los cuales tan solo el 7,5% del total del presupuesto anual es destinado a almuerzo escolar a través de la porción canalizada por medio de gobernaciones y municipios.



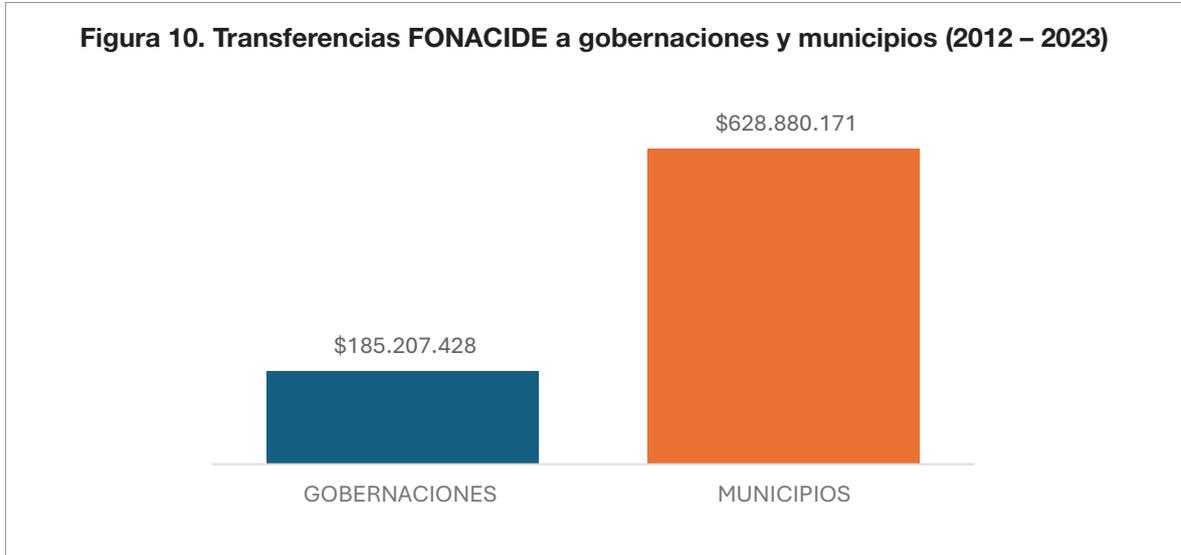
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 6873/2021.

El criterio de distribución establece que el ingreso total de los montos que provengan de los denominados “royalties” y de las “compensaciones por territorio inundado” de las represas de Itaipú y Yacyretá, serán entregados de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia. Ley 3984/2010

A lo largo del periodo de vigencia del FONACIDE 2012-2023, se ha transferido bajo estos criterios a favor de las gobernaciones y municipios un total aproximado de 815 millones de USD.



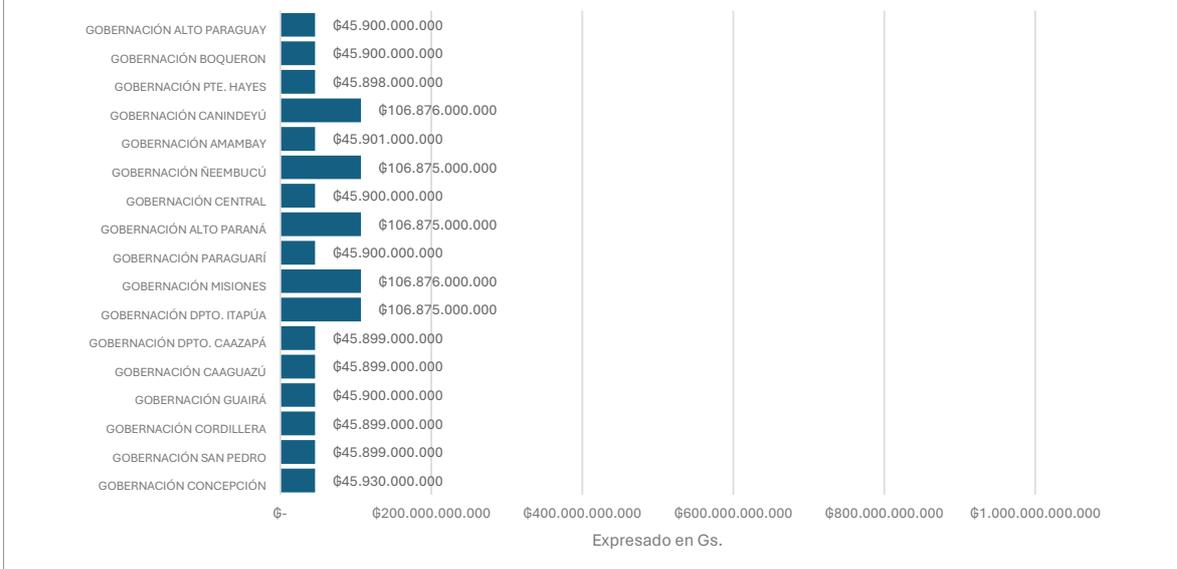
Fuente: Ministerio de Economía (2023)

Del total transferido, corresponde al financiamiento de Almuerzo Escolar la suma total aproximada de 244 millones de USD de los cuales 55 millones de USD son destinados a través de gobernaciones y 188 millones de USD son destinados a través de municipios.

Conforme el criterio establecido, el 50% del total de recursos liquidados se distribuye en forma equitativa a favor de departamentos de Alto Paraná, Misiones, Itapúa, Ñeembucú y Misiones y el 50% restante, a favor de los demás departamentos.

Las siguientes figuras exponen la proporcionalidad de distribución del total acumulado de los recursos del FONACIDE desde el 2012 al 2023. Ambas figuras mantienen los mismos formatos y valores de ejes a fin de permitir valorar la distribución y proporción de los recursos transferidos a gobernaciones y municipios. La primera expone los recursos distribuidos a nivel de gobernaciones, y permite identificar la concentración de recursos en 5 departamentos (Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa, Misiones y Ñeembucú) y homogeneidad en la distribución en los 12 restantes.

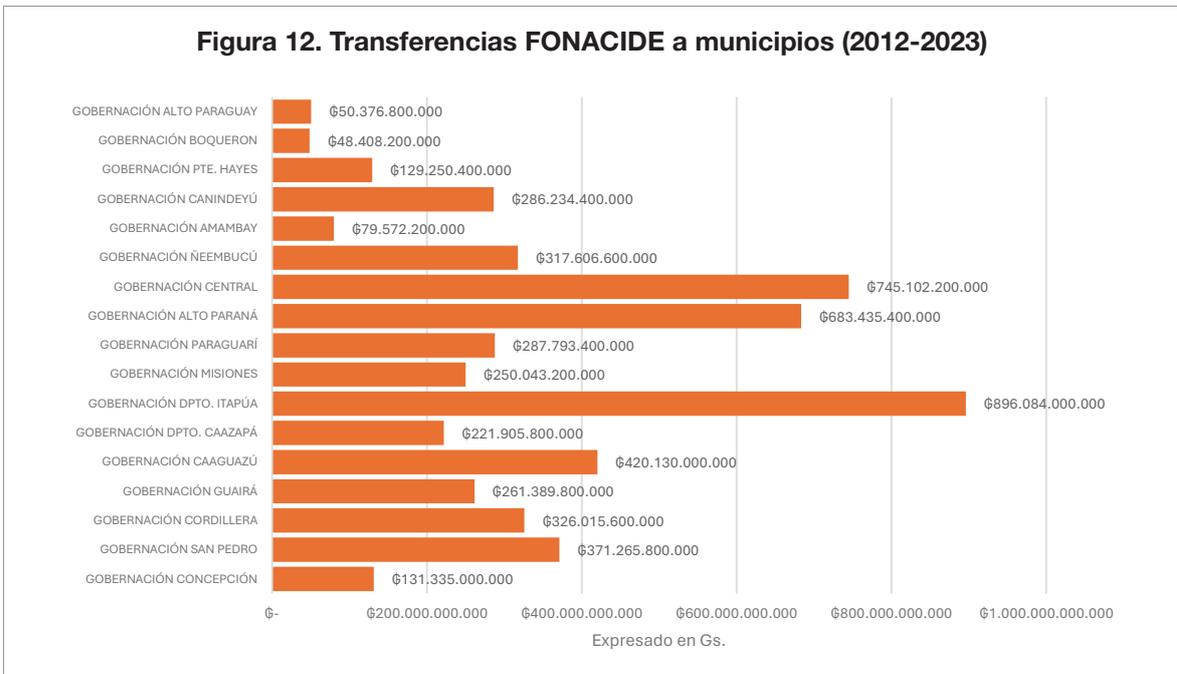
Figura 11. Transferencias FONACIDE a gobernaciones (2012-2023)



Fuente: Ministerio de Economía (2023)

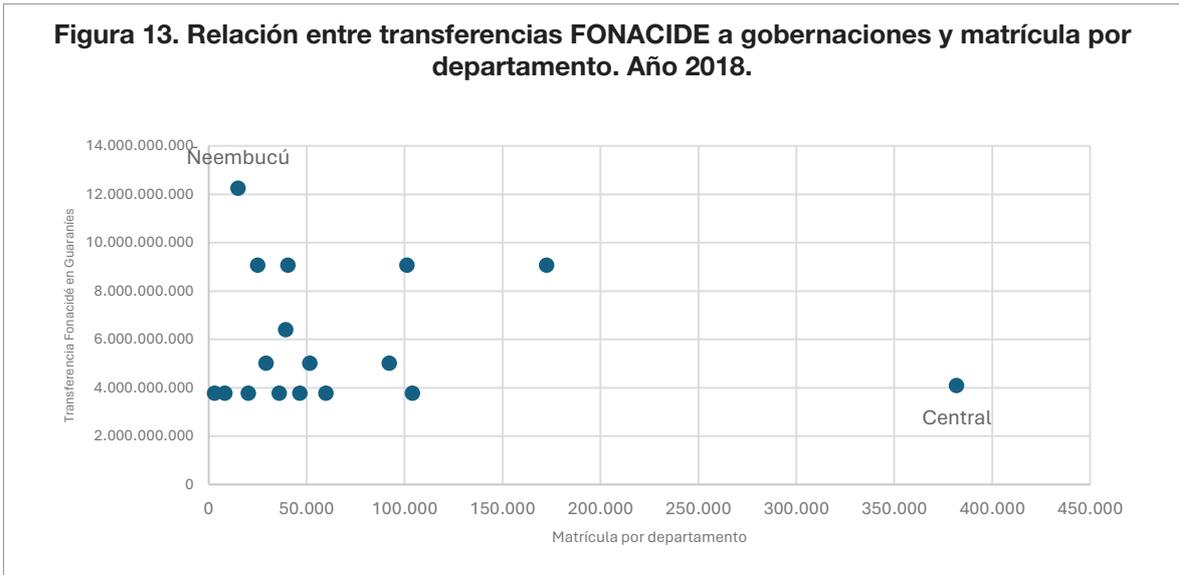
La siguiente figura expone los recursos de FONACIDE distribuidos a municipios, totalizados por Departamento. Permite identificar, por un lado, el mayor volumen de recursos transferidos a municipios con respecto a gobernaciones y la mayor disparidad en su distribución, resaltando la concentración en municipios de los departamentos de Itapúa, Central y Alto Paraná.

Figura 12. Transferencias FONACIDE a municipios (2012-2023)

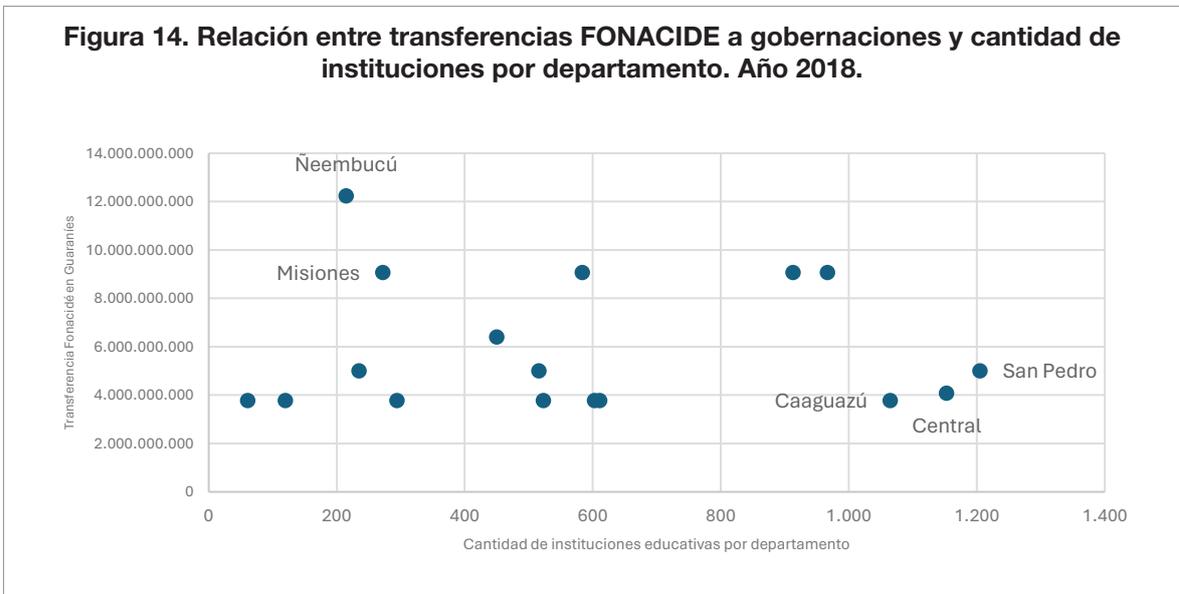


Fuente: Ministerio de Economía (2023)

Tomando como ejemplo el periodo 2018, relacionamos los montos transferidos en concepto de FONACIDE por Gobernación y su relación con la cantidad de instituciones y matrícula, con el fin de exponer las distorsiones generadas por el criterio de distribución, que hace por ejemplo que el Departamento Central con una matrícula de 381.786 equivalente al 28% de la matrícula a nivel nacional, reciba el 4% del monto anual; mientras que el Departamento de Ñeembucú con una matrícula de 14.981 equivalente al 1% de la Matrícula a nivel nacional, recibe el 10% del monto total anual.



Fuente: Ministerio de Economía (2018)



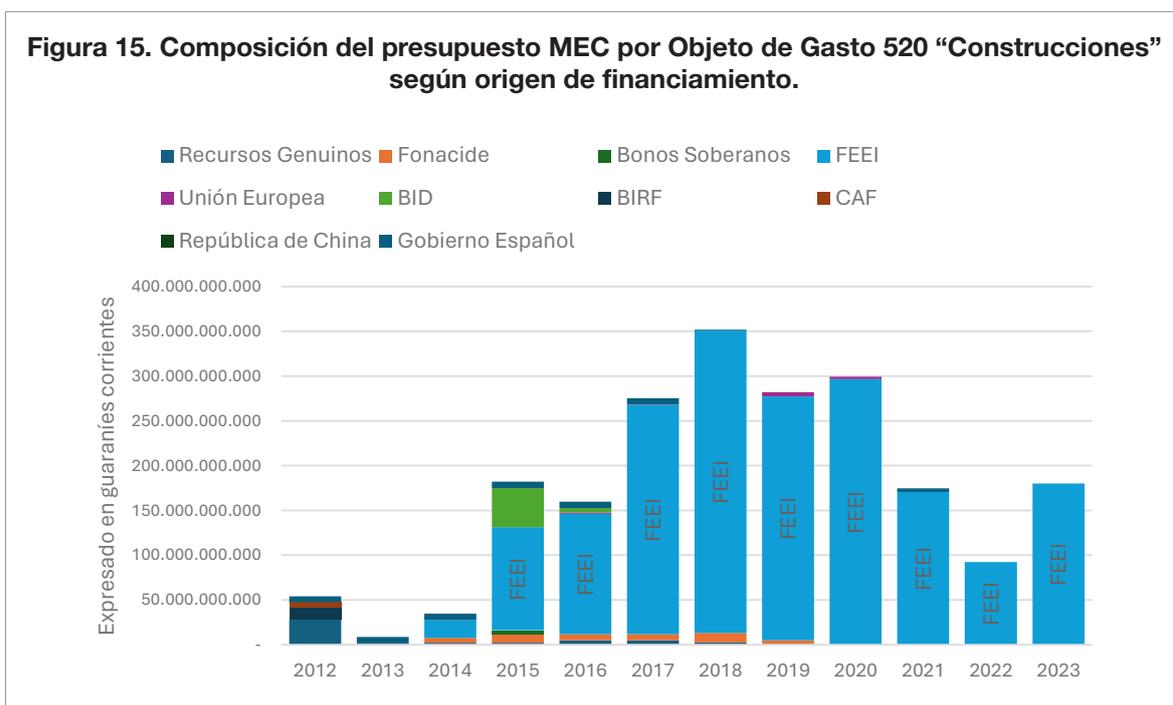
Fuente: Ministerio de Economía (2018)

Estas distorsiones generadas por el criterio de distribución del FONACIDE, producen inequidades que, sin embargo, tienen desiguales implicancias para el almuerzo escolar y la infraestructura educativa.

La porción de FONACIDE destinada a infraestructura educativa a través de gobernaciones y municipios es la fuente principal y más importante en el financiamiento de la infraestructura educativa a nivel nacional. Distribuidos bajo el criterio FONACIDE, los gobiernos locales han gestionado el 53% de los recursos destinados a infraestructura educativa, durante el periodo 2012-2023.

La porción administrada por el MEC también proviene de fuente FONACIDE, en este caso específicamente del FEEI, gestionada en el marco de proyectos de adecuación y reparaciones que si bien son de alcance nacional, su orientación no se halla orientada a la disminución de inequidades o distorsiones generadas por el criterio de distribución FONACIDE a gobernaciones y municipios.

Véase en la siguiente imagen el presupuesto del Objeto de Gasto 520 “Construcciones” del MEC en relación al origen de financiamiento



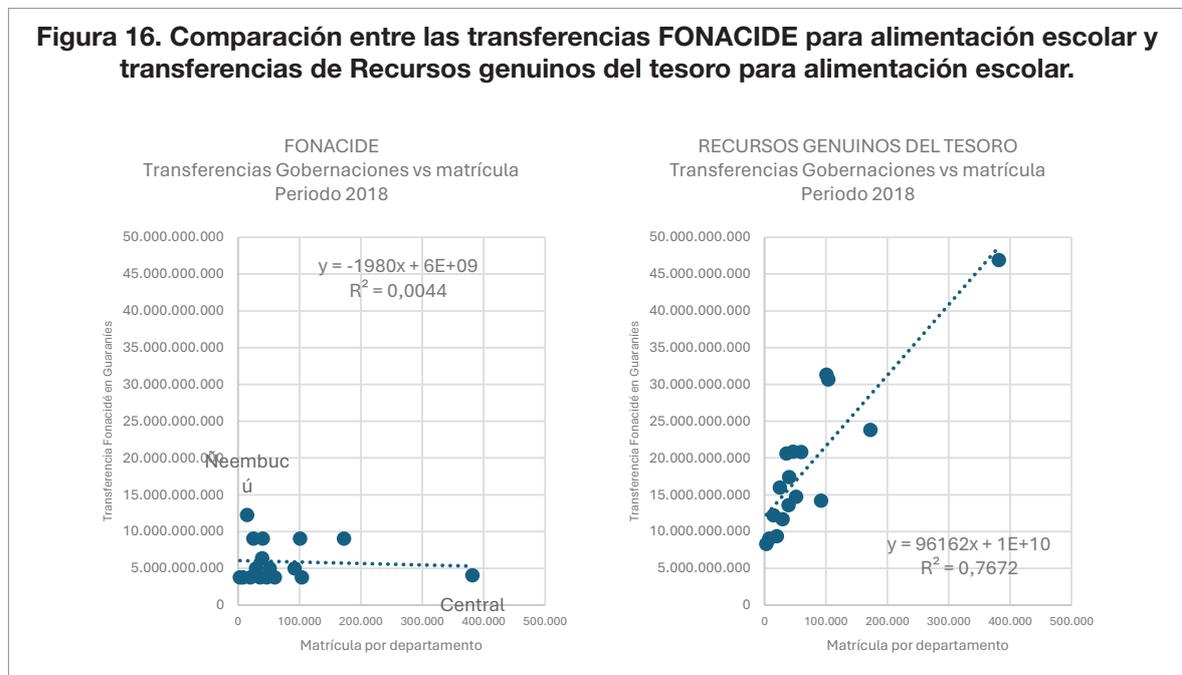
Fuente: Ministerio de Economía (2023)

Por consiguiente, en el caso de infraestructura educativa, las distorsiones generadas por el criterio de distribución del FONACIDE han sido determinantes y solo revocables con el cambio o modificación del criterio de distribución establecido en la Ley N° 4758.

En cambio, en el caso del Almuerzo Escolar, las inequidades existentes en la distribución de recursos, no son imputables únicamente a las distorsiones generadas por la porción de FONACIDE destinada a Almuerzo Escolar dado que las mismas representan en promedio de los últimos 5 años solo el 21% del financiamiento total destinado al PAEP.

La distribución de los recursos genuinos del Tesoro que representan en promedio de los últimos años el 64% del presupuesto total del PAEP, no compensó las diferencias generadas por el FONACIDE a pesar de ser la fuente principal y más importante de financiamiento.

En las imágenes siguientes puede observarse la relación entre los criterios de distribución de recursos FONACIDE a gobernaciones para Almuerzo Escolar y los recursos Genuinos del Tesoro para Alimentación Escolar a gobernaciones.



Fuente: Ministerio de Economía (2018)

TRANSFERENCIAS Y EJECUCIÓN

De conformidad a los datos de la Contraloría General de la República a setiembre del 2022, los montos desembolsados en concepto del PAEP de fuente FONACIDE y del Tesoro ascienden a 4 billones de guaraníes o su equivalente aproximado a 670 millones de USD. Es importante señalar que los datos expuestos por el Ministerio de Hacienda por medio del sistema Boost difieren en relación a los montos transferidos a gobernaciones principalmente los relacionados con los años 2012 al 2017 en lo que a recursos genuinos de fuente del tesoro se refieren.

**Cuadro 4. Transferencias del Ministerio de Hacienda para Alimentación Escolar
Periodo 2012-2022
(Expresado en guaraníes corrientes)**

Año	Transferencias MH para Alimentación Escolar	MEC		Gobernaciones		Municipios	
2012	83.422.570.082	32.824.259.203	39%	11.809.635.134	14%	38.788.675.745	46%
2013	191.871.242.202	70.762.043.280	37%	22.176.668.942	12%	98.932.529.980	52%
2014	206.806.999.621	112.697.498.951	54%	18.680.391.567	9%	75.429.109.103	36%
2015	188.829.536.537	81.537.841.807	43%	22.808.910.023	12%	84.482.784.707	45%
2016	234.742.632.099	98.379.105.660	42%	29.150.583.975	12%	107.212.942.464	46%
2017	247.556.236.121	100.696.783.409	41%	28.379.599.537	11%	118.479.853.175	48%
2018	540.795.178.847	99.454.083.494	18%	313.453.350.209	58%	127.887.745.144	24%
2019	529.094.397.640	90.786.932.709	17%	347.913.584.127	66%	90.393.880.804	17%
2020	738.733.715.845	140.651.829.248	19%	475.747.142.641	64%	122.334.743.956	17%
2021	661.738.306.032	143.650.267.680	22%	432.216.362.795	65%	85.871.675.557	13%
2022	377.929.404.147	31.244.802.986	8%	290.538.842.877	77%	56.145.758.284	15%
Total	4.001.520.219.173	1.002.685.448.427	25%	1.992.875.071.827	50%	1.005.959.698.919	25%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe Nacional CGR 2023 y MEF.

Nota: Los informes CGR corresponden al mes de setiembre del 2022.

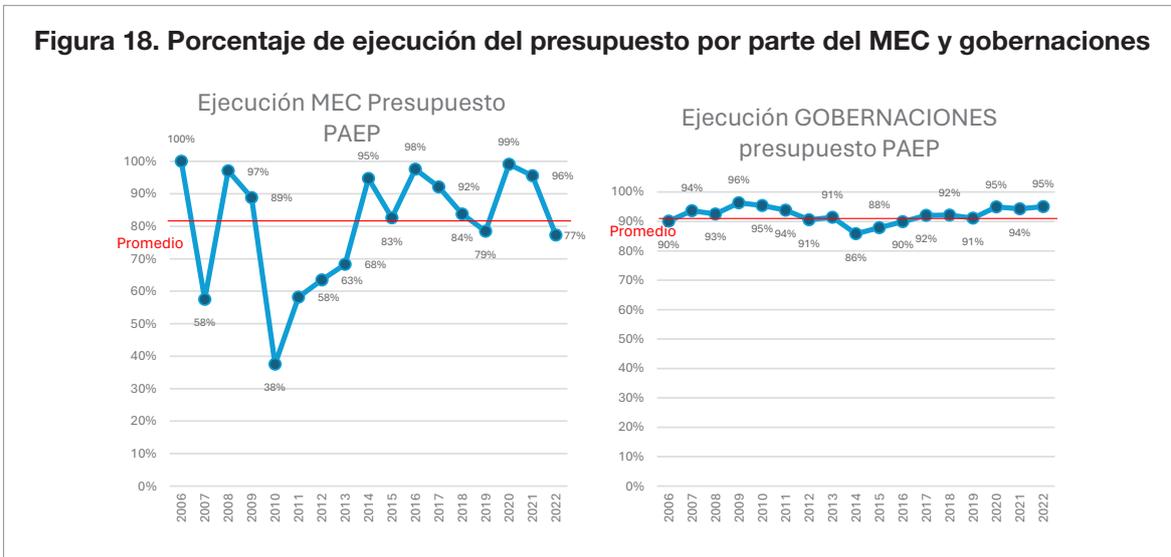
En términos generales, la ejecución presupuestaria de los recursos destinados al PAEP expone niveles elevados de ejecución, promediando el 92% durante el periodo 2015-2022.

Figura 17. Porcentaje de ejecución del presupuesto PAEP



Fuente: Ministerio de economía (2022)

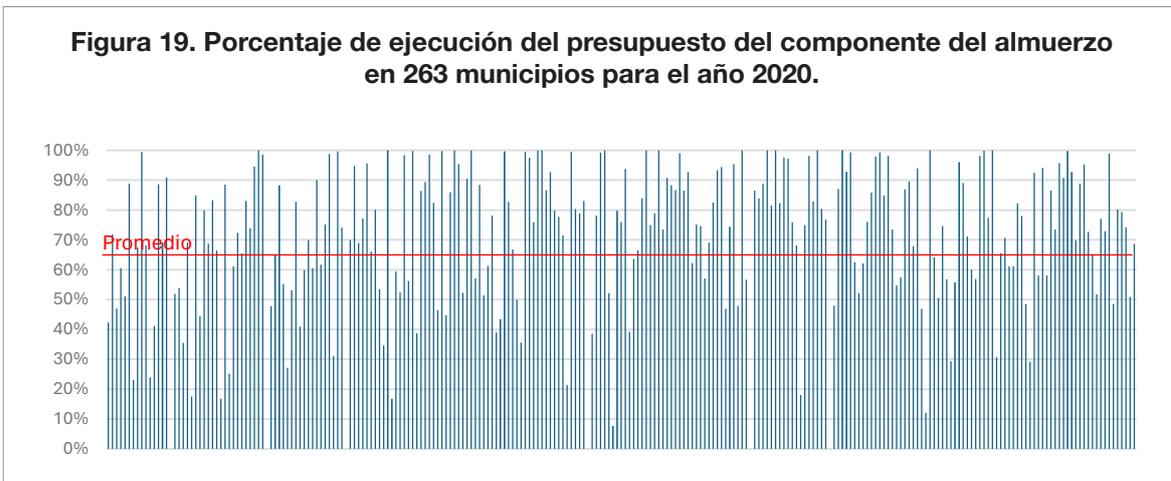
El MEC por su parte y en lo que respecta a su presupuesto, expone un promedio de ejecución del 81% desde el 2014 o vigencia del PAEP. Las gobernaciones sin embargo, que a la vez conllevan la mayor proporción del presupuesto destinado al PAEP, exponen un promedio de ejecución del 91% desde su vigencia 2014.



Fuente: Ministerio de Economía (2023)

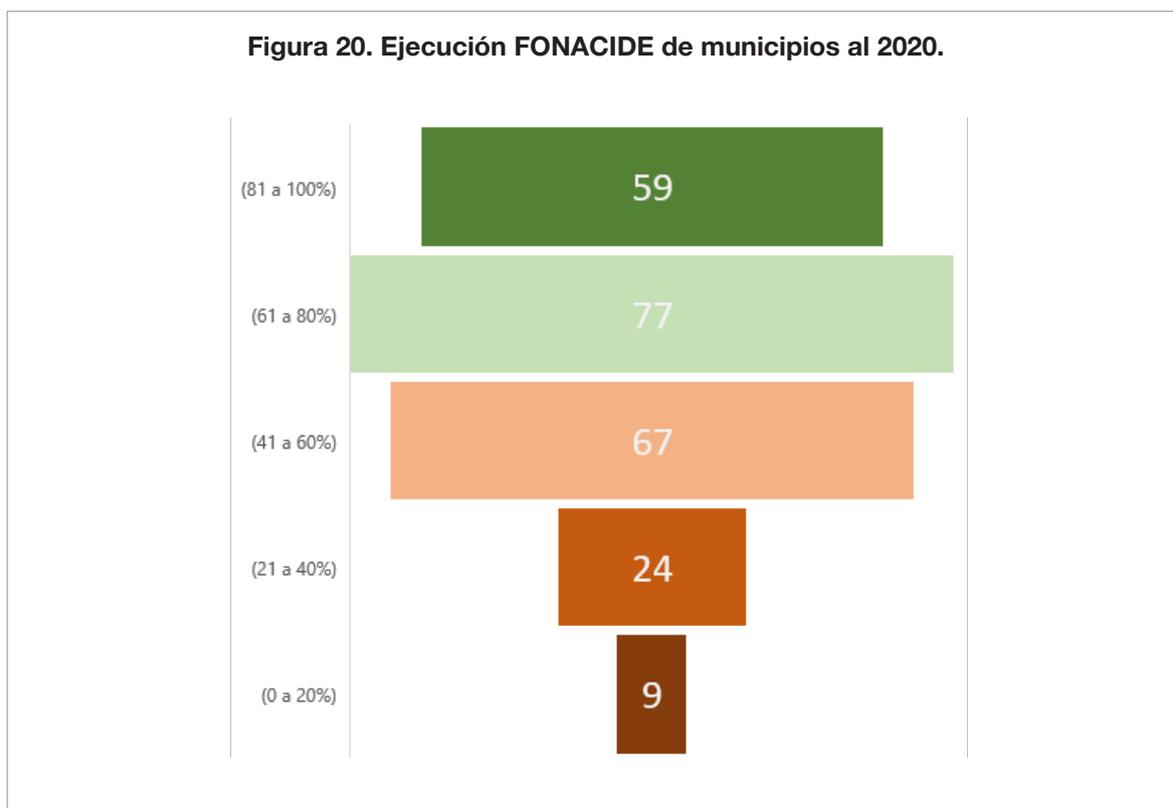
En lo que respecta a la porción del presupuesto del PAEP destinado a municipios no se cuenta con datos anuales de la ejecución de las partidas destinadas al financiamiento del PAEP.

Sin embargo, datos generales de ejecución presupuestaria correspondientes al periodo 2020 de las partidas destinadas a Almuerzo Escolar de financiamiento FONACIDE, exponen un promedio del 68% de ejecución con una importante dispersión o variabilidad entre los 263 distritos.



Fuente: Elaboración propia. Ministerio de Economía (2020)

Con base en los informes de gestión Municipal presentados por los municipios de todo el país al Ministerio de Hacienda, en relación a la ejecución acumulada por periodo y cumplimiento de las metas productivas, se obtiene que de 247 municipios que presentaron informes, tan solo 59 lograron ejecutar entre el 81 al 100% del presupuesto disponible, en contraste con 33 municipios que no ejecutaron o superaron la ejecución del 40%.



Fuente: Elaboración propia. Ministerio de Economía (2020)

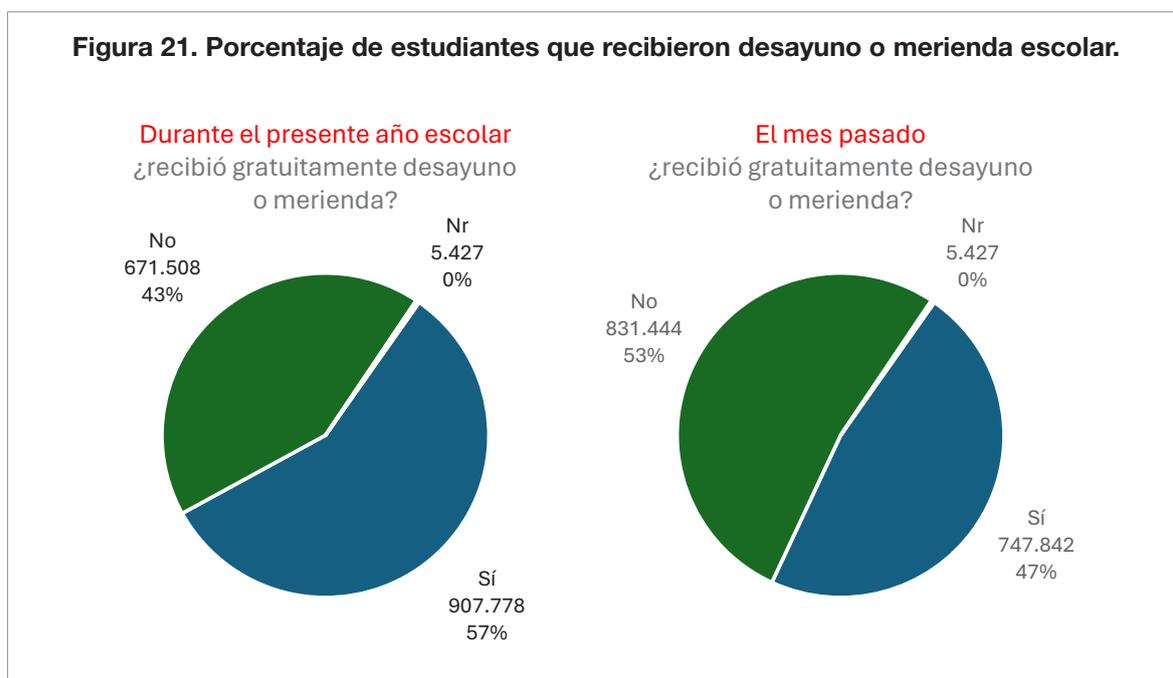
SOBRE EL ALCANCE DEL PAEP

La cobertura en la implementación del PAEP, sigue siendo limitada, principalmente por la falta de mayores recursos.

Una de las principales evaluaciones realizada a pedido del Ministerio de Hacienda refiere que *“Desde la promulgación de la ley de alimentación escolar se ha establecido un proceso paulatino para el aumento de la cobertura del PAEP; sin embargo, el principal obstáculo hasta el momento ha sido la disponibilidad presupuestaria. A pesar de ello, de los datos secundarios recolectados, se reportan avances importantes, sobre todo en la modalidad de Merienda Escolar”* (p 43. Informe MH Evaluación PAEP).

Ante la insuficiencia de recursos para el financiamiento del programa, es importante observar dos factores en función del análisis de la cobertura del mismo. Por un lado, el alcance de los servicios de desayuno, merienda y almuerzo escolar en función a la población estudiantil. Y por otra, el cumplimiento de la provisión de los servicios de alimentación a lo largo del calendario escolar.

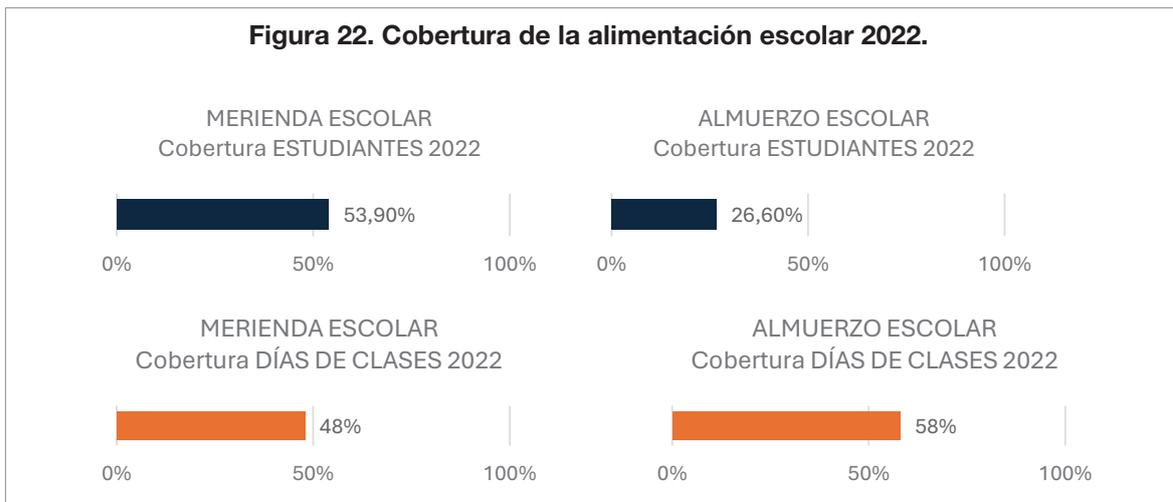
En este sentido, según la Encuesta Permanente de Hogares, se observa una disminución en el alcance de la merienda escolar para el año 2022. Los datos muestran que la provisión de la merienda escolar se reduce del 57% al 47%, especialmente cuando se considera la entrega a lo largo del año escolar o durante el último mes al momento de la consulta.



Fuente: EPHC 2022. INE.

Un estudio realizado sobre el PAEP por parte del investigador Víctor Imas Ruiz en el 2016, estima que la cobertura del programa para merienda escolar, fue de 831.750 estudiantes con un promedio de 90 días de los 188 días de clases establecidos en el calendario escolar. Por otra parte, la cobertura para Almuerzo Escolar fue de 410.472 estudiantes con un promedio de 109 días de clases.

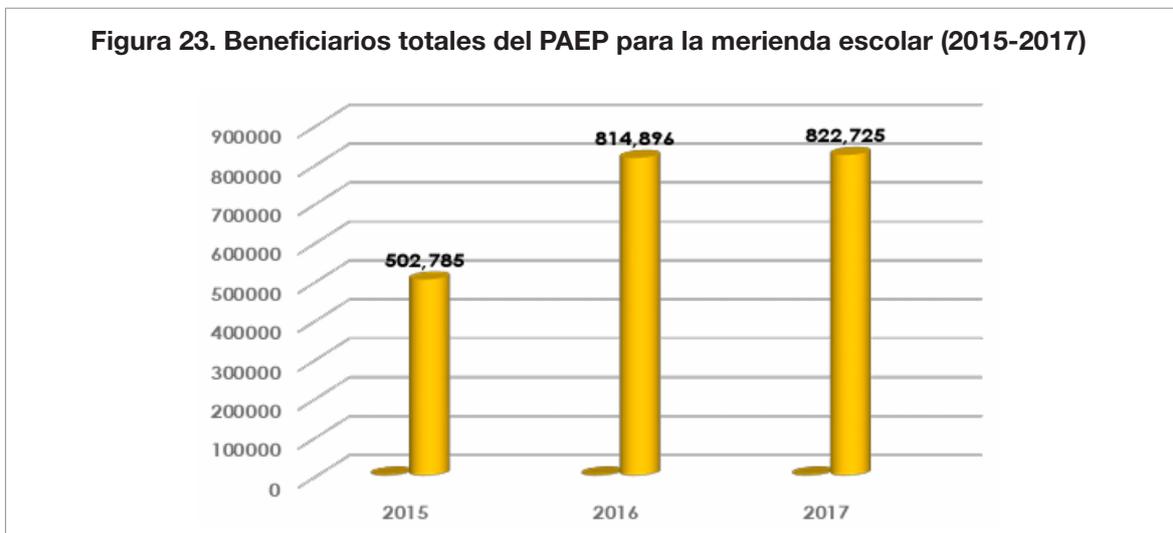
Figura 22. Cobertura de la alimentación escolar 2022.



Fuente: Ministerio de Economía (2023)

Por su parte, la evaluación realizada por el Ministerio de Hacienda al PAEP, en el periodo 2017, refiere que la modalidad de merienda escolar, desde el inicio del programa ha aumentado paulatinamente su número de beneficiarios a nivel nacional. Si tomamos en cuenta que para el año 2014 se reportaron 366.112 beneficiarios en total, significa un aumento del 55.5% con respecto a los beneficiarios reportados para el año 2017. El total de beneficiarios para el año 2015 fue de 502,785 estudiantes, mientras que para los años 2016 y 2017 fueron de 814.896 y 822.725 respectivamente.

Figura 23. Beneficiarios totales del PAEP para la merienda escolar (2015-2017)



Fuente: Elaborada con datos del MEC. DGPE. Años 2015-2017.

El mismo informe refiere que, en términos generales, el número de beneficiarios fluctúa año a año, dado que el mismo depende del Proyecto de Alimentación Escolar de cada Departamento y el proceso de selección de los beneficiarios, sustentado en la aplicación de los criterios de selección definidos en el proceso de Microplanificación.

En lo que refiere a la modalidad del almuerzo escolar, la totalidad de beneficiarios a nivel nacional, por nivel de educación, ha reflejado un aumento en su número de beneficiarios totales, pero con mucho menor alcance que la modalidad de merienda escolar. (Informe de evaluación del PAEP. MH. 2017)

Con respecto al almuerzo escolar el mismo ha tenido aumentos en la cantidad de beneficiarios de manera progresiva en los últimos tres años de ejecución del PAEP. La modalidad de almuerzo escolar ha ido en aumento, hasta duplicarse a nivel nacional, para el año 2015 ya contaba con 152.542 beneficiarios, unos 314.802 estudiantes para el 2016; y, el 2017 se han reportado 366.128 beneficiarios en total.

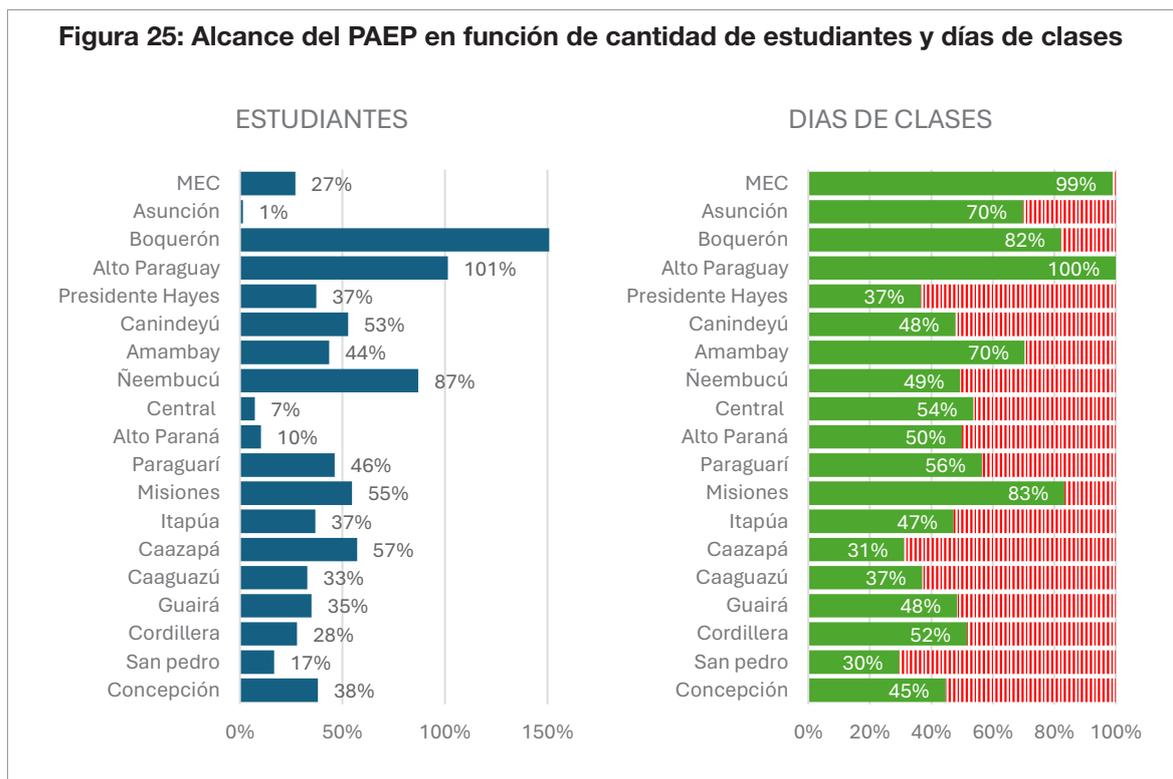


Fuente: Elaborada con datos del MEC. DGPE. Años 2015-2017.

La cobertura del almuerzo escolar refleja para el año 2015 un total del 10,3% del total de la población objetivo; para el año 2016 un 25,4%; y, para el año 2017 un 31%. Esto implica, una cobertura para los años 2015, 2016 y 2017 de 152.542, 314.802 y 366.128 estudiantes, respectivamente.

Por otra parte, el Estudio sobre “Alimentación escolar en Paraguay y el Desafío de una Adecuada implementación”, publicado por Fernando Grabriel Ovando Rivalora y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), en el 2020, evidencia un alcance en la implementación del Almuerzo Escolar para el periodo 2018 de un promedio del 36% de cobertura a nivel de instituciones educativas a nivel nacional, 25% a nivel de matrícula de gestión oficial y 58% a nivel de días de provisión según el calendario escolar.

Figura 25: Alcance del PAEP en función de cantidad de estudiantes y días de clases



Fuente: Ovando, Fernando (2020) Alimentación escolar en Paraguay y el desafío de una adecuada implementación, CADEP, IBP.

Por lo tanto, la cobertura general resultante de dividir el porcentaje de días con almuerzo entre el total de días del calendario escolar y multiplicado por 100, es de 14,5%.

En resumen, la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAEP) enfrenta limitaciones significativas en términos de cobertura, principalmente debido a la escasez de recursos disponibles. Las evaluaciones realizadas coinciden que, a pesar de los avances registrados, uno de los principales obstáculos para aumentar la cobertura ha sido la disponibilidad presupuestaria.

Según estimaciones realizadas por el Observatorio Educativo Ciudadano (OEC), la implementación del PAEP a nivel nacional, que permita garantizar la implementación de merienda y almuerzo escolar al 100% de los estudiantes de instituciones de gestión oficial y subvencionada (universalizar), a lo largo del calendario escolar, bajo los estándares actuales del programa y el promedio de costos adjudicados por municipios, gobernaciones y MEC, conllevarían una inversión estimada de 647 millones de USD.

Escenario 1 – UNIVERSALIZACIÓN

1.392.751
Estudiantes

186
Días de
clases

Gs. 3.500
Costo Merienda
por ración

Gs. 14.500
Costo Almuerzo
por ración

Costo Total Anual: USD. 647.629.215

(Tipo de cambio: Gs. 7.200 por dólar)
Representa el 50% del presupuesto del MEC al 2023.
6.5 veces el presupuesto actual destinado al PAEP

ESTIMACIÓN

USD. 647.629.215

100% estudiantes
durante el total del
calendario escolar

MERIENDA ESCOLAR

Gs. 3500 / USD. 0,5



ALMUERZO ESCOLAR

Gs. 14500 / USD. 2



Dado el amplio déficit y el gran esfuerzo económico que supone garantizar la implementación del programa, lo cual supone un proceso de mejora gradual hasta llegar a la universalidad, el OEC ha desarrollado escenarios de priorización y crecimiento gradual de la inversión, basados en la focalización en estudiantes de mayor vulnerabilidad.

Escenario 2 – PRIORIZACIÓN 50% de estudiantes en contextos de mayor vulnerabilidad

696.376 Estudiantes	186 Días de clases	Gs. 3.500 Costo Merienda por ración	Gs. 14.500 Costo Almuerzo por ración
-------------------------------	---------------------------------	--	---

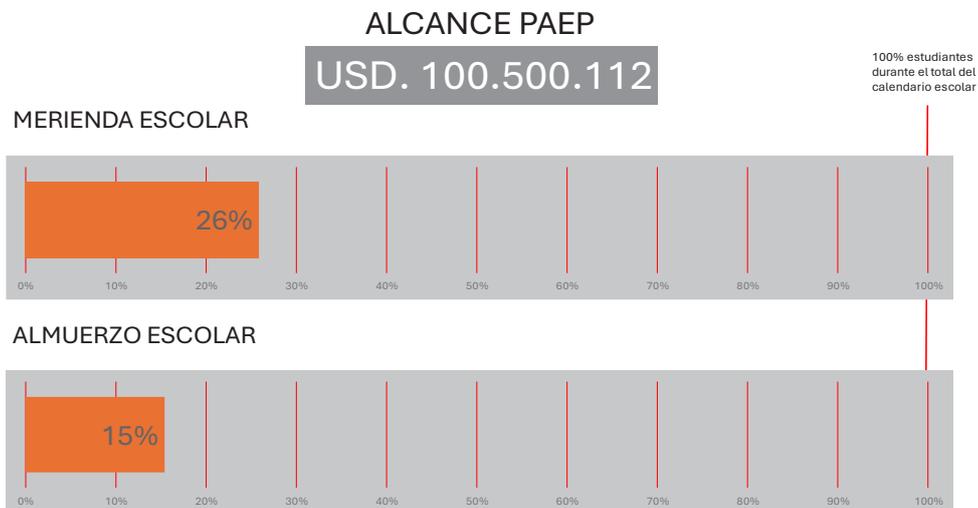
Costo Total Anual: USD. 319.378.791

(Tipo de cambio: Gs. 7.200 por dólar)
3 veces el presupuesto actual destinado al PAEP



SITUACIÓN ACTUAL

PRESUPUESTO TOTAL ANUAL DISPONIBLE: 100.500.112



Las distintas evaluaciones coinciden en una cobertura general (estudiantes+calendario escolar) de la Merienda Escolar entorno al 26% y del almuerzo escolar entorno al 15%.

Consistentemente con los datos de cobertura de las distintas evaluaciones realizadas al PAEP a lo largo de los últimos años, el Presupuesto Anual disponible para el financiamiento del PAEP representa el 16% del costo total anual estimado para la implementación universal de Merienda y Almuerzo Escolar a estudiantes de instituciones de gestión oficial a lo largo del calendario escolar.

EL PROCESO DE PRIORIZACIÓN

Como programa descentralizado a nivel nacional, uno de los principales desafíos es la articulación entre las instancias ejecutoras para la focalización de las intervenciones a nivel escolar.

Para determinar cuáles instituciones educativas son beneficiadas con el programa de alimentación escolar, el MEC aplica la Metodología de Microplanificación del Proceso Educativo.

La Microplanificación es un sistema de gestión implementado desde el 2008, basado en la construcción colectiva de acciones, sustentadas en consensos y criterios predefinidos, con el fin de alcanzar los objetivos de las políticas educativas y promover el desarrollo comunitario.

Este proceso requiere un profundo conocimiento de las necesidades locales y de los recursos disponibles, así como la participación activa y responsable de los actores locales para asegurar que las decisiones sean congruentes con la realidad y los principios rectores de la política educativa nacional.

Recientemente, el MEC ha implementado la Microplanificación Digital, una herramienta desarrollada por la Dirección General de Planificación Educativa. Esta metodología permite una selección desconcentrada, estratégica y focalizada, contribuyendo que los recursos del PAEP se dirijan a aquellas escuelas donde el impacto será mayor.

Sin embargo, es importante resaltar que, según evaluaciones realizadas al PAEP, *el proceso de selección de las instituciones beneficiarias ha sido señalado por: la falta de participación de los actores locales (solo participa la coordinación departamental y las supervisiones), el incumplimiento de los procesos de la microplanificación (diagnóstico de las instituciones educativas), la implementación del programa en las instituciones priorizadas (no se respeta el orden de prioridad), así como la necesidad de brindar mayor transparencia al proceso* (Victor Imas. Informe Gabinete Social, 2016; CGR, 2023).

Las informaciones y evaluaciones realizadas al PAEP concluyen que el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) está alineado con las prioridades y los marcos estratégicos establecidos a nivel nacional e institucional. Y a pesar de la insuficiencia de recursos y condiciones, así como la identificación de varias áreas de mejora y desafíos pendientes, la implementación del PAEP ha sido satisfactoria logrando avances importantes en el desarrollo de la institucionalidad y cobertura.

ANÁLISIS Y EVALUACIONES CONSULTADAS

Imas, V. Avila, C (2017) Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, FONACIDE, en Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos, NOVAPOLIS, No 11, mayo 2017 – ISSN 2077-5172, Germinal, CERI, ID, Arandurá Editorial, Asunción Paraguay

Imas, Victor (2022) Inversión pública en Alimentación Escolar Adecuada, Informe de consultoría para FAOPY

Imas, Víctor (2018) Análisis presupuestario para el Programa de Alimentación Escolar, según diferentes modalidades, tipo de raciones y escenario, Informe de consultoría para FAOPY.

MEC (2015) El Programa de Alimentación Escolar del Paraguay y los Lineamientos Técnicos Administrativos y Estándares para su implementación, Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección de Alimentación Escolar.

MH (2017) Evaluación de diseño y gestión de la provisión de alimento escolar. Ministerio de Hacienda. ACT for Performance Inc. Ede, Países Bajos, Evaluación ha sido financiada por la Comunidad Europea, en el marco del Proyecto “Apoyo Presupuestario para el Fortalecimiento de la SSEAF” - Convenio de Financiación DCI-ALA/2008/019-480, ver en <https://ppr.hacienda.gov.py/wp-content/uploads/2019/09/2017-EVALUACION-ALIMENTO-ESCOLAR-MEC-gobernaciones-1.pdf>

Ovando, Fernando (2020) Alimentación escolar en Paraguay y el desafío de una adecuada implementación, CADEP, IBP, Ver en http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Alimentaci%C3%B3n_Escolar_en_Paraguay.

CGR (2021) Auditoría de desempeño “Verificación de la política de compras públicas de la agricultura familiar implementada a través de contrataciones para el almuerzo escolar, por proceso simplificado”, Ver en <https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria/file/30596-informe-final-res-cgr-n-467-20-y-607-20-auditoria-de-desempeno-a-la-meta-ods-n-12->

CGR (2023) Informe sobre la Rendición de Cuentas Financiados con recursos del FONACIDE, correspondiente al segundo semestre del 2022 - Marzo 2023. Ver en <https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria/file/33359-informe-sobre-la-rendicion-de-cuentas-financiados-con-recursos-del-FONACIDE-correspondiente-al-segundo-semestre-del-2022-marzo-2023>.

03 | Análisis del Proyecto de Ley

Este análisis se basa exclusivamente en los documentos sometidos por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional por medio de los Expedientes D-2476319 y D-76361 incorporando el discurso y las declaraciones públicas emitidas por el Presidente de la República en relación con la iniciativa legislativa.

BREVE DESCRIPCIÓN DEL Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley “Hambre Cero”, fue presentado por el Presidente de la República, junto a miembros del gabinete ministerial, parlamentarios de la bancada oficialista, el Contralor General de la República, y otras autoridades gubernamentales, en un evento celebrado en el Palacio de Gobierno el 29 de enero de 2024. Durante el acto, se procedió a la entrega formal del proyecto al Presidente de la Comisión Permanente del Congreso Nacional.

El proyecto, identificado con la nota N° 65 y fechado el 29 de enero de 2024, lleva las firmas del Presidente de la República y del Ministro de Desarrollo Social. Consta de 18 páginas que incluyen una exposición de motivos y 14 artículos que estructuran y organizan la propuesta.

La exposición de motivos para el Proyecto de Ley sobre alimentación escolar subraya la importancia de la educación como un derecho fundamental consagrado en la constitución paraguaya. Reconoce que, a pesar de este mandato constitucional, la realidad presenta desafíos, especialmente en términos de desigualdad social que afecta el acceso a la educación y la alimentación de los estudiantes. Se destaca la importancia de abordar estas desigualdades, haciendo hincapié en el impacto negativo de la desnutrición en el aprendizaje y el desarrollo académico.

El objetivo principal del proyecto es garantizar la universalización de la alimentación escolar en el sistema educativo paraguayo para eliminar el hambre en las escuelas y crear un entorno propicio para el aprendizaje. Se enmarca en la necesidad de abordar la desigualdad social y económica que impide el acceso a una educación de calidad debido a la falta de alimentación adecuada.

El proyecto busca establecer principios de equidad y solidaridad al reconocer que un niño con hambre no puede aprender, y por lo tanto, la provisión de alimentos en las escuelas es esencial para garantizar el acceso equitativo a la educación. Se enfatiza la urgencia de abordar la pobreza y la desnutrición en el país.

Además, se propone un nuevo enfoque centrado en la focalización, la gestión eficiente y el control transparente de los recursos, considerando al actual Programa de Alimentación Escolar como un fracaso. Se establece la creación de un fondo nacional y se promueve la participación de diversos actores, incluidos gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, en la implementación y supervisión del programa.

PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS EN LA INICIATIVA

- Crea el FONDO nacional de alimentación escolar.
 - Integra el Fondo con recursos del Tesoro y monto total de recursos referidos en la nota Reversal N° 4 de fecha 1 de septiembre de 2009, aprobada por Ley N° 3923/2009, que actualmente representa la principal fuente de financiamiento del FONACIDE.
- Crea el «Consejo Nacional de Alimentación Escolar», en adelante «CONAE», delegándole la responsabilidad de regular los controles administrativos y operativos del FONAE, rendición de cuentas y fiscalización de los recursos asignados.
- Integra el CONAE con representación del Ministerio de Educación y Ciencias, Economía y Finanzas, Desarrollo Social, Secretario General y Jefe de Gabinete de la Presidencia de la República, Presidente del Consejo de Gobernadores del Paraguay y el Presidente de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI).
- Delega la presidencia del CONAE en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS).
- Establece las funciones del CONAE.
- Establece el mandato del desarrollo de una “plataforma de registro informático centralizado para la carga y actualización de toda la información de acceso público”, relacionada con el FONAE.
- Establece que los Gobiernos Departamentales y las instituciones involucradas presenten a la Contraloría General de la República (CGR) informes semestrales pormenorizados sobre la distribución y destino de los recursos del FONAE.
- Establece que la reglamentación de la Ley delinearé la forma de hacer efectiva la instancia de participación y control de la sociedad.
- Modifica la Ley N° 5210 del PAEP, a fin de delegar la rectoría de la Alimentación Escolar en Paraguay al Ministerio de Desarrollo Social (MDS).
- Establece que la gestión de las políticas de alimentación escolar para Asunción y los gobiernos departamentales de Central y Presidente Hayes recaerá en el MDS y de los demás departamentos recaerá en cada una de sus gobernaciones.
- Modifica los principios de la alimentación escolar establecidos por la Ley N° 5210 del PAE, incluyendo aspectos como “Progresividad”, “autorización legal”, “sostenibilidad” y “transparencia”.

- Delega en el MDS la formulación de los reglamentos técnicos para la gestión y ejecución de la alimentación escolar en Paraguay.
- Deroga los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley N° 4758/2012 «QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) Y EL FONDO PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN» y sus modificaciones, así como todas las disposiciones contrarias contenidas en leyes generales o especiales, sus modificaciones y las normas reglamentarias emitidas en consecuencia
- Deroga Los artículos 4º y 8º de la LEY N° 5210/2014 «DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y CONTROL SANITARIO», y sus modificatorias correspondientes a las Leyes N° 6277/2019 y 6888/2021;
- Deroga La Ley N° 5404/2015 «DE COMPENSACIÓN A LOS municipios DEL DEPARTAMENTO DE CANINDEYÚ EN REPARACIÓN POR LA DESAPARICIÓN DE LOS SALTOS DEL GUAIRÁ, EN EL MARCO DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPENSACIONES DE LA ENTIDAD BINACIONAL ITAIPÚ»; y, Todas las disposiciones contrarias a la presente ley.

En última instancia, la exposición de motivos enfatiza que la aprobación de este Proyecto de Ley marcaría un hito importante en la lucha contra la desigualdad y el hambre en el sistema educativo paraguayo. Se insta al Congreso Nacional a considerar y aprobar esta iniciativa como un paso crucial hacia un futuro en el que todos los niños tengan acceso a una alimentación adecuada para su desarrollo y aprendizaje.

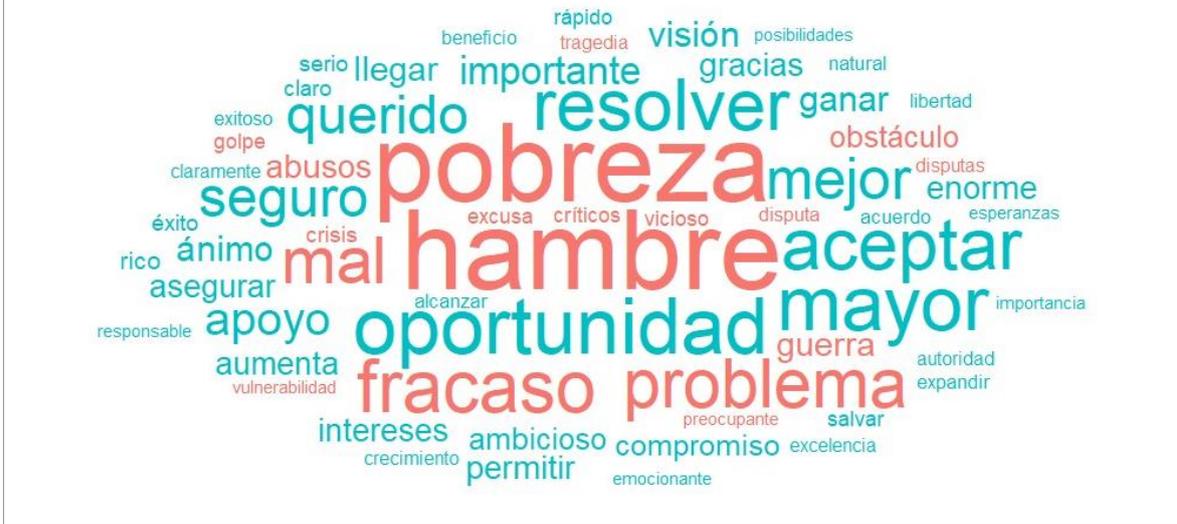
Ingresado el Proyecto a la Cámara de Diputados, fue referido a varias comisiones para su estudio y consideración, incluyendo las comisiones de Asuntos Económicos y Financieros, Legislación y Codificación, Educación, Cultura y Culto, Asuntos Municipales y Departamentales, Presupuesto, Equidad Social y Género, Entes Binacionales Hidroeléctricos, Niñez, Juventud y Desarrollo.

No se cuenta con otros documentos adicionales de estudios socioeconómicos, jurídicos, evaluaciones y otros datos relevantes para el análisis adecuado de la propuesta legislativa.

DISCURSO DEL PRESIDENTE

Una pieza crucial para la adecuada comprensión de la propuesta legislativa es el análisis del discurso del Presidente en relación al proyecto. Y en este caso principalmente por la significativa participación del Presidente de la República en la presentación y firma del proyecto, como un aspecto central del marco político de la iniciativa.

Figura 26. Nube de palabras del discurso de Presidente de la República de fecha 29 de enero del 2024.



Fuente: Elaboración propia con minería de texto, en base al discurso Presidente de la República de fecha 29 de enero del 2024 en el marco de presentación de la iniciativa parlamentaria.

El contenido del discurso político del Presidente es de gran importancia para interpretar las prioridades y énfasis, el enfoque y perspectivas de implementación del Proyecto de Ley. No solo proporciona una plataforma para presentar argumentos y justificaciones para la iniciativa legislativa, sino una ventana única, dado el contexto (a falta de acceso o disponibilidad de un plan estratégico o programa de política en lo referente), para entender las prioridades, el compromiso y las estrategias del gobierno en su abordaje.

Este análisis pretende interpretar las motivaciones subyacentes del proyecto, y anticipar posibles implicaciones en la agenda política y social.

La implicación directa del mandatario refleja un compromiso presidencial con la iniciativa, que puede representar un factor decisivo en la formación de alianzas políticas que respalden la propuesta.

Los siguientes extractos son citas directas del discurso del Presidente durante el evento de lanzamiento de la iniciativa. El contexto completo de estas declaraciones se puede encontrar en la transcripción anexa a este informe.



“este es el proyecto más ambicioso que voy a presentar en este periodo de gobierno”

“..el programa de alimentación escolar es un fracaso en el Paraguay”

“este informe de la contraloría es el punto de inflexión... evidenciando el gran descalabro en la gestión y la ejecución del programa de alimentación escolar en Paraguay.”

“él FONACIDE a más de 10 años de su implementación, ha demostrado ser completamente ineficiente”

“la distribución de recursos y el modelo de gestión actual es un fracaso”

“estos recursos en mayor proporción vienen de los royalties del FONACIDE, no obstante 10 años después, los datos permiten corroborar que el modelo no ha sido exitoso y presenta enormes debilidades”

“estamos proponiendo un modelo de gestión más eficiente”

“este nuevo programa tiene más mecanismos de control que van a permitir evitar muchos los abusos que se habían dado en el pasado, corregir las debilidades en la ejecución de los recursos.”

“con esto, mi queridas amigas y amigos ya no existe el FONACIDE”

“el objetivo es llegar al 100% de los chicos”

“hambre cero en las escuelas permitirá cubrir el almuerzo escolar del 100% de los estudiantes, durante antes los 180 días del año lectivo”

En resumen, el Presidente de la República ha subrayado la importancia del proyecto de “Ley Hambre Cero” de alimentación escolar como el más ambicioso de su mandato que tiene el propósito de garantizar la alimentación escolar a todos los estudiantes de instituciones educativas de gestión oficial y subvencionadas del país a lo largo del calendario escolar.

Describe al Programa de Alimentación Escolar en Paraguay como un fracaso y al FONACIDE como ineficiente, señalando que el informe de la Contraloría sirve de punto de inflexión al exponer deficiencias graves en la gestión y ejecución del programa.

En base a ello, presenta la iniciativa “Hambre cero” como una solución integral y ambiciosa, buscando garantizar el acceso universal a la alimentación escolar de calidad y en respuesta a las limitaciones de alcance, los problemas de insuficiencia e ineficiencia de recursos, la baja calidad en la provisión y falta de transparencia en la gestión del programa de alimentación escolar.

CREACIÓN DE UN FONDO Y BLINDAJE

De manera similar a lo establecido en la Ley N° 4758 que crea el FONACIDE, el Proyecto de Ley “Hambre Cero” crea el Fondo Nacional de Alimentación Escolar (FONAE), destinado exclusivamente al financiamiento de la Alimentación Escolar en Paraguay, integrando las siguientes fuentes de financiamiento

1. Las asignaciones y reasignaciones de recursos previstos en el Presupuesto General de la Nación del respectivo Ejercicio Fiscal, en el marco de la presente ley.
2. El monto total de los recursos previstos en el Artículo 1º, Incisos b), c) d) y e) de la Ley N° 3984/2010 «QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE PARTE DE LOS DENOMINADOS “ROYALTIES” Y “COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO” A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES» y sus modificaciones, en las proporciones establecidas en el Artículo 5º de la citada normativa, para la compra de alimentos o kits de víveres.
3. El monto total de los recursos referidos en la Nota Reversal N° 4 de fecha 1 de septiembre de 2009, aprobado por Ley N° 3923/09 “QUE APRUEBA EL ACUERDO POR NOTAS REVERSALES ENTRE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, RELATIVO AL VALOR ESTABLECIDO EN EL NUMERAL III.8 DEL ANEXO C DEL TRATADO DE ITAIPU.”
4. Las donaciones, legados u otras liberalidades, así como las demás fuentes de financiamiento debidamente autorizadas y aprobadas, conforme con las disposiciones respectivas de la Constitución de la República y el marco legal vigente.

Así mismo el Proyecto de Ley establece criterios y condiciones para su blindaje. Se establece la prohibición a la disminución, la reprogramación, y fijación de topes presupuestarios a los recursos a nombre del FONAE.

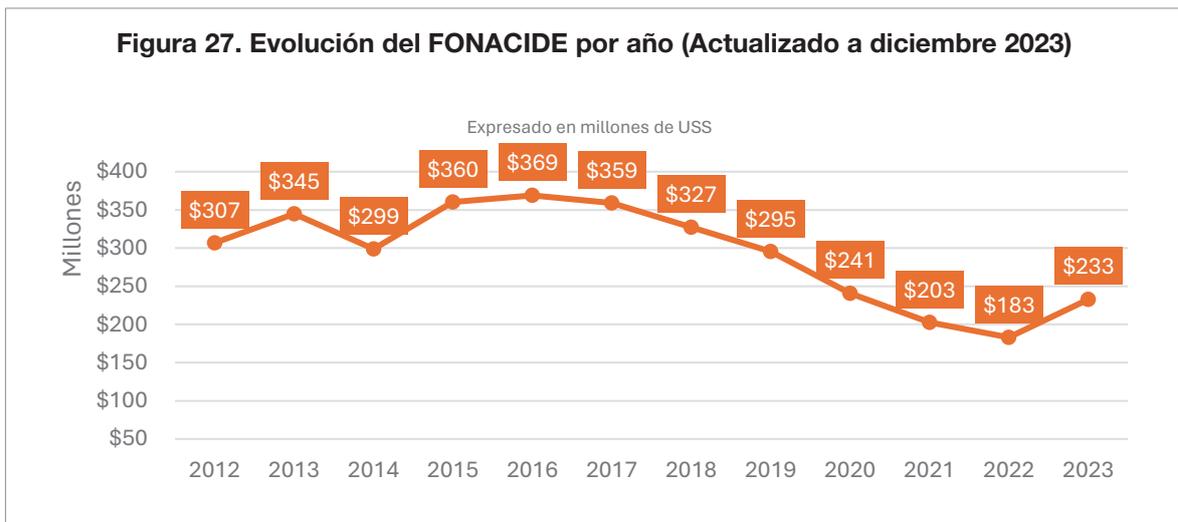
Se establece que los gastos del FONAE serán prioritarios en el PGN y se establece la permanencia de los mismos para los siguientes ejercicios fiscales en caso de no ser utilizados o afectados.

Tal como referíamos previamente, las asignaciones del presupuesto general de la nación destinadas al financiamiento de la alimentación escolar en Paraguay, referidas al punto 1, ascienden al 2023 a un monto aproximado de 100 millones de dólares, financiados principalmente con fondos de recursos del tesoro en un 64% y FONACIDE 21%.

Las fuentes de financiamiento establecidas en el punto 2 y 3, corresponden a las actualmente previstas en el marco de la Ley del FONACIDE y referidos en la Nota Reversal N.º 4, aprobados por Ley 3923/09, las cuales han generado hasta la fecha

la suma de 3.520 millones de dólares, distribuidos en los diferentes fondos establecidos por Ley N.º 4758/12 del FONACIDE.

Si bien las estimaciones iniciales prevían una generación de 360 millones de USD por año, en la práctica el promedio de recursos generados desde el 2012 al 2023 ha sido de \$293.384.250. exponiendo una tendencia de disminución que recuerda la transitoriedad de la principal fuente de financiamiento prevista en el marco del Proyecto de Ley “Hambre Cero”.



Fuente: Ministerio de economía (2023)

La reciente modificación del Proyecto de Ley, realizada por el Ejecutivo a través del Expediente D-76361 presentado al Congreso en fecha 7 de febrero del 2024, solicita destinar el 80% de los recursos para el financiamiento del Programa “Hambre Cero” complementariamente a las demás fuentes de financiamiento.

Y el 20% restante de los recursos generados, reasignar al financiamiento de infraestructura a través de los municipios. En el cual, también se establece que como mínimo el 70% de los ingresos percibidos por los municipios bajo este concepto, deberá ser destinado al financiamiento de infraestructura en educación. Determina además que las intervenciones serán realizadas en todos los casos conforme a las normativas vigentes y a los estándares establecidos por el MEC.

Según las estimaciones oficiales realizadas por el Ministerio de Economía al cierre del 2023, la liquidación total para el 2024, sería de 238 millones de dólares. Ello implica que aproximadamente 190 millones de dólares serían reasignados al Nuevo Programa “Hambre Cero” y 47 millones a los municipios para el financiamiento de Infraestructura.

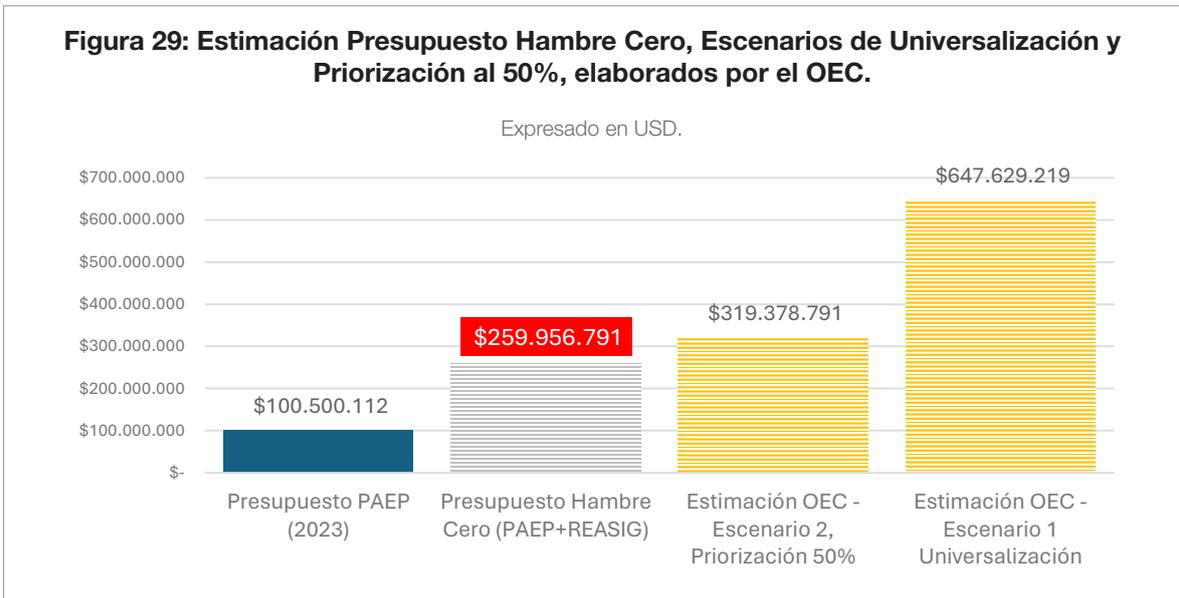
Figura 28: Estimación de recursos para el 2024



Fuente: MEF 2023.

De mantenerse el volumen de las demás fuentes de financiamiento del PAEP al 2023 y excluyendo lógicamente la porción del FONACIDE en el total de presupuesto actual; el redireccionamiento de los recursos planteado por el Proyecto de Ley permitiría incrementar el presupuesto para alimentación escolar a aproximadamente 259 millones de USD., representando un incremento de 259% del actual financiamiento destinado a alimentación escolar.

Figura 29: Estimación Presupuesto Hambre Cero, Escenarios de Universalización y Priorización al 50%, elaborados por el OEC.



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, el presupuesto del Proyecto Hambre Cero representaría el 40% del total requerido para la universalización de los componentes de merienda y almuerzo escolar según las estimaciones del Observatorio Educativo Ciudadano y el 81% del monto requerido para el escenario de implementación al 50% de la población escolar.

En ambas estimaciones, las proporciones de costo de los servicios de merienda y almuerzo escolar representan el 19% y el 81% del costo total de implementación. Mientras que tomando como base las evaluaciones realizadas al PAEP, esas proporciones alcanzan el 27% y 73% de costos para la merienda y almuerzo escolar en el costo total respectivamente.

De mantener los estándares de proporción de costos resultantes de las evaluaciones realizadas al PAEP, el presupuesto del Proyecto Hambre Cero, podría implicar ampliar 2.7 veces el alcance actual de implementación del Almuerzo (14.5% de alcance) y merienda escolar (25% de alcance).

Lo cual significa el potencial de establecer diversos escenarios con el potencial de dar cumplimiento en ambos casos a la provisión durante el calendario escolar a favor de colectivos en contexto de alta vulnerabilidad. Como ejemplo, este incremento permitiría garantizar la universalidad de la merienda, desayuno y colación a todos los estudiantes de instituciones de gestión oficial y subvencionada, y a su vez establecer un escenario de focalización del almuerzo escolar a lo largo del calendario escolar a 360.293 estudiantes de alto nivel de vulnerabilidad.

CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN (CONAE), INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 13 del Proyecto de Ley “Hambre Cero”, refieren básicamente a la creación de un nuevo fondo para el financiamiento de la iniciativa y una nueva gobernanza para la gestión de la misma.

El Proyecto de Ley “Hambre cero” prevé la creación del Consejo Nacional de Alimentación Escolar, (CONAE) en calidad de “Órgano de Control” del programa, determinando con un enfoque distinto al actual programa de alimentación escolar, funciones y atribuciones de control, regulación, administración, fiscalización y rendición de cuentas.

Establece la integración del CONAE por parte de los ministros de Educación, Economía y Finanzas, Desarrollo Social, Gabinete Civil de la Presidencia de la República y el presidente del Consejo de Gobernadores del Py. Se incluye al presidente de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI) como miembro.

Y delega en el MDS la rectoría de la Alimentación Escolar en Paraguay, encargando la formulación de los reglamentos técnicos y de ejecución en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley. Se encarga al MDS la responsabilidad de formular las políticas, programas y proyectos, así como la coordinación operativa y la articulación con los Gobiernos Departamentales y las demás instituciones públicas *“para garantizar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional de la población estudiantil de escasos recursos, durante el periodo de asistencia en las instituciones educativas, y contribuir al mejoramiento del rendimiento y retención escolar”*, según refiere el Proyecto de Ley.

Del órgano de control (CONAE)

El establecimiento de responsabilidades y mecanismos de control constituye una función establecida y asignada por la CN de manera indelegable a la Contraloría General de la República. Lo que subyace particularmente a la denominación del Artículo 3ro del Proyecto de Ley que refiere “Del órgano de control (CONAE)”, generando posibles coincidencias o confusiones de funciones entre un órgano constitucional y el CONAE.

Si bien el Proyecto de Ley, en el artículo 5to. y 7mo. del Proyecto de Ley refiere a las prerrogativas de la CGR, este aspecto, es de crucial relevancia al momento del análisis del Proyecto de Ley, dada la incompatibilidad que se genera entre las prerrogativas del CONAE como supuesto órgano de control y supervisión y sus propias responsabilidades como rector y gestor a nivel na-

La Presidencia del CONAE queda bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social. Similarmente a lo dispuesto en la Ley N.º 4758 que establece el FONACIDE, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) se convierte en un miembro más de los muchos que integran el Consejo, lo que limita su papel protagónico en el programa y plantea mayor fragmentación, restricciones y riesgos en términos de articulación, calidad e impacto de la iniciativa en el ámbito educativo.

La delegación de la Presidencia del CONAE al MDS podría contribuir a una posible incompatibilidad de funciones o conflicto de intereses. Esto se debe a que la principal instancia encargada del control y supervisión del Programa estaría presidida por la principal entidad responsable de la dirección y gestión a nivel nacional.

Otro aspecto no menor, dada la naturaleza de la acción, es la no inclusión del Ministerio de Salud pública y Bienestar social en el CONAE, dada la importancia de articulación de los programas de alimentación escolar con políticas de salud y bienestar que contribuya a garantizar un enfoque integral de los estudiantes y contribuir al desarrollo académico. Actualmente y en el marco del PAEP, el Ministerio de Salud Pú-

blica y Bienestar Social, tiene la responsabilidad de todo el componente de Control Sanitario establecido en la Ley 5210 y por medio del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición cumple varias funciones, entre ellas la del control de la inocuidad y calidad de los alimentos.

Otra instancia ausente es el Ministerio de Agricultura y Ganadería, quien en relación al Programa vigente del PAEP, es corresponsable del proceso de articulación para las actividades relacionadas a la agricultura familiar y orgánica.

En cuanto a la integración de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI) como integrante del CONAE, es importante destacar que esta asociación, es una entidad sin fines de lucro y de derecho privado que representa a municipalidades a nivel nacional. Su estructura de gobierno incluye una Asamblea General de las municipalidades y una Junta Directiva compuesta por representantes de distintas instancias municipales.

Si bien no se cuenta con información específica que fundamente su inclusión en el CONAE, llama la atención, la inclusión de esta instancia dado el relegamiento de las instancias municipales en la implementación del programa. La Contraloría General de la República por su parte, a través de la Nota CGR 473, presentada al Congreso Nacional bajo el expediente 76338 de fecha 6 de febrero del 2024, argumenta su opinión de que la misma no debería formar parte del CONAE.

No obstante, la Ley N.º 4758, que establece el FONACIDE, también previó la incorporación en su Consejo de administración a miembros de instancias extra-gobierno. El consejo de administración del FONDO establecido en el FONACIDE incorpora como miembros con voz y sin voto a personas con reconocida solvencia moral y experiencia en educación. Ello derivó en la inclusión de periodistas y miembros de la sociedad civil, con la clara intención de promover la participación y garantizar una supervisión más amplia y diversa de las actividades relacionadas con las iniciativas llevadas a cabo y bajo el propósito de prevenir posibles abusos o malversaciones, fomentar una mayor responsabilidad por parte de los actores involucrados en el programa, y generar una conciencia pública más sólida sobre la importancia de estas iniciativas en la educación.

De las funciones del CONAE

En lo que respecta a las Funciones conferidas al CONAE, las mismas exponen aspectos fundamentales que delinean su papel en la gestión y supervisión, delegando atribuciones en la aprobación del presupuesto anual, la distribución y utilización de los recursos, la aprobación de políticas, programas y proyectos de alimentación escolar, así como el establecimiento de mecanismos normativos y de control. Parte de estas funciones son realizadas actualmente por la Dirección de Alimentación Escolar del MEC, como instancia técnica especializada.

Un aspecto que cabe resaltar entre las atribuciones delegadas al CONAE, tiene que ver con la potestad de adoptar medidas correctivas y subrogar la gestión o ejecución de las iniciativas a cualquiera de las instancias, dadas ciertas causales.

No se observa ni establecen funciones vinculadas al sistema de control sanitario en las instituciones educativas.

Sobre la provisión e interconexión de datos

El artículo 6° del Proyecto de Ley “Hambre Cero”, establece que el poder ejecutivo desarrollará una plataforma de registro informático centralizado para la carga y actualización de toda la información de acceso público que esté relacionada con la utilización de los recursos del FONAE y la gestión y ejecución de la Alimentación escolar...

Si bien especifica la integración de bases de datos del sistema integrado de información Social SIIS y el Registro Único del Estudiante (RUE), no hace referencia al proceso de Micro planificación como mecanismo para la gestión y ejecución del Programa. Tampoco a normativas o directrices técnicas del MSPBS o INAN, establecidas en el ámbito de las distintas etapas de gestión de la alimentación.

De la auditorías internas y externas

El Proyecto de Ley describe el marco de control y fiscalización establecido para el manejo de los recursos financieros del FONAE, detallando las responsabilidades de diversos órganos y entidades involucradas en el proceso. Incluye mecanismos internos y externos de supervisión, reportes detallados de información, denuncia de posibles delitos y responsabilidad patrimonial de los responsables, en función de garantizar la transparencia, la eficiencia y la legalidad en la gestión de los recursos destinados a la alimentación escolar.

De la participación y control de la sociedad

El artículo 8° promueve la participación activa de la sociedad en el funcionamiento y la supervisión del FONAE, reconociendo el papel fundamental de la ciudadanía en la mejora de los programas de alimentación escolar y la garantía del uso adecuado de los recursos públicos. Se establece que la forma de hacer efectiva esta instancia de participación y control de la sociedad será delineada en la reglamentación de la ley.

Sin embargo, no se estipulan mecanismos específicos de participación y no se contempla el rol de las instancias locales de participación en el ámbito educativo (Consejos de Educación departamentales y municipales, ACE's, EGIES, EGCI).

De las modificaciones a la Ley 5210

El Proyecto de Ley “Hambre cero” modifica los artículos 5, 6 y 9 de la Ley 5210/2014 “De alimentación escolar y control sanitario” en cuanto refiere a la autoridad de formulación, ejecución y coordinación de las políticas, programas y proyectos de alimentación escolar. Sustituye al MEC como ente rector y delega la rectoría al MDS.

Así mismo, en el Proyecto de Ley, desarrolla las funciones por parte del MDS que van desde la formulación, planificación, definición de lineamientos, directrices, normas y criterios para la implementación de la Ley.

Esto se encuentra en contraposición con el Artículo N.º 18 de la Ley N.º 1264 “General de Educación”, que establece: *“Las funciones del Estado, en el ámbito de la educación, se ejercen por medio del Ministerio de Educación y Cultura”*.

Y del Artículo 3º de la Ley N.º 5749 que refiere a las “Competencias” y que dice: *“Que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias”, que establece: “El Ministerio de Educación y Ciencias es el órgano rector del sistema educativo nacional y como tal, es responsable e establecer la política educativa nacional en concordancia con los planes de desarrollo nacional, conforme lo dispone la Constitución nacional y la Ley General de Educación”*.

El desplazamiento de las funciones del Ministerio de Educación, en calidad de ente rector, redefine por un lado la naturaleza y el sentido del Programa de Alimentación Escolar de Paraguay y por otro, la función del MEC como instancia rectora del sistema educativo nacional.

Juntamente con la eliminación del componente de control sanitario y la no inclusión del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), entre otros aspectos, el Proyecto de Ley “Hambre Cero” establece un enfoque exclusivamente asistencialista y nutricional, lo cual supone un retroceso en el diseño y la evolución del actual Programa de Alimentación Escolar.

El desplazamiento de la rectoría del Ministerio de Educación implica el relegamiento del aspecto pedagógico y de salud del programa de alimentación escolar conllevando implicancias, riesgos y amenazas que deben ser considerados cuidadosamente.

Esta limitación en el enfoque del proyecto Hambre Cero podría tener un impacto negativo en la efectividad del programa y en su capacidad para promover el bienestar integral de los estudiantes dentro del entorno escolar.

Por su parte, y hacia el interior del MEC tiene implicancias en su función y estructura institucional de órgano rector del sistema educativo nacional. El MEC como instancia de conducción política, pierde el control y la capacidad de establecer políticas y directrices relacionadas con la alimentación escolar, generando mayor fragmentación en la gestión.

Sobre la gestión operativa del Programa

El Proyecto de Ley “Hambre Cero”, delega la rectoría al MDS y a su vez la gestión operativa en lo que refiere a Asunción, el Departamento Central y Presidente Hayes,

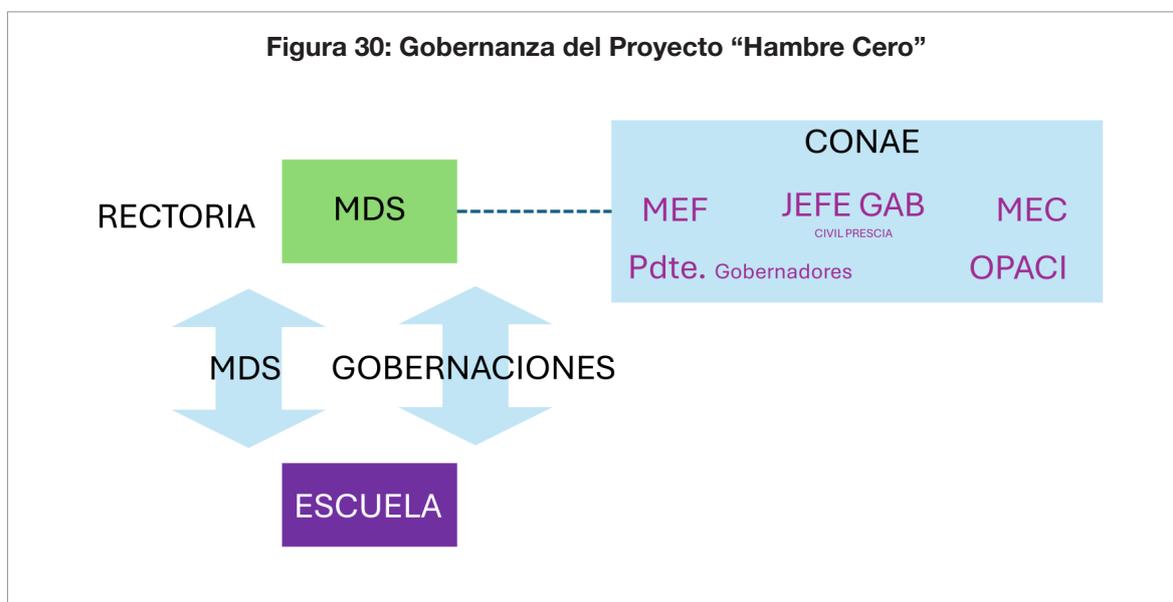
excluyendo la participación de las instancias institucionales de los territorios en tales procesos.

Esta centralización en el MDS de la gestión en estos territorios carece de fundamentos claros y transparentes, lo que plantea interrogantes sobre las razones detrás de esta decisión y sus implicaciones. Además, al designar al MDS como el ente rector, gestor y supervisor del programa de alimentación escolar, se generan interrogantes acerca de las capacidades y condiciones institucionales para garantizar una implementación efectiva y adecuada del programa en estos ámbitos.

Esta situación limita la participación y el involucramiento de las autoridades locales y las comunidades en la gestión y supervisión del programa de alimentación escolar, lo que podría afectar la eficacia, la adaptabilidad y la pertinencia de las intervenciones alimentarias en cada contexto específico.

Además, la falta de coordinación y colaboración entre el MDS y las autoridades locales podría generar problemas de comunicación, duplicación de esfuerzos y falta de integración con otras políticas y programas locales relacionados con la alimentación y el bienestar de los estudiantes.

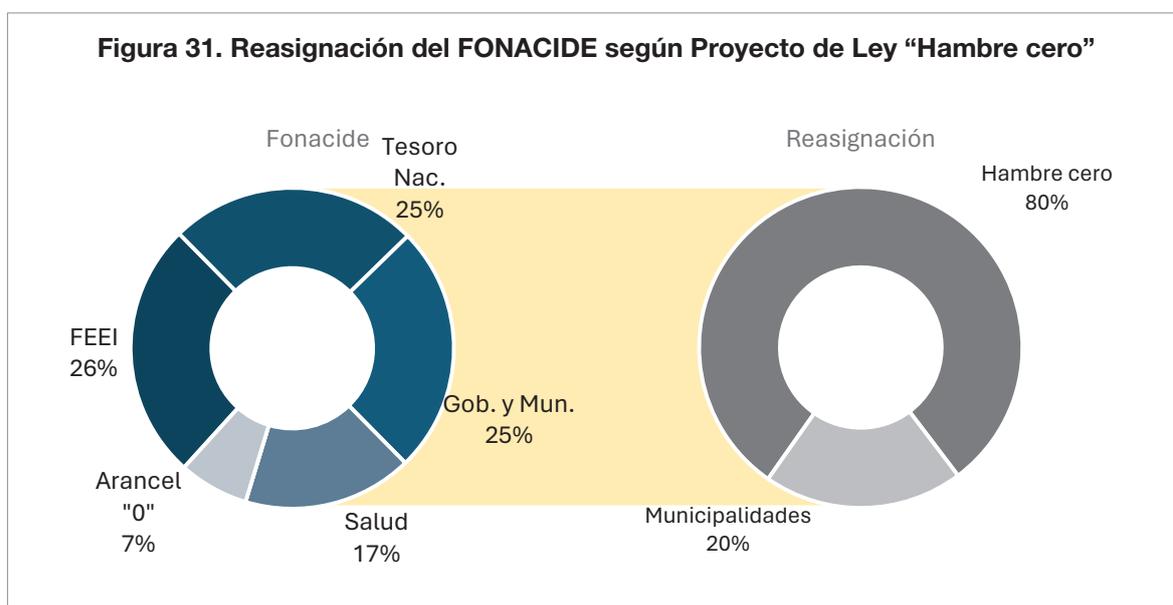
En el esquema siguiente puede observarse, la gobernanza prevista por el Proyecto de Ley “Hambre Cero”.



Fuente: Elaboración propia.

SOBRE LA REASIGNACIÓN DE FONDOS Y LO QUE QUEDA EN EL CAMINO

Tal como referimos previamente, las fuentes de financiamiento del Proyecto “Hambre Cero” referidas en el punto 2 y 3 del Proyecto de Ley, implican la reasignación de fondos actualmente destinados al al financiamiento del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación en un 26%, Fondo de Salud 17%, Fondo del Ministerio de Hacienda 25%, Arancel Cero 7% e Infraestructura Escolar en un 12.5% a través del Fondo destinado a gobernaciones y municipios. Y de los cuales tan solo el 7.5% del total del presupuesto anual es destinado a almuerzo escolar a través de la porción canalizada por medio de gobernaciones y municipios (Distribución según última actualización establecida en la Ley N° 6873/2021).



Fuente: Elaboración propia según Proyecto de Ley “Hambre cero”

Los fondos establecidos por el FONACIDE han financiado hasta la fecha programas, proyectos e iniciativas de las siguientes instituciones:

- AGENCIA FINANCIERA DE DESARROLLO
- AGENCIA NACIONAL DE EVAL. Y ACRED. DE LA EDUCACION
- AGENCIA NACIONAL DE TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL
- CAMARA DE DIPUTADOS
- CAMARA DE SENADORES
- CONGRESO NACIONAL
- CONSEJO DE LA MAGISTRATURA
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

- CREDITO AGRICOLA DE HABILITACION
- DEFENSORIA DEL PUEBLO
- DIRECCION NACIONAL DE DEFENSA SALUD Y BIENESTAR ANIMAL
- DIRECCION NACIONAL DE PROPIEDAD INTELECTUAL
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ÑEEMBUCU
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ALTO PARAGUAY
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ALTO PARANA
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE AMAMBAY
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE BOQUERON
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CAAGUAZU
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CAAZAPA
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CANINDEYU
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CENTRAL
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CONCEPCION
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CORDILLERA
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE GUAIRA
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ITAPUA
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE MISIONES
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE PARAGUARI
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE PRESIDENTE HAYES
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE SAN PEDRO
- INSTITUTO NACIONAL DE COOPERATIVISMO
- INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA
- INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA
- INSTITUTO PARAGUAYO DE ARTESANIA
- INSTITUTO PARAGUAYO DE TECNOLOGIA AGRARIA
- INSTITUTO PARAGUAYO DEL INDIGENA
- INSTITUTO SUPERIOR DE BELLAS ARTES
- JURADO DE ENJUICIAMIENTO DE MAGISTRADOS
- JUSTICIA ELECTORAL
- MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
- MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIAS
- MINISTERIO DE HACIENDA
- MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO
- MINISTERIO DE JUSTICIA
- MINISTERIO DE LA DEFENSA PUBLICA
- MINISTERIO DE LA MUJER

- MINISTERIO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA
- MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
- MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL
- MINISTERIO DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y COMUNICACIÓN
- MINISTERIO DE URBANISMO VIVIENDA Y HABITAT
- MINISTERIO DEL INTERIOR
- MINISTERIO PUBLICO
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
- SINDICATURA GENERAL DE QUIEBRAS
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCION
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAAGUAZU
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE CANINDEYU
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE CONCEPCION
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPUA
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLARRICA DEL ESPIRITU SAN
- UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ESTE
- UNIVERSIDAD POLITECNICA TAIWAN - PARAGUAY
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
- 263 MUNICIPALIDADES DE 17 DEPARTAMENTOS

Esto implica que los nuevos fondos destinados al financiamiento de la Alimentación Escolar por medio del Proyecto de Ley “Hambre Cero”, corresponden en más de un 50% a partidas de recursos, que actualmente financian los fondos del tesoro nacional, fondo de salud, capitalización de la agencia financiera de desarrollo, arancel cero y la porción destinada a gobernaciones y municipios para “otras inversiones”.

El 50% restante, correspondería a la reasignación de partidas que actualmente financian programas, proyectos e iniciativas educativas y que, para el caso del Ministerio de Educación, han representado en promedio el 50%¹ del presupuesto neto de educación, alcanzando en el 2021 el 80% del presupuesto MEC.

A modo ejemplificar, el Fondo de Salud financiado por el FONACIDE a cargo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social ha transferido hasta la fecha la suma aproximada de 660 millones de dólares, representado en promedio el 6% del financiamiento del presupuesto del Ministerio de Salud durante el periodo 2012-2022.

¹ Excluyendo las partidas destinadas a salarios y compensaciones al personal (NIVEL 100).

Estos recursos han sido destinados al financiamiento de fortalecimiento y renovación tecnológica para hospitales, complemento para la adquisición de medicamentos de alto costo y medicina de alta complejidad, fortalecimiento de los servicios hospitalarios y de unidades de cuidados intensivos, con énfasis en el interior del país, fortalecimiento de programas de apoyo de la atención integral de la mujer embarazada, niños menores de cinco años y adultos mayores, fortalecimiento de los laboratorios de hospitales, apoyo al desarrollo de los recursos humanos con énfasis en salud pública e investigación relacionados a la salud, fortalecimiento del Programa Nacional de Drogas Antineoplásicas (PRONAD), complemento para la provisión de prótesis y otros insumos para el tratamiento de ortopedia y traumatología, trasplante de órganos y tejidos: incluyen estudios de pre trasplante, histocompatibilidad, eventos quirúrgicos y postquirúrgicos y medicación inmunosupresora y las biopsias.

En lo que respecta al Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), a cargo exclusivamente del MEC, ANEAES, MEF y CONACYT ha recibido hasta el 2022, la suma de USD. 856.254.250 y asignado hasta la fecha el 91% de tales fondos al financiamiento de iniciativas vinculadas a tecnología y conectividad para la educación, programas de capacitación y becas para educadores, construcción, reparación y readecuación de infraestructura de instituciones educativas e instituciones de formación docente, programas de calidad educativa, dotación de textos, programas de primera infancia, evaluación educativa y evaluación de la educación superior, almuerzo escolar, becas para estudiantes, investigación y desarrollo de la ciencia y tecnología, entre otras iniciativas de inversión.

En la imagen siguiente puede observarse, el detalle de los 22 proyectos aprobados por el FEEI en 11 temáticas diferentes con un valor total asignado de USD. 775 millones de dólares desde el 2014 y con un horizonte temporal hasta el 2028 a favor del MEC, MEF, MINNA, MITIC y CONACyT.

Al 2023, la Administración del FEEI, contabiliza un 59% de ejecución de los proyectos aprobados. Es decir, en el periodo 2014-2023, se ha ejecutado 461 de los 775 millones de dólares aprobados, significando una ejecución promedio de 57 millones de USD. por año.

Ello implica la existencia de un saldo pendiente de ejecución en Proyectos aprobados de 314 millones de USD con un horizonte de vigencia temporal al 2028 vinculados a tecnología en la educación, capacitación docente, infraestructura educativa, mejoramiento de Institutos de Formación Docente (IFD's), primera infancia, evaluación educativa. Lo cual de continuar la implementación de los mismos, implicaría un requerimiento de inversión anual de 63 millones de USD hasta el 2028.

Al respecto, es importante mencionar, que el Proyecto de Ley no refiere, ni se cuenta con información oficial acerca del estatus o tratamiento previsto a los proyectos aprobados con saldos no ejecutados, ni el tratamiento de saldos no asignados por parte del FEEI.

Cuadro 5: Proyectos financiados por el Fondo de Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI) 2014-2023

Dimensiones	Proyecto	Monto Asignado en USD	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Ejec
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Tecnología - Internet	Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje y la gestión educativa mediante la incorporación de las TIC	90.145.985																86%
Tecnología - Internet	Construcción de una red de telecomunicaciones para el mejoramiento de las condiciones de aprendizaje	60.377.223																38%
Capacitación docente	Capacitación de los educadores para mejoramiento de aprendizaje	38.395.456																67%
Capacitación docente	Capacitación para el fortalecimiento de las competencias profesionales de los educadores	24.654.832																0%
Infraestructura	Ampliación y reposición de espacio escolar en 108 establecimientos educativos	6.404.881																100%
Infraestructura	Ampliación y reposición de espacio escolar en 822 establecimientos educativos	80.778.953																87%
Infraestructura	Mejoramiento de infraestructura y equipamiento de colegios técnicos - PROMIE	28.482.989																0%
Calidad educativa	Dotación de textos educativos a estudiantes y guías didácticas a docentes de la EM	13.441.830																100%
Calidad educativa	Mejoramiento de los entornos de aprendizaje en establecimientos escolares e IFD	56.256.692																0%
Primera infancia	Atención educativa oportuna para el desarrollo integral de 3 y 4 años	4.500.496																100%
Primera infancia	Expansión de la atención educativa oportuna para el desarrollo integral de 0 a 5 años	57.408.888																82%
Primera infancia	Atención integral a niños y niñas de 0 a 3 años con enfoque	9.963.442																7%
Evaluación	Evaluación censal de logros académicos a estudiantes y de factores asociados	2.287.290																100%
Evaluación	Evaluaciones estandarizadas de desempeño a estudiantes en áreas curriculares	8.941.357																94%
Evaluación	Programa de evaluación de la calidad de educación superior del Paraguay	3.263.991																78%
Transformación Educativa	Diseño de la estrategia de transformación educativa del Paraguay	2.417.662																100%
Apoyo operativo	Apoyo operativo para la ejecución de los programas y proyectos del MEC	8.311.474																68%
Alimentación Escolar	Recursos para alimentación escolar según Resolución N° 5/2021	30.049.157																100%
Becas	Programa Nacional de Becas de posgrado en el exterior	33.944.491																95%
Becas	Recursos para la fase II del programa nacional de becas de grado	53.000.000																44%
PROCIENCIA	Programa paraguay para el desarrollo de la ciencia y tecnología - PROCIENCIA	78.420.793																100%
PROCIENCIA	Programa paraguay para el desarrollo de la ciencia y tecnología - PROCIENCIA II	84.428.571																8%
Total		775.876.453																59%

MONTO RECIBIDO FEEI AL 2022: USD. 856.254.250 (Fuente MEF.)

TOTAL ASIGNADO: USD. 775.876.453 (91%)

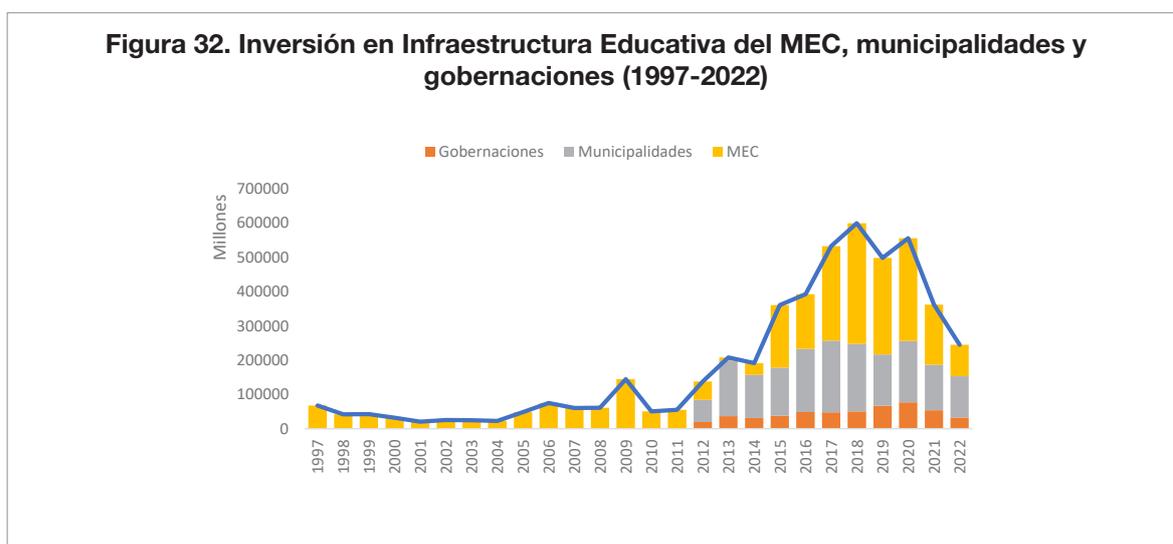
SALDO PENDIENTE DE ASIGNACIÓN: USD. 80.377.797 (9%)

(*) Los valores expresados pueden presentar variaciones con los datos oficiales, dado que el 63% de los recursos han sido transferidos en Guaraníes y expresados en USD a los valores del tipo de cambio considerado por la CGR (Informe Marzo 2023).

Fuente: Elaboración propia en base a datos FEEI.

Por otra parte, la porción destinada a gobernaciones y municipios para intervenciones en infraestructura desde el 2012 al 2023 es equivalente a 407 millones de USD y representa el 53% de la inversión en infraestructura en el sector educativo en los últimos 26 años (1997-2022). Ello se traduce en un presupuesto promedio anual de los últimos 10 años de 33 millones de USD de los cuales 7,7 millones de USD son canalizados a través de las gobernaciones y 26 millones de USD a los municipios.

Complementariamente al presupuesto del MEC que como mencionamos anteriormente, ha promediado alrededor de 35 millones de USD en los últimos 10 años, principalmente provenientes del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI).



Fuente: Ministerio de Economía (2022)

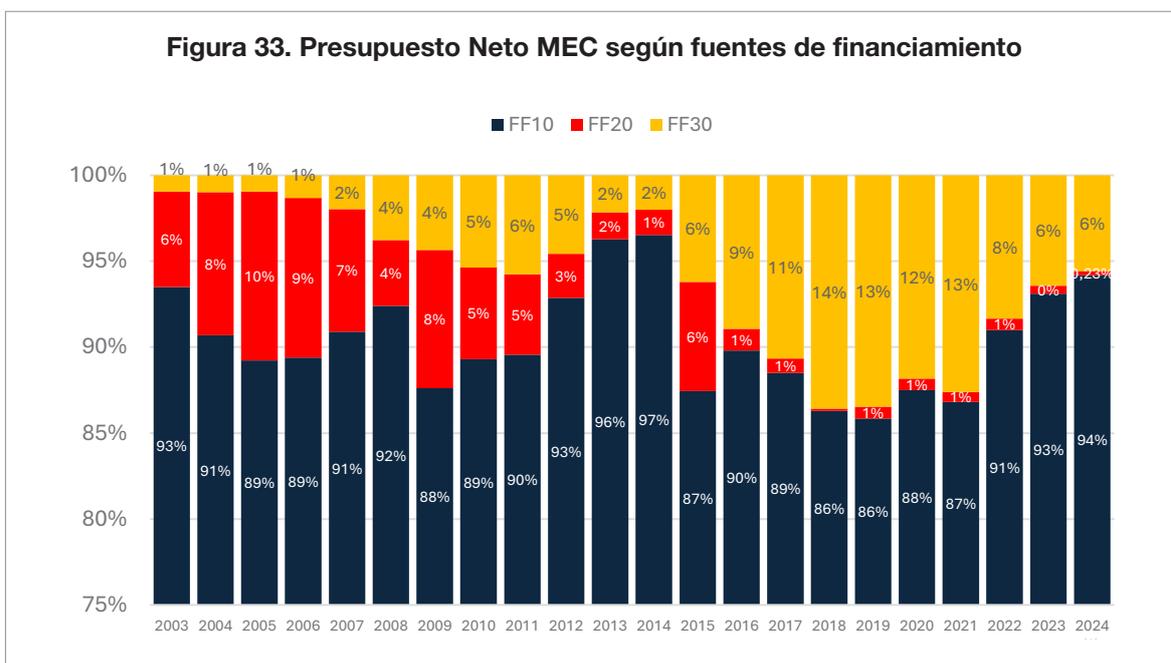
En cada una de las temáticas o ejes de políticas antes mencionados, el FONACIDE ha sido la fuente de financiamiento central o en muchos casos única de financiamiento en las distintas instituciones del Estado.

La relevancia de tales iniciativas y la necesidad de sostener el financiamiento de las mismas, supone un requerimiento anual de entre 50 a 70 millones de USD, para la sostenibilidad de los programas financiados por el FEEI que, por los próximos 4 años, podrían encontrarse cubiertos con los saldos asignados pendientes de ejecución de los proyectos vigentes.

La insuficiencia de recursos, la imprevisibilidad del presupuesto, la falta de sostenibilidad del financiamiento a lo largo del tiempo y la calidad del gasto han sido, entre otros tantos, los principales obstáculos para el avance y consolidación de las políticas educativas durante los 30 años de gestión democrática.

Sin embargo, desde la vigencia del FONACIDE, se ha logrado un proceso de sustitución del origen del financiamiento de políticas educativas destinadas a la calidad, que hasta antes eran financiadas con recursos del crédito público (Préstamos) a pasar ser financiados con recursos de fuente 30 (Recursos institucionales).

A lo largo de la última década, esto ha contribuido significativamente a la sostenibilidad y previsibilidad de las intervenciones financiadas con esta fuente, al tiempo que se ha consolidado como una fuente de financiamiento central para complementar el presupuesto educativo en otras iniciativas.



Fuente: Ministerio de Economía (2024)

La fuente de financiamiento de FONACIDE y FEEL ha representado una proporción de hasta el 80% del presupuesto (excluido sueldos y compensaciones al personal) en el 2021, y un promedio en los últimos 10 años del 50% del financiamiento educativo, logrando una alta relevancia en el presupuesto educativo, no solo por el importante aporte de recursos, sino principalmente por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 4758 del FONACIDE, que refiere taxativamente:

“Los recursos del Fondo serán recursos adicionales y complementarios al mínimo presupuestario previsto en el artículo 85 de la Constitución Nacional y al gasto consolidado del Ministerio de Educación y Cultura; el cual deberá mantener la proporcionalidad y crecimiento progresivo en los años de aplicación de la presente Ley, conforme a lo establecido en la política sectorial. El Ministerio de Educación y Cultura, en adelante denominado MEC, no podrá remplazar con la asignación creada por esta Ley, ningun-

na política universal de formación, equipamiento, dotación de materiales escolares o subsidio a actividades educativas complementarios dentro y fuera del establecimiento escolar”

Desde la vigencia del FONACIDE se evidencian casos de sustitución de recursos en intervenciones que contaban previamente con financiamiento asignado en áreas de construcciones y reparaciones de instituciones educativas, mobiliarios, equipamientos, ciencia y tecnología, adquisición de textos y materiales educativos entre otros.

En resumen, la reasignación de fondos propuesta en el Proyecto de Ley “Hambre Cero” de recursos del FONACIDE, plantea desafíos para el financiamiento de políticas públicas respaldadas por el Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI). Y en particular, aquellos proyectos y programas educativos, en que el FONACIDE ha representado en la última década la principal, y en algunos casos la única fuente de financiamiento, dotando además, de previsibilidad y estabilidad a las intervenciones educativas.

04 | En resumen

El gobierno presenta la iniciativa “Hambre cero” como una solución integral y ambiciosa, a los problemas del Programa de Alimentación Escolar vigente. Esto supone el perfeccionamiento del diseño y los mecanismos de implementación de la política.

Sin embargo, el desplazamiento del MEC en su calidad de ente rector de la política educativa y la exclusión de instancias claves como el MSPBS, INAN, DNCP, MAG en la gobernanza del programa, perfilan un enfoque reduccionista en detrimento de la función pedagógica, de salud y bienestar del programa.

Uno de los principales aportes del proyecto, es el importante incremento en la inversión de la alimentación escolar, que permitiría avanzar sustancialmente en la cobertura a nivel nacional, no obstante, trae consigo nuevos desafíos de sostenibilidad y financiamiento para las políticas claves de calidad educativa que serían desfinanciadas por la reasignación de recursos prevista.

Éstas, entre otras medidas y acciones que no necesariamente garantizan un mejor desempeño, dan cuenta de la falta de incorporación de lecciones aprendidas en la implementación del Programa de Alimentación Escolar, implicando en ciertos aspectos, retrocesos a los avances logrados en décadas de implementación del programa.

Por último, y a pesar de resaltar la importancia de la participación ciudadana en el control y seguimiento de la iniciativa, no se ofrecen detalles ni definiciones sobre cómo se involucrará a la sociedad civil, las comunidades educativas y otros actores relevantes en el diseño, implementación y evaluación del programa.

En base a lo expuesto, el diseño del proyecto no observa la integralidad del abordaje técnicamente necesario y establece condiciones que dificultan la construcción de los compromisos políticos para maximizar su impacto y garantizar la sostenibilidad.

El informe McKinsey (2024) sobre “Cómo los sistemas escolares del mundo pueden mejorar el aprendizaje a escala”, elaborado en base a una investigación sobre sistemas escolares que conllevó entrevistas a más de 200 líderes de sistemas educativos y académicos de todo el mundo, identifica los siguientes aspectos claves de los sistemas exitosos:

Basan sus decisiones en evidencias. Los sistemas exitosos se conducen y fundamentan sus cambios respaldados en datos y evidencias de lo que funciona. La medición y evaluación permanente es fundamental para la adaptación de las iniciativas educativas.

Los sistemas exitosos **desarrollan estructuras y capacidades efectivas y sostenibles**. Crean, mantienen y fortalecen estructuras y capacidades duraderas y sostenidas para la implementación de los programas.

Los sistemas educativos exitosos **construyen una coalición duradera para el cambio**. Se centran en garantizar que todos estén a bordo. Los sistemas exitosos invierten en una comunicación auténtica y bidireccional con familias, educadores y comunidades para diseñar mejores políticas y generar un mayor compromiso.

La experiencia nacional y las evidencias internacionales nos dan cuenta de que los programas de alimentación escolar deben ser integrales, aplicados a escala y sostenidos por compromisos políticos y financieros de diferentes sectores para maximizar su impacto.

La complejidad del desafío exige una visión a largo plazo, pero un desarrollo gradual, basado en un conjunto claro de prioridades y por sobre todo, una mejor comprensión de lo que funciona en diferentes contextos y las lecciones aprendidas de la experiencia.

Recapitulación de los principales hallazgos de los análisis

FORTALEZAS

- Propone incrementar recursos para la provisión de la alimentación escolar.
- Proyecta el desarrollo de mecanismos para la distribución de recursos de financiamiento de la alimentación escolar en función a la población estudiantil.
- Establece un blindaje para los fondos destinados al financiamiento del programa.

DEBILIDADES

- No tiene en cuenta el aspecto pedagógico de la alimentación escolar.
- No tiene en cuenta el componente de salud y control sanitario del Programa de Alimentación Escolar.
- No toma en cuenta las lecciones aprendidas del PAEP.
- No establece directrices de la alimentación escolar.
- Plantea un enfoque asistencialista.
- No tiene en cuenta aspectos culturales, ni ambientales vinculados con la alimentación.
- Desplaza al MEC de su función de ente rector de la política de alimentación escolar en Py.
- Excluye al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de la gobernanza del programa.
- Excluye al MAG de la gobernanza del programa.
- Excluye a la DNCP de la gobernanza del programa.
- Delega la rectoría del Programa de Alimentación Escolar al MDS, una instancia que no necesariamente cuenta con la trayectoria, condiciones y capacidades para garantizar su implementación adecuada.
- Concentra la gestión del programa de alimentación escolar de Asunción, Central y Presidente Hayes en el MDS, sin fundamentos y condiciones para la gestión.
- No especifica qué tipo de gastos serán elegibles en el marco de los recursos destinados al Fondo.
- Desfinancia políticas de calidad de primera infancia, evaluación, investigación, equipamiento, formación docente.
- Disminuye los recursos destinados a Infraestructura.
- No establece medidas transitorias para los proyectos en proceso.

Recomendaciones para la modificación del Proyecto de Ley “Hambre Cero”

-  1 Desarrollar en forma participativa un marco lógico basado en derechos para una intervención integral e integradora, a nivel pedagógico, de salud y bienestar con base en evidencias y lecciones aprendidas del PAEP.
-  2 Fortalecer la gobernanza integrando al MSPBS, MAG, DNCP y delegando la Presidencia del CONAE en el MEC.
-  3 Implementar planes de mejora de las condiciones y capacidades institucionales (MEC, MDS, MSPBS, MAG, DNCP, gobernaciones y CGR) para una gestión efectiva del programa.
-  4 Desarrollar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación, para la generación de datos públicos, accesibles y oportunos.
-  5 Fortalecer los procesos de rendición de cuentas y audiencias ciudadanas, afianzando los mecanismos, mejorando la transparencia y fortalecimiento la participación activa de la comunidad.
-  6 Fortalecer la Microplanificación educativa del MEC como mecanismo de priorización y participación.
-  7 Desarrollar mecanismos para la identificación de territorios vulnerables y criterios para la focalización, evolución gradual y articulación con otras políticas.
-  8 Sustener el financiamiento de los programas de calidad del MEC con fuente genuina del tesoro y el financiamiento de los programas e inversiones en becas, investigación, salud abarcados por el FONACIDE.

06 | Bibliografía

Ministerio de Hacienda. (2017). Evaluación de Programas Públicos. Evaluación de Diseño y Gestión de la provisión de alimentación escolar. Elaborado por ACT for Performance Inc. Ede Países Bajos.

Contraloría General de la República. (Marzo 2023). Informe sobre las rendiciones de cuentas financiadas con recursos del FONACIDE.

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). (Abril 2019). Evaluando la Credibilidad Presupuestaria - programa de alimentación escolar del Paraguay (PAEP) por Fernando Ovando y Verónica Serafini.

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). (Marzo 2024). Análisis de coyuntura y sociedad N.º 80.

DECIDAMOS / Campaña por la Expresión Ciudadana. (Mayo 2016). Estudio del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) por Víctor Imas Ruiz.

McKinsey & Company. (Febrero 2024). Sparck & Sustain. How the Worlds Schools Systems Can improve learning at Scale.

Vargas Cárdenas, A. (2013). Los programas de alimentación escolar (PAE) en América Latina: una propuesta de modernización para Costa Rica.

Bringel, B., Echart, E., & Gilsanz, J. (2013). Cooperación Sur-Sur y Derechos Humanos. El derecho a la alimentación en la cooperación brasileña y argentina. Revista española de desarrollo y cooperación.

Da Silva, J. G., Ortega, J., & Faiguenbaum, S. (2008). Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe.

Bengoa, J. (2002). Nutrición en América Latina. Algunos Eslabones de su Historia. Historias de la Nutrición en América Latina.

Anderson, M. L., Gallagher, J., & Ritchie, E. R. (2018). School meal quality and academic performance. *Journal of Public Economics*.

Jomaa, L. H., McDonnell, E., & Probart, C. (2011). School feeding programs in developing countries: impacts on children's health and educational outcomes. *Nutrition Reviews*.

Bundy, D. A. P. (2009). Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector.

TRANSCRIPCIÓN DISCURSO PRESENTACIÓN DEL PROYECTO “HAMBRE CERO” DEL PRESIDENTE SANTIAGO PEÑA EN EL PALACIO DE JUSTICIA

Muy Buenos días queridas, amigas y amigos.

Hoy es un día muy emocionante para mí. A lo largo de nuestra vida. Como nación el Paraguay y los paraguayos hemos encontrado en momentos críticos de nuestra historia y esos momentos han sido grandes causas nacionales. La independencia nacional en 1811 fue un momento donde los paraguayos nos unimos en una causa para enfrentar una guerra de exterminio, Enfrentar la reconstrucción de nuestra patria jamás hubiese sido posible sin una visión de integración de unirnos sobre una bandera.

A lo largo de las últimas décadas, este lugar ha sido muchas veces el símbolo de la identidad nacional, por eso hoy elegimos un espacio diferente. Mirando al Palacio de los López Que simboliza Todo aquello por lo cual los paraguayos queremos luchar por nuestro país. Y si queremos luchar con otro país, Pues bien, debemos empezar por nuestros niños.

La Constitución reza que vamos a hacer por siempre y para siempre una nación libre y soberana, queridas amigas y amigos, no hay libertad y no hay soberanía, si no hay educación para nuestros niños. Por eso en este proyecto, que hoy lo identifico como el proyecto más ambicioso que voy a presentar junto con el vicepresidente de la República y con los ministros en este periodo de gobierno, quiero pedirles que nos unamos en una sola causa: erradiquemos el hambre en las escuelas no hay nada que pueda justificar que permitamos que haya hambre en las escuelas, nada. Es el único objetivo, es esa nuestra bandera. Yo les garantizo que el Paraguay, este gran gigante que queremos que resurja va a empezar a resurgir.

El proyecto hambre cero en nuestras escuelas, en el sistema educativo surge de un profundo compromiso con nuestra nación y una plena conciencia de que la educación no solo es un bien público esencial, sino también un derecho fundamental de todos los paraguayos. Entendemos que la educación constituye un deber ineludible del Estado para transformar realidades, siendo el almuerzo escolar clave para la adecuada nutrición de los niños y su permanencia dentro del sistema educativo, e impactando a su vez de forma directa en el aprendizaje y en la mejora en el bienestar de toda la sociedad.

Quiero que agradecerle especialmente al contralor general de la República, porque el estudio que ha hecho en la Contraloría que ha visualizado lo que eran anécdotas que nos enteramos en los medios de prensa, en las disputas políticas, la Contraloría le ha

dado un contenido científico, una base científica, para hoy concluir que el programa de alimentación escolar es un fracaso en el Paraguay.

Es un fracaso que nosotros, los paraguayos, no podemos aceptar que continúe, yo no acepto esta realidad y me comprometo a cambiarla, yo no llegué a la presidencia de la República para administrar el sistema que tiene el Paraguay yo vine para preservar nuestros principios, nuestros valores y para transformar la realidad de millones de paraguayos que hoy lastimosamente no tienen oportunidad.

Este informe de la Contraloría es el punto de inflexión mi querido Camilo y le doy la relevancia importante, porque muchas veces la Contraloría era simplemente un garrote y no una herramienta para mejorar; este informe se constituyó en una herramienta para mejorar.

El informe fue lapidario y desnudó las debilidades en la provisión de la alimentación escolar con los recursos del FONACIDE, evidenciando el gran descalabro en la gestión y la ejecución del programa de alimentación escolar en Paraguay.

El FONACIDE A más de 10 años de su implementación, ha demostrado ser completamente ineficiente, y no lo digo solamente ante la luz de lo que hoy vemos, me ha tocado en el pasado como ministro de Hacienda presidir el Fondo Excelencia en la Educación con sus luces, pero mayoritariamente sus sombras, en el proceso de aplicación de recursos de los paraguayos que tienen que ir para los paraguayos.

Según este informe de la Contraloría por falta de gestión en tiempo y forma, no se ejecutaron los recursos del FONACIDE para el programa almuerzo escolar, a pesar de contar con disponibilidad presupuestaria.

En varios los casos los alimentos fueron elaborados y servicios en condiciones de higiene inadecuada, incluso observándose productos en mal estado de conservación. La falta de procedimientos de control y una inadecuada planificación de los procesos de contratación, como así también las convocatorias públicas para el suministro de la alimentación realizada fuera de los plazos legales, resultaron en miles de niños sin almuerzo escolar. Igualmente se evidenció una baja y casi nula fiscalización y seguimiento de los contratos de provisión de alimentos que no hicieron más que limitar el potencial de un programa que es fundamental que están relevante para el desarrollo de los niños.

Basándonos en estos resultados, que son muy preocupantes, tomamos la decisión de replantear el programa del almuerzo escolar, de cambiar el enfoque de transformar esto de simplemente administrar recursos a darle la prioridad, que es que los niños tengan acceso a un almuerzo escolar.

Y esto está demostrado: el vínculo entre la pobreza y el proceso de aprendizaje. Con hambre no se puede estudiar ni aprender, no hay forma, si queremos nosotros resol-

ver el futuro del Paraguay, pues tenemos que enfrentar el problema del hambre. La falta de recursos económicos afecta de manera directa al proceso de aprendizaje y la permanencia en las aulas, está demostrado que uno de los indicadores de ausentismo escolar es, justamente, cuando sacaba el almuerzo escolar, generando disparidades que ya son irrecuperables en la niñez.

Datos alarmantes revelan que el 25% de la población vive en situación de pobreza, pero lo que es todavía más preocupante es que los más afectados son los niños y las niñas, quienes constituyen el 40% de la población en situación de pobreza. Esta cifra no interpelan como autoridad, nos interpelan como paraguayos, no podemos aceptar esta realidad en el Paraguay. Y yo he hablado en reiteradas oportunidades que el problema del Paraguay en el manejo de una sociedad que tenga que desarrollarse, no es la falta de recursos; el Paraguay es un país rico, producimos alimentos para 80.000.000 de personas, entonces la pobreza en el Paraguay no es una condición, es simplemente el resultado de la gestión de las decisiones políticas que hemos tomado como sociedad. Esto no va a resolver, por sí solo, este Proyecto de Ley que hoy estamos presentando, pero es el inicio para transformar esta realidad que nos necesita trabajando a todos juntos.

La alimentación escolar es indispensable para asegurar que cada niño tenga condiciones mínimas para aprender mínimas. Lo mínimo estamos haciendo con esto, por eso mis queridos amigos y amigas les pido que dejemos de lado al revanchismo, dejemos de lado los intereses personales y pongámosle a los niños en primer lugar.

El almuerzo escolar es clave para radicar el hambre, podemos, y lo sabemos a partir de estudios, si somos capaces de llegar a los 1.300.000 niños que están en la educación escolar básica, si somos capaces de asegurar el 100% de días del año escolar al 100% de los estudiantes, podemos darle un golpe letal a la pobreza extrema en el Paraguay y erradicar en este periodo, en los próximos 4 años, y decir que el Paraguay erradicó el hambre, podemos hacerlo. Depende de qué tan rápido queramos hacerlo. Comprendemos la vinculación directa entre la alimentación y la educación con hambre no se puede estudiar ni se puede aprender y sin estudio no se puede salir de la pobreza y reducir las desigualdades sociales.

La desnutrición, como lo sabe la ministra de salud, además, se convierte en un obstáculo para el desarrollo cognitivo y físico de nuestros niños, afectando su concentración y rendimiento. Esto no solo aumenta las posibilidades de repitencia y deserción, sino que también perpetúa un ciclo crónico de pobreza y desigualdad, genera un círculo vicioso de la pobreza que se termina pasando de una generación a otra.

Hay cerca de 1.500.000 de estudiantes que están matriculados, de acuerdo al ministro de Educación y Ciencia. Más del 95% de ellos cursan niveles iguales o inferiores a la educación media y el 90% asiste a instituciones educativas, oficiales o privadas que tienen algún tipo de subvención. Esto implica que al menos 1.300.000 estudian-

tes son potenciales beneficiarios de la alimentación escolar, sin embargo, y escuchen bien este número, sin embargo, hoy la cobertura es del 5%. 5% de los niños tienen acceso al almuerzo escolar durante el 100% del tiempo. Y esto todavía se vuelve más dramático, lo que constituye una tragedia en nuestro país, cuando miramos y analizamos por Departamento, observando una relación negativa entre los niveles de pobreza y la cobertura del almuerzo escolar.

Los departamentos más pobres son los que tienen menor cobertura escolar. Y le veo al gobernador de San Pedro de Caazapá de Canindeyú; si esta ley no pasa, ustedes no tienen la mínima posibilidad de transformar y cambiar la vida de los niños de su departamento.

Pero esta fue una decisión política que tomamos los paraguayos hace 10 años, donde decidimos asignar el programa del almuerzo escolar y los recursos en función a la afectación en la construcción de la represa y no en la necesidad de nuestro pueblo y eso está mal y eso tenemos que cambiar, y eso es lo que busca este proyecto de hambre cero en las escuelas.

La distribución de recursos y el modelo de gestión actual es un fracaso. El programa de alimentación escolar en el Paraguay, que nació en el año 2014, sentó las bases para implementar una gestión descentralizada para la utilización de los recursos con que cuentan las gobernaciones y municipios, para financiar la logística y la provisión del servicio de alimentación escolar.

Estos recursos en mayor proporción vienen de los royalties del FONACIDE, No obstante 10 años después, los datos permiten corroborar que el modelo no ha sido exitoso y presenta enormes debilidades y son estos datos lo que nosotros hemos estado analizando a lo largo de los últimos 5 meses. Y, que no ha llevado a una serie de aprendizajes, de expandir el conocimiento de hablar con diferentes actores nacionales e internacionales, ver la experiencia internacional, y concluir que este programa que estamos hoy presentando es una enorme oportunidad que tenemos los paraguayos.

Los royalties del FONACIDE se distribuyen conforme a un criterio de territorio por lo que el monto recibido no tiene ningún tipo de vínculo con las necesidades de esos territorios. Los departamentos pobres enfrentan problemáticas aún más agudas en cuanto al acceso a la alimentación escolar de calidad.

Esta modalidad de distribución de los recursos reproduce la desigualdad ritual, aumenta la desigualdad, o sea, nosotros por una acción nuestra, de la sociedad paraguaya, de la clase política, nosotros estamos profundizando el atraso y la pobreza en el Paraguay, y eso no podemos aceptar. Además, los recursos no son aplicados con transparencia, como había hablado el contralor con las enormes enseñanzas, dando espacio a una distribución discrecional y una ejecución ineficiente, como evidenció el informe de la Contraloría.

Nuestra propuesta, hambre cero ni un niño que no tenga acceso al almuerzo escolar.

Es el proyecto más ambicioso en materia de asignación de recursos que no viene exento de sacrificio de todos, y el primero que se pone a la fila es el Poder Ejecutivo, porque el rediseño del programa del FONACIDE a quien le obliga a encontrar nuevos recursos es al Poder Ejecutivo, que recibe tanto a través del Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, y también, los recursos del Ministerio de Economía para inversión en infraestructura, que hoy todos esos recursos tienen que ir destinados al almuerzo escolar. Con un consiguiente esfuerzo enorme que tenemos que hacer para encontrar más recursos dentro del presupuesto, redireccionando gastos dentro de partidas presupuestarias, donde nuevamente el ánimo no es sacarla a nadie, el ánimo es darle a los niños lo que es para los niños.

Este programa tiene bases, una base es la universalidad en la equidad. Esta es la piedra angular, está es la base por la cual nace este programa, que garantiza el ejercicio pleno y efectivo del derecho a la educación de la población estudiantil con alta vulnerabilidad: Estamos atacando el corazón de nuestro problema en la sociedad, que es la pobreza en los niños, en los sectores más vulnerables, estamos proponiendo un modelo de gestión más eficiente. Y en esto, por supuesto que no podemos generalizar y no podemos decir que todas las experiencias son malas, pero claramente, este nuevo programa tiene más mecanismos de control que van a permitir evitar muchos los abusos que se habían dado en el pasado, corregir las debilidades en la ejecución de los recursos.

Para la zona metropolitana de Asunción la gestión de las políticas, programas y proyectos será dirigida por el Ministerio de Desarrollo Social, y acá Tadeo una mención especial, porque parte de nuestra estrategia desde el 15 de agosto fue centralizar el Ministerio de Desarrollo Social, la asistencia social en el Paraguay. Siendo el órgano natural de administrar los programas sociales, el Gabinete Social hoy está coordinado dentro del Ministerio de Desarrollo Social, el programa adultos mayores, una gran reforma que se hizo hace unos años, hoy también está dentro del Ministerio de Desarrollo Social, que esto le permite tener mayor acceso y ganar eficiencia en el apoyo liberando a otros ministerios, en este caso al Ministerio de Educación y Ciencia, para que su objetivo misional que es trabajar en la educación de los niños no tenga que estar compitiendo con la administración de un programa alimenticio.

Por eso el programa va a ir al Ministerio de Desarrollo Social. Y a nivel departamental para ganar eficiencia y controles. Por las gobernaciones, involucrando a su vez en la ejecución a las municipalidades, el MEC y a las organizaciones civiles. Estamos construyendo hecho sobre un mayor control con la creación del Consejo Nacional de Alimentación Escolar o el CONAE, como instancia que regularán los controles administrativos y operativos de rendición de cuentas y de las fiscalizaciones para evitar que los recursos sean dilapidados y de esta manera garantizar que los niños reciban el almuerzo escolar en tiempo y en forma y de que los productos sean de buena calidad.

Se crea este nuevo programa tiene más mecanismos de control que van a permitir evitar muchos los abusos que se habían dado en el pasado, corregir las debilidades en la ejecución de los recursos.. Esta propuesta amplía la fuente de financiamiento del programa de almuerzo escolar y hace una redirección de todos los recursos del FONACIDE. Con esto, mi queridas amigas y amigos ya no existe el FONACIDE, lo que existe el FONAES, el Fondo Nacional para la Alimentación Escolar.

Es importante aclarar que este esquema busca potenciar el alcance del programa de alimentación escolar en los departamentos y en los municipios, trabajando de manera más articulada. No lo podemos hacer si no es con el involucramiento de los Departamentos de los municipios no lo podemos hacer si no hay un involucramiento de las familias de los padres de la sociedad en su conjunto, eso es lo que va a determinar el éxito de este programa.

El objetivo es llegar al 100% de los chicos. La inversión, en el futuro, es el único camino para ver el resurgir de nuestro gigante. En este lugar, de las cenizas del Paraguay se empezó a reconstruir, y hoy estamos determinados a que el Paraguay vuelve a ocupar un lugar de grandeza, y eso se construye con este tipo de medidas. En nuestro país, 3 de cada 10 niños no reciben alimentación adecuada de forma diaria.

Hambre Cero en las Escuelas permitirá cubrir el almuerzo escolar del 100% de los estudiantes, durante antes los 180 días del año lectivo. Sí podemos producir alimento para 80.000.000 de personas, no puede ser que no podamos alimentar a 1.300.000 niños, no hay excusa para eso. Yo estoy seguro que podemos y vamos a hacerlo.

Los primeros años de vida del niño sientan las bases de su crecimiento y eso desarrollo. Esa combinación entre lo innato y lo adquirido en su primera infancia es esencial. No podemos desconocer que las carencias en esta etapa son irrecuperables y no solo agravan la crisis de aprendizaje, sino que sus efectos permean en todo el tejido social. Por eso hoy anunciamos con firmeza que se implementarán cambios sustanciales para salvar salvaguardar el futuro de nuestros niños. Este es un compromiso inquebrantable con el bienestar y el desarrollo de las generaciones venideras. Vamos a rediseñar el FONACIDE, que de una vez por todas se traduzca en mejoras tangibles significativas para la educación en nuestro país, porque cuando invertimos en nuestros niños apuntamos a potenciar nuestro capital humano, creando las oportunidades para mejorar millones de vidas y el desarrollo integral de nuestra nación.

Con el paso que damos hoy le pedimos a un Congreso de la Nación que nos ha apoyado a lo largo de estos 5 meses de gestión y solamente tenemos palabras de agradecimiento – aprovecho para destacar el trabajo del presidente de la Comisión Permanente del Senado, Colin Soroka, también el acompañamiento del presidente de la Cámara de Diputados, Raúl Latorre, del Congreso de la Nación que nos ha dado herramientas a lo largo de estos 5 meses para que podamos transformar la vida de aquellos paraguayos más necesitados.

Pedimos encarecidamente que este Proyecto de Ley tenga un estudio serio y responsable y donde nunca dejemos de lado que lo más importante que estamos discutiendo en este proyecto son los niños, el futuro de nuestro país. A los gobernadores le agradezco a hemos tenido unos primeros 5 meses muy desafiantes, pero creo que hemos dejado claro del Poder Ejecutivo que estamos dispuestos a trabajar que deseamos, que necesitamos trabajar en coordinación con ustedes. Este proyecto jamás va a ser posible sin el liderazgo de cada uno de ustedes en sus regiones, creo en la descentralización, creo en el trabajo coordinado entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales y locales.

En la persona del presidente OPACI, compañero y amigo intendente de Guarambaré, Oscar Cabrera; muchas gracias Óscar, te agradezco muchísimo Óscar. Este proyecto se ha nutrido de mucho aprendizaje, porque finalmente el eslabón más cercano en una comunidad que su intendente y valoramos y reconocemos la importancia de los intendentes municipales y nuestra determinación de trabajar con cada uno de ustedes. Yo estoy seguro que hoy se va a abrir un campo de mucha especulación, de mucho debate político y en esto mi querido Pedro pongo todas mis esperanzas que tu sabiduría tu experiencia de un exgobernador que ha sabido demostrar en los hechos, porque Ñeembucú es probablemente el único departamento que tiene 100% de cobertura para el 100% del año. Ñeembucú definió que la alimentación escolar es una prioridad, y hoy necesitamos que eso se ha entendido para cada uno de los legisladores, que entiendan que esta no es una disputa política, que esta no es una posibilidad más de secuestrar a paraguayos por intereses mezquinos.

Yo me comprometo a que el beneficio llegue a los niños, y que como autoridades departamentales sean ustedes los protagonistas en la concreción de este gran resultado; yo no lo voy a poder hacer solo, así que de corazón le pido a los gobernadores, a los intendentes, a los congresistas que nos unamos en esta lucha, que nos unamos en esta bandera, y que este lugar, así como ha sido un símbolo de nuestra soberanía, de nuestra independencia, de nuestro Paraguay libre y soberano, sea hoy nuevamente un símbolo de que en el Paraguay estamos convencidos que unidos somos invencibles.

Finalmente quiero decirle que si cambiamos el comienzo de la historia vamos a cambiar la historia por completo. Si cambiamos la historia de nuestros niños este Paraguay no tiene límite para lo que podemos alcanzar.

Muchísimas gracias.