

PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Evaluación de Programas Públicos

**Evaluación de Diseño
Subprograma
Educación Agropecuaria**

2015



**TETĀ VIRU
MOHENDAPY**
MOTENONDEHA
MINISTERIO DE
HACIENDA

TETĀ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL
Jajapo danda repará ko'áge guive
construyendá el futuro hoy

INDICE

ANTECEDENTES	1
Descripción General.....	1
Diagnóstico del subprograma.....	2
DISEÑO	2
Fin:	2
Objetivo General:	2
Resultado Esperado.....	3
Tipos de Población.....	3
Población Potencial.....	3
Población Objetivo.....	4
Criterios de selección de beneficiarios y focalización.	4
Productos.....	4
Cobertura.....	5
Beneficiarios efectivos	6
Indicadores	6
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	7
BIBLIOGRAFÍA	8

PRESUPUESTO POR RESULTADO (PPR)

Estrategia de gestión cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia del Gasto Público, promoviendo la transparencia en la gestión de las instituciones, a través de la utilización sistemática de la información de desempeño para la toma de decisiones.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Proceso de recolección de información y análisis, que permite mejorar el diseño de los Programas Públicos, la planificación y los aspectos que hacen a la gestión del mismo, permitiendo contrastar si los objetivos establecidos fueron alcanzados y en que magnitud.

Facilita contar con una visión global e integradora para la toma de decisiones.

EVALUACIÓN DE DISEÑO

Se refiere al estudio, apreciación o valoración que tiene por finalidad esencial proporcionar información significativa en torno a si el programa responde a los objetivos sectoriales y a la demanda de la población.

Con frecuencia consiste en un trabajo sistemático “de gabinete”, a través del cual un equipo de analistas/evaluadores valora la calidad y aplicabilidad del diseño del programa, para evaluar la consistencia de su formulación

SUBPROGRAMA: EDUCACIÓN AGROPECUARIA

Objetivo de la Evaluación

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

La evaluación realizada cubrió el diseño adoptado al inicio del subprograma y en el periodo 2012-2013. No obstante, fueron consideradas algunas informaciones del año 2014.

ANTECEDENTES

Descripción General

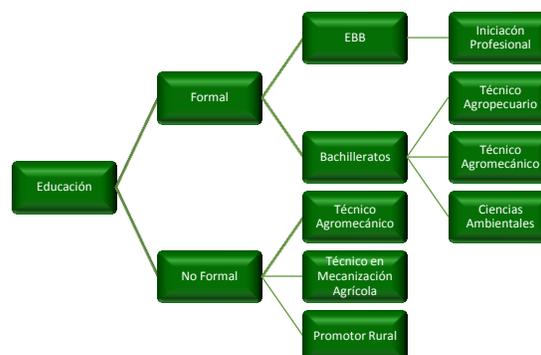
Desde la creación de lo que se conoce hoy como Ministerio de Agricultura y Ganadería hasta nuestros días el Subprograma ha estado implícitamente en las actividades de la entidad, denominándose de distintas maneras.

La Dirección de Educación Agropecuaria (DEA) es la dependencia administradora de la Educación Agropecuaria¹ denominada así desde el año 1992, a la misma compete la formación técnica y humana de los jóvenes del sector rural, así como la capacitación y orientación de los demás integrantes de las familias, conforme a criterios de pertinencia, equidad, flexibilidad y sostenibilidad económica, social y ambiental.

La DEA promueve distintos tipos de formación en el sector agrario, la formal y no formal. Dentro de la formal se encuentran los bachilleratos técnicos Agropecuarios,

Agromecánico y Ciencias Ambientales, y en el tercer ciclo de la Escolar básica, iniciación Profesional Agropecuaria. En cuanto a la

Educación no formal se enfoca principalmente en el Técnico Agro mecánico, Técnico en Mecanización Agrícola, Promotor Rural, Práctico en Agricultura Familiar y otros cursos temáticos modulares en alianza con otras instituciones. En la actualidad el Subprograma cuenta con 9 (nueve) escuelas que dependen administrativamente del MAG, a través de la DEA. Las demás instituciones que imparten educación agraria, ya sean públicas (MEC, Gobernaciones), privadas o subvencionadas, también *son verificadas, supervisadas y certificadas* por esta Dirección².



En lo referente a la estructura presupuestaria, el Subprograma es parte del Programa “Competitividad e Innovación³”, perteneciente al tipo de presupuesto de “Acción”. Está financiado principalmente con Recursos de Tesoro Público (97,5%) y un 2,5% correspondiente a Recursos Institucionales.

¹ En el año 1992 por Ley N°81, se convierte en “Dirección de Educación Agraria” (DEA).

² Entre los antecedentes no se han presentado los fluxogramas de la Dirección responsable

³ A partir del Ejercicio Fiscal 2015

Diagnóstico del subprograma

Si bien no existe en los formularios actuales un diagnóstico hecho exclusivamente para el subprograma, el programa “Competitividad e Innovación” que abarca otros 7 subprogramas, hace alusión a la necesidad de formación técnica debido al progreso tecnológico:

“La agricultura paraguaya necesita una mayor integración de las estructuras productivas con los canales de comercialización. La producción agropecuaria es parte de un ciclo de negocios que inicia con los proveedores de insumos y de servicios, comprendiendo además las etapas de post - cosecha, transformación, distribución y comercialización. Las nuevas tecnologías han hecho que la producción sea sustancialmente más compleja, requiriendo formación técnica en producción agraria e incorporación de biotecnología. Una dificultad para enfocar con precisión las políticas públicas orientadas al sector, es la carencia de estadísticas actualizadas relacionadas a la actividad agropecuaria”⁴.

DISEÑO

Fin:

“La formación técnica y humana de los jóvenes-varones y mujeres, del sector rural, así como la capacitación y orientación a los demás miembros de las familias campesinas, sin ningún tipo de exclusión ni discriminación, conforme a criterios de pertinencia, equidad, flexibilidad y sostenibilidad económica, ambiental y social, a fin de contribuir al crecimiento personal, familiar y comunitario, y coadyuvar con el desarrollo rural de carácter integral”⁵

Se menciona que en la actual redacción del fin no se visualiza la problemática resuelta,

siendo muy amplia la referencia “*contribuir al crecimiento personal, familiar y comunitario, y coadyuvar con el desarrollo rural de carácter integral*”. En ese sentido, se debe tomar en cuenta que se establecen unas actividades necesarias para generar un producto (formación de alumnos) para generar unos resultados inmediatos, mediano plazo o largo plazo (Propósito y Fin).

Por consiguiente, “*La formación técnica y humana de los jóvenes-varones y mujeres, del sector rural, así como la capacitación y orientación a los demás miembros de las familias campesinas*” corresponde a un nivel de objetivo inferior al fin, es decir a producto/componente, ya que implica el otorgamiento de un servicio (Capacitación/formación/transferencia de conocimiento/etc.).

Objetivo General:

“Insertar nuevos paradigmas que permitan orientar la Educación Técnica Agraria conforme a la realidad y potencialidad del Sector, a fin de potenciar la producción nacional y la calidad de vida de los campesinos”.

Los objetivos estratégicos de la DEA son: 1) Ofrecer a la comunidad diferentes modalidades educativas agrarias. 2) Disponer de nuevas normativas con respaldo para el sistema de educación agraria adecuadas a los desafíos actuales. 3) Disponer de un proyecto sustentado en fuentes de financiamiento viables para el fortalecimiento de las Secciones Técnico - Productivas de las Escuelas, 4) Involucrar a los padres, empresas locales y alumnos en proyectos comunitarios que sean de utilidad para la comunidad y a ellos mismos.

⁴ Formulario G02-1 “Fundamentación de Programas”

⁵ Antecedentes remitidos por la entidad. Expediente SIME N°65.573/14

Al respecto se indica que el objetivo del Programa debe contener al menos 3 elementos: a) la situación que espera mejorar en la población beneficiaria, b) identificación de la población que atiende y c) los bienes y servicios con los cuales el programa hará frente a la problemática.

Así también un objetivo debe poder medirse claramente a través de indicadores⁶ cuantificables, Ejemplo:

Porcentaje de personas culminan los cursos.

Porcentaje de personas que aplican técnicas aprendidas en el proceso de formación.

Porcentaje de personas que trabajan en áreas de formación recibida.

Porcentaje de personas que aumentaron sus ingresos, etc.

Por otro lado, "Insertar nuevos paradigmas" es un proceso continuo que se da en todas las áreas de la capacitación técnica y refiere más bien a procesos que hacen a la revisión periódica de los planes de estudio. Más bien es una actividad o proceso que no corresponde al nivel de objetivo del subprograma.

Otra cuestión que puede generar ambigüedad en la definición del objetivo son palabras como "potenciar" o "elevar la calidad de vida", que son conceptos que pueden tener varias acepciones según el contexto o la convención adoptada, mientras que el objetivo debe ser preciso, claro y medible.

Resultado Esperado

El resultado esperado establecido es el siguiente:

"1.470 alumnos/as matriculados/as del sistema de educación agraria se forman en escuelas agrícolas bajo gestión del MAG, en los departamentos de San Pedro, Concepción, Misiones, Caazapá, Alto Paraná y Cordillera".

Como puede observarse el resultado esperado no incorpora aspectos que hacen a un estadio posterior a la recepción del bien o servicio sino solo establece una meta de formación de alumnos, cuando lo recomendable es que se establezca el "para que" se le está formando. El resultado esperado deberá reflejar de una manera medible aquel cambio cambios (en el beneficiario o entorno) que se espera produzca la ejecución del subprograma.

Tipos de Población

Población Potencial

Según los antecedentes remitidos, la población potencial equivale a aproximadamente 17.321 jóvenes y mujeres del sector rural del país.

Al respecto, la Encuesta Permanente de Hogares del año 2011, arrojaba que la distribución de la población rural de 15 a 29 años alcanzó 691.207 personas, es decir, aproximadamente el 26% de toda la población rural.

⁶ Los Indicadores de Desempeño son una herramienta de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las entidades públicas. Establecen una relación entre dos o más variables, la cual comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta y/o compromiso, permite analizar el desempeño

Población Rural por Grupos de Edad

Población Rural por Grupos de Edad			
Grupo de Edad	Total	Hombres	Mujeres
Total	2.642.964	1.357.730	1.285.234
De 0 a 14	894.887	459.315	435.572
De 15 a 29	691.207	349.284	341.923
De 30 a 44	440.935	227.381	213.554
De 45 a 59	363.329	190.385	172.944
De 60 o más	252.606	131.365	121.241

Fuente: Elaboración Propia a través de datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Año 2011. Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC). Presidencia de la República.

La población potencial entonces debería ser una proporción de las 691.207 personas que dedica o proyecta dedicar sus actividades de consumo y renta al sector agrario. En este caso, lo definido por el Subprograma es un 2,5% de la población rural de edad entre 15 a 29 años. En este punto no se encontraron estudios o documentos que respalden la determinación de este porcentaje.

Población Objetivo

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

Al respecto, según los antecedentes presentados, la Población Objetivo asciende a 4.000 jóvenes del sector rural.⁷ Sin embargo, al contrastar esta información con los datos del Sistema⁸ se visualizó que en el periodo evaluado (2012-2013), la meta estimada, incluso para el 2014 fue de sólo 1800 alumnos.

Se desconocen los criterios tenidos en cuenta por el programa para determinación de las metas para ambos casos.

Por otro lado, las referencias remitidas sobre la gestión, indican que la población objetivo se encuentra subestimada, pues el subprograma afirma que realiza supervisiones a Instituciones que implementan educación

agraria, lo cual expandiría teóricamente a la población objetivo, ya que tendría que incluir a todos los alumnos matriculados en las mismas.

Es oportuno que estas planificaciones sean realizadas en articulación interinstitucional con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Criterios de selección de beneficiarios y focalización.

No existen criterios de selección de Beneficiarios ya que se basa en la demanda, y si la cantidad de alumnos supera al máximo establecido por el MEC (28 alumnos por aula) las instituciones realizan exámenes de admisión, regulando de esta manera la cantidad de personas.

En cuanto al criterio de selección de territorio, para la apertura de las escuelas de la DEA, no se han incluido entre los antecedentes.

Productos

En los años 2012 al 2014, para el cumplimiento del propósito, el Subprograma cuenta con dos productos denominados “Formación de Alumnos” y “Transferencias de Subsidios a Instituciones Educativas de gestión privada del sistema de educación agraria”.

“Formación de Alumnos”: Este producto engloba varias actividades tanto técnicas como administrativas, que buscan el desarrollo integral de los alumnos aleccionados en escuelas agropecuarias.

Sin embargo considerando la redacción, se debe tener en cuenta que el mismo debe estar descripto como un producto finalizado, como por ejemplo “**Alumnos Formados en técnicas Agropecuarias**”.

⁷ Anexo Expediente SIME N° 65.573/2014

⁸ SIAF. Reportes de Fundamentación de Programas Públicos

Sobre la Pertinencia del producto, se indica que existen estudios y análisis sobre los retornos de la educación en los ingresos laborales, para el caso paraguayo oscilan entre el 6% y el 11%⁹, sin embargo, sobre el caso específico de la Educación Agropecuaria ya sea por el lado de la Educación Media Técnica o por el lado de la Educación Superior no se encontraron estudios, sino más bien investigaciones sobre el impacto de los ingresos y sobre la productividad de los trabajadores/o productores relacionados al sector agropecuario.

Por otro lado, se señala que las “Transferencias de Subsidios a Instituciones Educativas de gestión privada del sistema de educación agraria”, no representa un producto en sí, sino más bien es parte de un proceso que contribuye a la producción del servicio ofrecido, por lo que no corresponde existencia a ese nivel (producto), pudiendo quedar como Objeto del Gasto en el primer producto.

Planificación y avance productivo 2012 - 2013

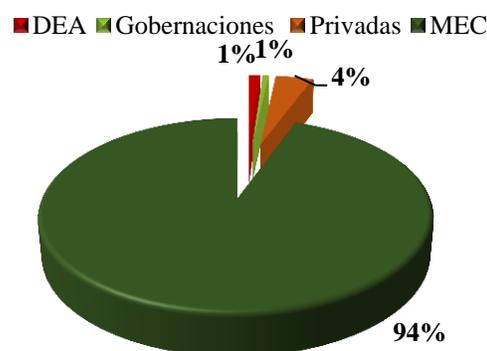
Producto	Unidad de Medida	2012			2013		
		Meta Planificada	Avance Productivo	% Meta Productiva	Meta Planificada	Avance Productivo	% Meta Productiva
Formación de Alumnos	Alumnos	1.800	1.309	73	1.800	1.800	100
Transferencias de subsidios a instituciones educativas de gestión privada del sistema de Educación Agr.	Transferencias	316	315	100	15	15	100

Fuente: Reportes del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Como puede observarse en el cuadro precedente, se ha cumplido en un 100% las metas previstas en ambos productos para el año 2013, superando lo alcanzado en el año 2012 en el producto formación de alumnos.

Cobertura

Existen escuelas agrícolas en los 17 departamentos del país, 9 son dependientes de DEA, como se observa en el gráfico, 5 de las Gobernaciones, 31 privadas y las demás corresponden al MEC.



Fuente: Expediente SIME 5.511/14 Balance Anual de Gestión Pública. Dirección de Educación Agraria.

En total en el año 2014, integraron 805 escuelas agrícolas, donde el 84% aplica Iniciación Profesional Agropecuaria (IPTA), el 10% Bachiller Técnico Agropecuario (BTA), el 5% aplica IPTA y BTA, y sólo el 1% aplica Bachillerato Técnico Agromecánico, Bachillerato Técnico en Ciencias Ambientales y la correspondiente a la educación no formal.

⁹ “Análisis sobre el retorno individual de la educación Agraria y su rol para el desarrollo de los territorios rurales en el Paraguay”.-Marzo 2013 (Pág.2 y 4)

Distribución geográfica de las Escuelas Agrícolas dependiente del DEA. Mapa del Paraguay



Fuente: Expediente SIME 5.511/14 Balance Anual de Gestión Pública. Dirección de Educación Agraria.

Al parecer, la oferta del servicio desde el punto de vista "Público" es insuficiente dada la brecha entre los 4000 jóvenes del sector rural identificados y las 1800 personas establecidas como meta a formar en un Ejercicio Fiscal.

Beneficiarios efectivos

El Programa informó que al cierre de los años 2012 y 2013, llegaron a 1309 y 1800 personas capacitadas respectivamente, consistentes con la planificación realizada para el año 2013, llegando a un 100% de lo planificado.

Indicadores

En el periodo de análisis, el Subprograma no contaba con indicadores que midan la gestión.

Identificación de la Problemática

En la formulación del diagnóstico no se contextualiza la situación de donde parte la intervención, si bien, el subprograma ya se encontraba desde los inicios del Ministerio de Agricultura y Ganadería, las necesidades de aquellos tiempos, no son análogas a éstas.

En sus inicios, la Dirección de Educación agraria, era la única que formaba en materia agraria, actualmente, existen numerosas escuelas agrícolas, tanto es así que el MEC posee el 94% de todas las escuelas agrícolas a nivel país y la DEA sólo el 1%, lo cual guarda coherencia, ya que el MEC es el rector de la Educación en Paraguay, además esto le hace responsable de las habilitaciones de las distintas especialidades según la demanda existente en cada región, sobre el punto, la DEA debería encargarse de las cuestiones técnicas-específicas, que hace al sector agropecuario, capacitando a los docentes de instituciones que la imparten y apoyando en instrumentales.

Por otro lado, según datos remitidos por el Subprograma, se observó que el 84% de las escuelas agrícolas responden a la Iniciación Profesional Agropecuaria.

No obstante, también deberían contar con base de datos de los alumnos egresados, para medir, con indicadores, la evolución de la problemática que dio inicio al subprograma.

Finalmente, se presentan insuficiencias en la identificación de la problemática a atender.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El subprograma respalda su ejecución en evidencias que demuestran la efectividad de la formación en la productividad agrícola. No obstante el diseño requiere ajustes en los objetivos para que estos sean enfocados a resultados claros y medibles.

El subprograma no cuenta con indicadores de desempeño, a excepción de la medición que se realiza a través del producto “Formación de Alumnos” en donde se recogen datos de personas formadas, sin embargo es importante que el subprograma complemente el seguimiento con indicadores que midan otras dimensiones y ámbitos del desempeño, como ser los resultados, la eficiencia y la calidad del bien o servicio entregado.

El subprograma actualmente define un proceso como producto en el caso de las “Transferencias”, por lo que se sugiere sea incluido en el producto “Formación de Alumnos”, restando de esta manera procesos presupuestarios innecesarios y metodológicamente incorrectos en cuanto a Diseño se refiere.

Respecto a la cuantificación de la población potencial, está no es precisa en cuanto a los datos que arroja el Censo Agropecuario del 2008, lo que hace suponer que se encuentra subestimada mientras que la meta de Formación de Alumnos no ha sufrido variación durante el periodo 2012-2013, habiendo aumentado el presupuesto, hecho que hace suponer implicaría un aumento en la cobertura. En ese sentido, se recomienda realizar estudios que puedan estimar la cantidad

BIBLIOGRAFÍA

Expediente SIME N° 65.573/2014 .Antecedentes y anexos, del subprograma Educación Agraria. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Expediente SIME 5.511/14 Balance Anual de Gestión Pública. Dirección de Educación Agraria.

Análisis sobre el retorno individual de la educación agraria y su rol para el desarrollo de los territorios rurales en el Paraguay. MCS grupo consultor. Donación JICA. Marzo 2013

Encuesta Permanente de Hogares 2011. Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. Presidencia de la República.

Formulario FG 02 1Fundamentación de Programas

Sistema Integrado de Contabilidad (SICO)

Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP)

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS
"Evaluación de Diseño"

Coordinación General

Dirección General de Presupuesto

Oscar Lovera

Difusión

Unidad Técnica y de Difusión

Elba Mencía

Coordinación

Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público

Teodora Recalde

Supervisión y Edición

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Montserrat Díaz

Evaluación

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Rogelio Ibañez

Dirección General de Presupuesto

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera

Ministerio de Hacienda

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

