

**PRESUPUESTO POR RESULTADOS**

# **Evaluación de Programas Públicos**

**Evaluación de Diseño y Gestión  
Subprograma  
Fomento de la Producción de Alimentos  
para la Agricultura Familiar**

**2015**



**TETÁ VIRU  
MOHENDAPY**  
MOTENONDEHA  
MINISTERIO DE  
**HACIENDA**

**TETÁ REKUÁI**  
**GOBIERNO NACIONAL**  
Tajapa kande raperá ko'kga guiso  
canstruyendo el futuro hoy

## Índice

<b>SIGLAS</b> .....	1
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	2
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	3
<b>II. DISEÑO</b> .....	4
<b>III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN</b> ...	13
<b>IV. RECURSOS FINANCIEROS Y RESULTADOS</b> .....	16
<b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	19
<b>VI. GLOSARIO</b> .....	21
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	23
<b>VIII. ANEXOS</b> .....	24

**SIGLAS**

**DEAG:** Dirección de Extensión Agraria

**ID:** Indicadores de Desempeño

**INDERT:** Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra

**MAG:** Ministerio de Agricultura y Ganadería

**MEA:** Marco Estratégico Agrario

**OG:** Objeto de Gasto

**PAEI:** Programa de Agricultura y Economía Indígena

**PPA:** Programa para la Producción de Alimento

**PRODERS:** Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible

**SIAF:** Sistema Integrado de Administración Financiera

## INTRODUCCIÓN

La presente evaluación tiene como objetivo analizar el Subprograma “Fomento para la Producción de Alimento por la Agricultura Familiar (PPA)”, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, entre el periodo 2013- 2014.

El estudio se enfoca en evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas, su cobertura y operación, la participación de los productores y sus organizaciones; así como a la identificación y cuantificación de los beneficiarios, lo que permitirá identificar áreas de oportunidad para el mejoramiento de las intervenciones.

Este proceso se realiza en el marco del Presupuesto por Resultados cuya estrategia de gestión consiste en 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.

Las informaciones y los puntos expuestos a continuación son resultados del análisis obtenido vía revisión documental y de campo resultantes de entrevistas con beneficiarios y representantes del PPA.

Este informe se presenta con siete apartados fundamentales, en primer lugar los antecedentes, en el que se detalla un breve histórico del subprograma a ser evaluado, seguido a esto se observa el diseño, en el que se describe la población a ser estudiada, así como la cobertura geográfica que abarca el estudio, los productos que ofrece y una mención a los indicadores de desempeño del subprograma. En tercer lugar se tiene, la estructura y organización encargada de la puesta en práctica del subprograma, el cuarto apartado, describe los recursos financieros asignados y los resultados obtenidos en el periodo. Por último, se tiene la conclusión de la evaluación así como una serie de recomendaciones, que tienen como objetivo mejorar los resultados de las intervenciones.

## **SUBPROGRAMA: FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTO POR LA AGRICULTURA FAMILIAR**

### **I. ANTECEDENTES**

Los problemas de pobreza y de insuficiencia alimentaria se han acentuado, según los datos de la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC). La pobreza extrema<sup>1</sup> afectaba en el 2008 a 30,9% de la población rural, es decir unas 800.000 familias de las 2,63 millones de personas que vivían en el campo.

Así también, en lo que se refiere a comunidades indígenas, la gran mayoría de ellas se encontraban en la franja de la pobreza extrema, enfrentando elevados índices de desnutrición y prevalencia de enfermedades asociadas con los cuadros sub-alimentarios<sup>2</sup>.

El censo agropecuario publicado en el año 2008, indica los estrechos márgenes de accesibilidad a la mayor parte de los recursos productivos para la mayoría de las familias de la Agricultura Familiar (AF), al menos 145.000 fincas agropecuarias (50% del total) se manejan sobre parcelas cuya superficie total no superan 5 hectáreas (ha), y otras 70.000 (24% del total), lo hacen en predios de entre 5 ha y 10 ha<sup>3</sup>.

Así también, la asistencia técnica como crediticia (incluyendo de fuente oficial y privada), han estado accesibles sólo para el 10% del grupo de agricultores/as con predios de hasta 5 ha y para los agricultores/as cuyos predios de entre 5 y 10 ha, las proporciones de acceso son ligeramente superiores, en ninguno de los casos la cobertura de asistencia técnica supera el 25% y la de crédito el 30% de las fincas.

Considerando el escenario presentado, en el año 2010 a través de la Resolución Ministerial N° 2.572 del 09 de diciembre del 2010, se aprueba e implementa el Subprograma Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar<sup>4</sup>, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

El mismo, se constituye como iniciativa de la entidad en respuesta al Plan Económico y Social (PEES) 2008-2013, en sus objetivos específicos de “Fortalecer la competitividad de la Agricultura Familiar y jerarquizar su papel como proveedora de alimentos”, además de fortalecer las capacidades de los servicios del Ministerio de Agricultura y Ganadería en todas las organizaciones.

El diseño y las reglas de operación fueron establecidos y emitidos en un documento anexo a la resolución mediante el cual se crea el PPA<sup>5</sup>, el mismo ha tenido modificaciones hasta el año 2014.

---

<sup>1</sup> Estado en el cual el ingreso obtenido por las personas o grupos familiares es insuficiente para cubrir adecuadamente las necesidades de la alimentación.

<sup>2</sup> Cantidad de alimentos consumidos habitualmente, lo que no implica el consumo estricto de nutrientes.

<sup>3</sup> Informe de Antecedentes de Evaluación. Expediente SIME N° 30.566/2015

<sup>4</sup> Aquella actividad productiva rural que se ejecutan utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor de 20 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza, bajo condición alguna sea en propiedad de arrendamiento, u otra relación, más de 50 hectáreas en la Región Oriental y 500 hectáreas en la Región Occidental de tierras independientemente del rubro productivo.

<sup>5</sup> Programa para la Producción de Alimentos

En el año 2011, se inició la ejecución a través de la definición de un producto<sup>6</sup> “Apoyo a la producción de recursos alimenticios”, en el cual se agrupaban los diversos componentes diseñados para llevar adelante el programa.

A partir del año 2012, se ha diseñado e implementado dos nuevos productos: “Asistencia técnica a la agricultura familiar” y “Financiamiento de proyectos de inversión” reemplazando al anterior.

Con esta innovación el PPA busca mejorar su diseño avanzando en el apoyo a las estrategias de la política agrícola estatal, visualizándose la línea de acción hacia las inversiones agrícolas, aprovechando el diseño para orientar estratégicamente hacia las ramas productivas como equipamientos agrícolas.

El marco político institucional al cual responde actualmente son: Marco Estratégico Agrario 2014 - 2018 y Plan Estratégico Institucional 2014 – 2018.

## II. DISEÑO

De acuerdo a los Antecedentes presentados por el MAG, el objetivo del PPA es que las familias miembros de la Agricultura Familiar (AF) mejoren su calidad de vida, incrementen la producción de alimentos inocuos y de calidad, que contribuyan a la nutrición, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria y que posibiliten la mejora de la economía local disminuyendo así la pobreza rural.

El subprograma se inserta en el Eje 2 Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria, del Marco Estratégico Agrario (MEA) 2014-2018, que tiene por objetivo general “*Generar las condiciones para que los productores familiares puedan acceder a los servicios institucionales que faciliten la producción familiar de alimentos inocuos y de calidad, para el autoconsumo y para el mercado, asimismo, incrementar la participación de los mismos en el abastecimiento de la demanda interna y externa de renta*”.

En este contexto, se considera que el objetivo de esta intervención es claro y oportuno, puesto que responde a los compromisos asumidos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería ante el Gobierno Nacional dentro de la política de Seguridad Alimentaria, siguiendo las líneas estratégicas priorizadas en relación al sector de la agricultura, teniendo en cuenta que se enfoca a una población con extrema pobreza situada en las zonas rurales del país. En ese sentido, el criterio de priorizar la producción destinada al consumo familiar, además de enfocarse hacia una población con menos oportunidades económicas para desarrollarse, lo ubica entre las intervenciones consideradas estratégicas del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

### Tipos de Población

#### a) Población Potencial y Objetivo

El subprograma está dirigido a miembros integrantes de las familias de la Agricultura Familiar, estos incluyen a los jóvenes, mujeres y varones adultos, con énfasis en mujeres cabeza de familia; las mismas se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema ubicadas en el sector rural de los distintos departamentos del país a excepción del Departamento Central.

Este grupo familiar pertenece a familias de pequeños productores rurales, cuya base fundamental de ingresos y sustentos lo constituyen la producción agropecuaria de sus predios o fincas.

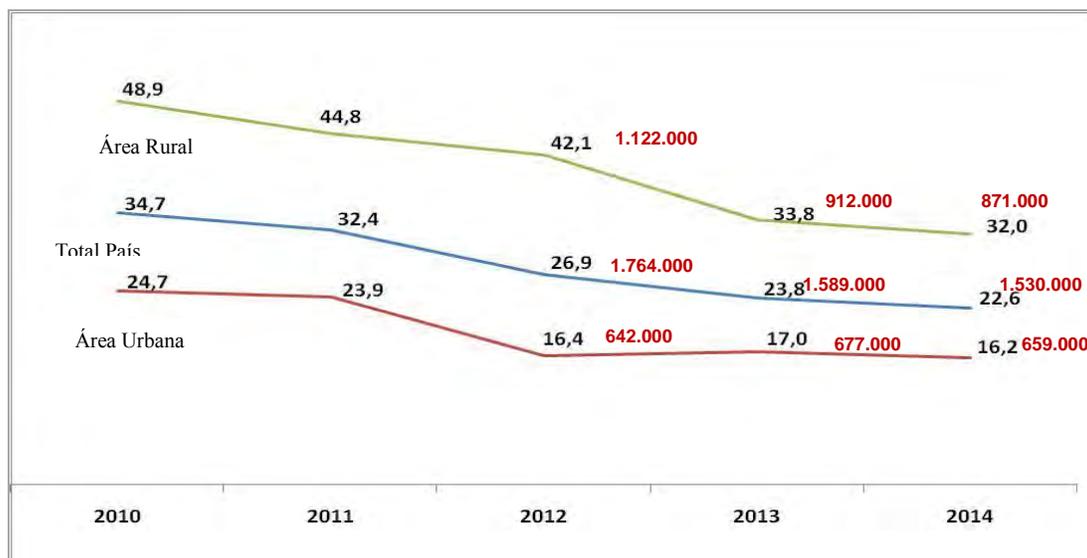
---

<sup>6</sup> Son bienes y/o servicios que se entregan a la población beneficiaria con el fin de contribuir al logro de un determinado resultado.

## EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS "Evaluación de Diseño y Gestión"

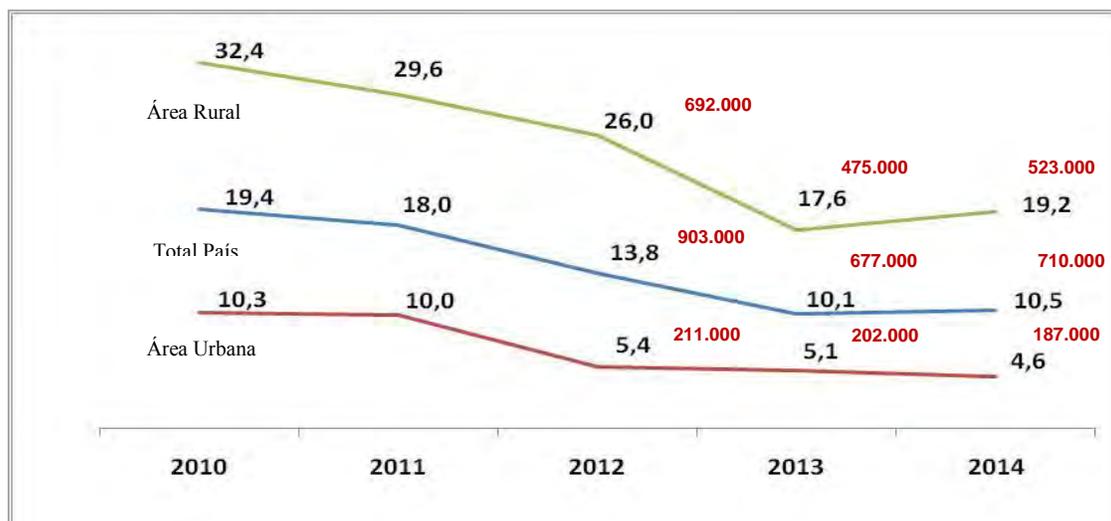
Por un lado, según los últimos registros a través de la Encuesta Permanente de Hogares de la Dirección General de Estadísticas y Censos, la población que se encuentra en situación de pobreza corresponde a 1.530.000 personas de los cuales 871.000 se encuentran en el área rural.

### Evolución de la Incidencia de la Pobreza Total



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2010/2014. DGEEC

### Evolución de la Incidencia de la Extrema Pobreza



Fuente: DGEEC Encuesta Permanente de Hogares 2010/2014

Así también, la población de extrema pobreza, oscila a 710.000 personas, situándose 523.000 en la zona rural.

Por otro lado, para la estimación de la población potencial y objetivo, el subprograma consideró la línea de base proporcionada por el INDERT (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y la Tierra),

donde se tienen registrados los asentamientos rurales del país, integrados por la población de extrema pobreza.

A pesar de que desde el subprograma se ha señalado que consideran como población potencial a las familias más pobres, no se ha visto un análisis discriminando y cuantificando la población que cuenta o reúne las características determinadas por el subprograma de manera global, para convertirla en potencial beneficiaria, en decir PPA fue creado y sigue funcionando sin un conocimiento específico de a cuanta población debiera atender (línea de base), y sin esta información difícilmente se podrá determinar si es eficiente o no, o si ya ha cumplido con el propósito para lo cual se ha creado.

#### **b) Población Beneficiaria**

La identificación y estimación de la población beneficiaria se basa en una matriz de intervención del PPA. A través de la misma, se identifica por Departamento la cantidad de asentamientos, su denominación, la cantidad de familias y técnicos que realizan las asistencias.

Los criterios que se consideran para la inclusión de agricultores en la matriz de intervención son:

- Familias campesinas que habitan en asentamientos rurales del territorio nacional.
- Comunidades de pueblos originarios.
- Familias de zonas rurales que conforme a los criterios de focalización del Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) se encuentran en situación de pobreza extrema.
- Otras familias pertenecientes al sector de la Agricultura Familiar, a través de sus organizaciones.

En la entidad aún no se cuenta con un estudio de estratificación de productores<sup>7</sup>, que permita la definición de esquemas diferenciados de apoyo y la priorización de determinadas inversiones, por lo que sigue siendo un tema pendiente de atender. La selección de la población beneficiaria es determinada por los técnicos de campo quienes seleccionan a los agricultores/as a quienes brindarán las asistencias. Dentro de esta selección, cada técnico está designado a atender como mínimo a 120 familias, pudiendo incluir a los asentamientos indígenas de las regiones.

En ese sentido, se ha identificado que uno de los obstáculos para el desarrollo efectivo de las actividades del subprograma representa el gran número de familias que los técnicos están obligados a cubrir, en las entrevistas realizadas durante el proceso de evaluación tanto a referentes, coordinadores y técnicos de campo, manifestaron que la cantidad asignada supera la capacidad real de los técnicos para poder llegar a cada productor en forma práctica y personalizada. Este hecho se torna todavía más complicado por la distancia y la mala condición en la que se encuentran los caminos rurales.

La intención del subprograma de aumentar la cobertura buscando llegar a la mayor cantidad de productores posibles es alentadora, pero esto solo sería efectivo si va acompañado por aumentos equivalentes de insumos y Recursos Humanos para el cumplimiento de las metas estimadas.

Si bien no se cuenta con un estudio especializado que ayude a determinar la cantidad de productores con la que un técnico operaría eficientemente en el campo, se tomará como referencia en esta evaluación lo señalado por los propios técnicos y coordinadores del subprograma, los cuales hicieron mención de que la cantidad óptima estaría entre 60 a 80 productores por técnico de campo.

---

<sup>7</sup> Agrupación de agricultores que comparten similares características.

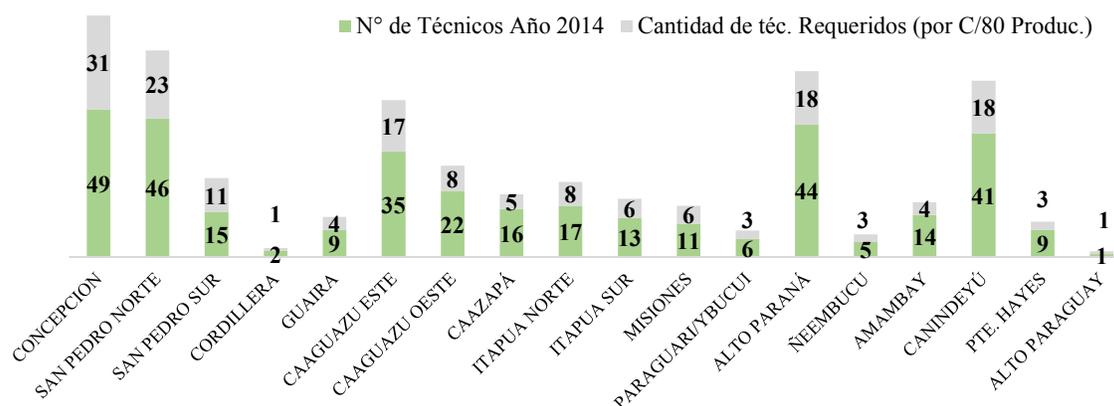
EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS  
 "Evaluación de Diseño y Gestión"

Los avances presentados desde el año 2013, muestran que las cantidades de beneficiarios han decrecido debido a la disminución de recursos financieros para la contratación de técnicos de campo, siendo el promedio de atención por técnico entre 118 y 124 familias.

Año	2013	2014	2015
Cantidad de beneficiarios	50.676	41.965	37.423
Técnicos de campo	409	355	310
Promedio de agricultores asistidos por técnico	124	118	121

**Fuente:** Matriz de intervención del Subprograma. SIME N° 30.566/2015

**Requerimientos de Técnicos Adicionales**  
**Cobertura 41.965 familias**



**Fuente:** Elaboración propia en base a la matriz de intervención del Programa. SIME N° 30.566/2015

**Cobertura Geográfica**

Fomento de la producción de Alimentos para la Agricultura Familiar, tiene cobertura a nivel nacional, es decir las intervenciones se distribuyen en todo el país excepto el Departamento Central.

La distribución geográfica ha correspondido a la atención de las demandas regionales, que obedece a las condiciones y el predominio de las principales ramas agrícolas. Los Departamentos considerados más críticos son Concepción, San Pedro y Caaguazú donde la cobertura es mayor, por el establecimiento de mayor cantidad de asentamientos.

**EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**  
*“Evaluación de Diseño y Gestión”*

<i>Población Beneficiaria</i>				
<i>N°</i>	<i>Departamento</i>	<i>Total de Familias</i>		
		<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
1	Concepción	7.535	6.418	4.862
2	San Pedro Norte	7.105	5.489	5.118
3	San Pedro Sur	3.225	2.095	1.999
4	Cordillera	948	236	336
5	Guaira	1.125	1.071	743
6	Caaguazú Este	5.190	4.166	3.207
7	Caaguazú Oeste	3.090	2.431	2.414
8	Caazapá	1.668	1.667	1.561
9	Itapúa Norte	2.564	1.999	1.656
10	Itapúa Sur	1.557	1.552	1.508
11	Misiones	1.446	1.360	1.388
12	Paraguarí/Ybycui	585	701	700
13	Alto Paraná	5.329	4.938	4.536
14	Ñeembucú	844	605	475
15	Amambay	1.833	1.457	1.385
16	Canindeyú	5.022	4.682	4.646
17	Pte. Hayes	1.265	941	732
18	Alto Paraguay	345	157	157
<b>Total familias asistidas</b>		<b>50.676</b>	<b>41.965</b>	<b>37.423</b>

Fuente: Matriz de intervención del Programa. SIME N° 30.566/2015

### Producto

El Subprograma identifica a través de sus gestiones, dos tipos de intervenciones:

- Asistencia técnica, capacitación y provisión de insumos agropecuarios a familias rurales.
- Financiamiento de proyectos de inversión.

A través de estos, las familias pertenecientes a la Agricultura Familiar buscan ampliar sus oportunidades. Para ello, desde el diseño del subprograma se contemplan herramientas mediante las cuales se pretende contribuir a la búsqueda de una mayor suficiencia alimentaria.

Para la evaluación de los componentes que hacen a los bienes y servicios entregados, se toma a consideración el resultado de las entrevistas realizadas a los técnicos, coordinadores y beneficiarios de los asentamientos de cuatro Departamentos del interior del país, Misiones, Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú.

Para ello, se realizaron visitas a 20 familias productoras, 7 técnicos de campo y 4 Coordinadores de los Departamentos mencionados, de los cuales se han recogido observaciones e informaciones relevantes los cuales se mencionan a continuación:

*Capacidad Organizativa*; a través de este componente se agrupa a los agricultores en comités u otros tipos de organizaciones, para el desarrollo de sus capacidades tanto humanas como productivas.

Estas agrupaciones integran en promedio 10 a 20 agricultores, que aparte de organizarse y formalizar sus actividades son reconocidos por instituciones tales como el MAG, MH<sup>8</sup>, permitiendo tener acceso a las asistencias financieras y crediticias. Así también, facilita a los técnicos de campo la realización de capacitaciones y la planificación de cultivos, ya que lo realizan en forma conjunta, a través de la realización de reuniones generalmente llevadas a cabo en viviendas de uno de los integrantes del comité.

Es importante destacar que la labor de los técnicos de campo en este ámbito, es de servir como líderes para la realización de trámites y gestiones que demanda el inicio de estas organizaciones ante las instituciones públicas, sobre todo dado el grado de formación académica y los limitados recursos característicos de la población, lo cual implica que en muchas ocasiones no puedan realizar ni siquiera una fotocopia del documento de identificaciones.

Si se realiza la comparación de situaciones antes y después de la aplicación del subprograma, se observan importantes avances, de ser un sector en el que casi no existía organización alguna, pasó al establecimiento de 1.842 organizaciones hasta el 2014.

Así también, el agruparse en comités permite la preparación y presentación de Proyectos Productivos para ser financiados a través del subprograma.

*Provisión de insumos agropecuarios*, dentro de este componente se busca que los agricultores dispongan permanentemente de semillas (semillas de rubros para consumo, abono verde, etc.), animales menores entre otros. En ese sentido, en los antecedentes presentados por el subprograma como las observaciones realizadas en campo se muestra un grado de disconformidad respecto a este componente, por lo que se considera un cuello de botella bastante importante para el desarrollo de la agricultura, las razones son:

- 1- Los insumos (semillas), entregados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería son calificados por los agricultores como de muy baja calidad, la mayoría ni siquiera llega a germinar. Por lo que el tiempo y los costos que los productores incurren para cultivarlos se pierden.
- 2- Se ha visto que el subprograma en los últimos años se ha abocado a la entrega de fogones en alto<sup>9</sup> complementados con piletas (para uso en la cocina) y otros utensilios, cuya utilidad para los beneficiarios no se cuestiona, sin embargo, teniendo en cuenta que lo que se busca con esta intervención es fomentar la agricultura familiar, una buena práctica sería impulsar proyectos que tengan mayor vinculación con el desarrollo de la agricultura, como herramientas para la adopción de tecnologías, aplicación de medidas conservacionistas de manejo de suelo, sistema de riego, material genético de calidad, infraestructura productiva, semillas de buena calidad, etc.

---

<sup>8</sup> Ministerio de Hacienda

<sup>9</sup> Dispositivo que genera calor, y que lo mantiene dentro de un compartimiento cerrado. Se utiliza tanto en la cocina, para calentar o secar alimentos.

En cuanto a la *Comercialización*, las actividades están orientadas a facilitar la inserción de agricultores/agricultoras familiares en los mercados de productos alimenticios, y no alimenticios. Desde su diseño apunta hacia organizaciones de agricultores/as familiares que tienen escasa o ninguna experiencia en la comercialización de sus productos.

En las documentaciones analizadas no se ha observado avances importantes respecto a este componente, si se basa el análisis en las visitas de campo, se tiene que el 60% de los agricultores entrevistados manifestaron no tener apertura a los mercados, comercializan sus productos en sus propias fincas, el 25% organizan ferias semanales, y el 15% llevan sus productos a vender en los comercios locales.

El principal inconveniente para el desarrollo de la comercialización lo constituyen los caminos que se encuentran en pésimas condiciones, en periodo de lluvia son prácticamente intransitables. La mayoría de los asentamientos se encuentran alejados de las rutas asfálticas, lo que impide muchas veces conectarse con el mercado. Ésta situación es aprovechada por muchos empresarios que acuden a las fincas y obtienen los productos a muy bajo precio.

A pesar de que el PPA cuenta con un sector especializado en Comercialización, en los asentamientos recorridos se ha observado escasa información de mercados, como la floja planificación de la producción en función al mismo, teniendo como consecuencia problemas al momento de comercializarlos.

Es preciso coordinar las asistencias tanto dentro y entre las instituciones del Estado. Así también, fomentar la integración de los productores a cooperativas de producción, realización de ferias semanales o contratación de transportes exclusivos para el traslado de los productos hasta el mercado.

Así también, es importante mencionar que una opción válida para mejorar la comercialización de los productos agrícolas podría ser abocarse al Decreto N° 1056/2013 POR EL CUAL SE ESTABLECE LA MODALIDAD COMPLEMENTARIA DE CONTRATACIÓN DENOMINADA PROCESO SIMPLIFICADO PARA LA ADQUISICIÓN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SE FIJAN CRITERIOS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN Y SELECCIÓN APLICADAS PARA ESTAS ADQUISICIONES; donde los comités podrían ser partícipes en la venta de sus productos, para la preparación del almuerzo escolar, en el marco de las compras públicas en todo el territorio nacional.

Otro de los componentes fuertes es la *Asistencia Técnica*, mediante el cual se busca el aumento de la capacidad de gestión productiva integral, el manejo de la tecnología apropiada, la adopción de prácticas y métodos de recuperación y conservación de suelo y otros recursos naturales, y el adecuado manejo de información para las decisiones productivas, organizaciones y de comercialización.

Las asistencias realizadas se dan en áreas de capacitación en la agricultura conservacionista; Producción de rubros de consumo; Producción de rubros de renta; Gestión asociativa; Gestión comercial con énfasis en Ferias agropecuarias etc.

Al considerar las características de la población eminentemente pobre, si el subprograma sólo enfatiza el asistencialismo técnico, se ha comprobado mediante observaciones que no trasciende a

resultados significativos, puesto que los agricultores no cuentan con infraestructuras e insumos para poder explotar sus tierras.

### Indicadores de Desempeño

El subprograma actualmente realiza el seguimiento de su gestión a través de indicadores de desempeño, cuyos resultados en los años 2013 y 2014 fueron:

Indicadores de Desempeño	2013		2014	
	Meta	Avance	Meta	Avance
Familias rurales asistidas acceden a los alimentos de forma sostenida	50.000	50.676	50.000	41.965
Financiamiento de microproyectos	150	88	300	92
Recursos financieros ejecutados a diciembre, respecto a lo asignado en enero (en millones de Guaraníes).	50.373	40.602	38.038	22.670

Fuente: Formulario Informe de Indicadores por estructura presupuestaria. SIAF

Los indicadores muestran que a través de las asistencias brindadas por el subprograma, la cantidad de familias rurales que lograron acceder a los alimentos<sup>10</sup> en forma sostenida fue 50.676 en el año 2013 y 41.965 en el año 2014, estas cantidades representan la totalidad de la población beneficiaria por año, lo que permite inferir que todas las familias que de alguna forma reciben o fueron asistidas por el subprograma cuentan con una seguridad alimentaria<sup>11</sup>, respondiendo con una parte importante del objetivo para el cual fue creado.

En el año 2014, las 41.965 familias provinieron de 274 asentamientos rurales, de los cuales 31.354 familias están asociadas a 1.750 organizaciones de productores (218 comités de varones, 615 comités de mujeres y 917 comités mixtos)).

Teniendo en cuenta que el subprograma no cuenta con la cuantificación de la población potencial, para el análisis de incidencia y cobertura sobre la cantidad de la población en extrema pobreza, se realizará un análisis paralelo bajo los supuestos de que en primer lugar, cada familia en promedio está compuesta por 5 personas; en base a los datos obtenidos de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos sobre una cantidad aproximada de 475.000 personas para el año 2013 y 523.000 personas para el año 2014, las cuales se encuentran en la extrema pobreza en la zona rural (área de cobertura del subprograma) y en segundo lugar que todas las familias en extrema pobreza tienen como base fundamental de ingresos y sustento la producción agropecuaria.

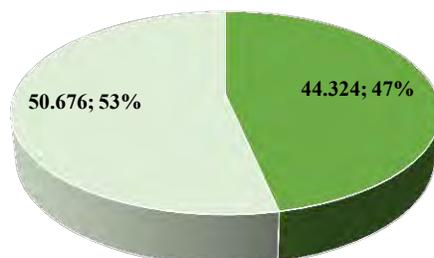
Los resultados expresan, que en el año 2013 el subprograma Fomento para la Producción de Alimento de la Agricultura Familiar brindó asistencia al 53% de la población en extrema pobreza y para el año 2014, la cobertura fue del 40%. En ese sentido, el retroceso de la cobertura se debió al aumento de la población en extrema pobreza para el año 2014 y la disminución de los avances

<sup>10</sup> A través de la producción en las propias fincas

<sup>11</sup> Hace referencia a la disponibilidad de alimentos, el acceso de las personas a ellos y el aprovechamiento biológico de los mismos

productivos del subprograma derivado de las dificultades del manejo de los recursos al interior del programa para el año 2014.

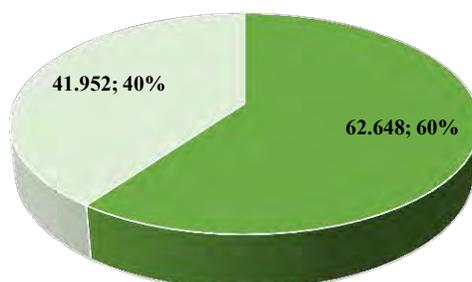
**Año 2013: Cobertura del Subprograma sobre la Población en  
Extrema Pobreza (95.000 familias)**



■ Familias estimadas en extrema pobreza sin asistencia ■ Familias asistidas por PPA

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos obtenidos del Formulario de Indicadores y la DEEC

**Año 2014: Cobertura del Subprograma sobre la Población en  
Extrema Pobreza (104.600 familias)**



■ Familias estimadas en extrema pobreza sin asistencia ■ Familias asistidas por PPA

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos obtenidos del Formulario de Indicadores y la DEEC

Es importante mencionar que los resultados son estimativos, considerando que sólo se tuvo en cuenta uno de los criterios de selección para beneficiarios (pertenecer a la población de extrema pobreza) quedando los demás criterios fuera, debido a que no se pudo contar con los datos para el análisis.

Por otra parte, si los resultados obtenidos son comparados con periodos anteriores 2011-2012 (primer periodo de implementación del subprograma), donde las cantidades de familias beneficiarias se encontraba entre 60.000 a 85.000 familias, las disminuciones tanto de las metas y de los avances, son aún más marcadas.

Así también, los avances del indicador que mide la cantidad de micro proyectos que fueron financiados, fueron bajos en comparación a las metas establecidas, la causa expuesta por el subprograma fue la no disponibilidad de recursos para financiarlos.

Finalmente, respecto a los indicadores el subprograma no cuenta con aquellos que pudieran medir resultados basados en las intervenciones, como por ejemplo familias que hayan superado la línea de extrema pobreza gracias al incremento de su productividad. Familias que han logrado comercializar sus productos en forma exitosa y en su totalidad, como así también la medición de la calidad de las asistencias recibidas, es decir la satisfacción de los beneficiarios.

Lo trascendental de una intervención se traduce en los efectos que éstos producen, los mismos tienen que ser medidos y/o cuantificados para dar a conocer los resultados. Si se implementan buenos indicadores no sólo se obtendrá información sobre cantidades de productores que están progresando a través de PPA, sino también significará un desafío para los técnicos que necesariamente tendrán que abocarse a resultados.

### III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN

La estructura organizativa de PPA y las funciones de cada personal, están establecidos en un Manual Organizacional y de Funciones. Desde la creación del subprograma el manual se ha actualizado en dos ocasiones, la última actualización se ha realizado en abril del año 2015.

La distribución de los Recursos Humanos del subprograma se divide en tres niveles:

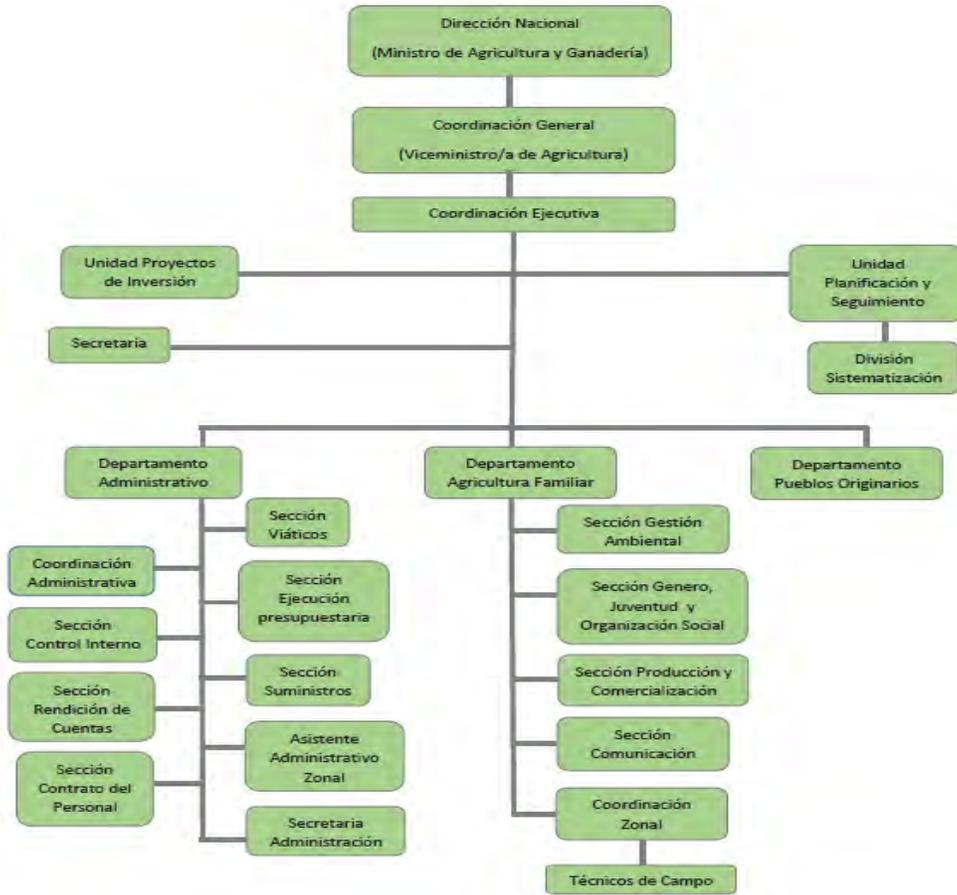
**Nivel Directivo Gerencial:** Conformado por el Director Nacional, Director Ejecutivo, Coordinador Ejecutivo y Staff de apoyo (Incluyendo a técnicos y administrativos).

**Nivel Operativo Central:** Constituido por la Unidad Ejecutora del Programa (UEP).

**Nivel Operativo Local:** Conformado por, un coordinador zonal, responsable de realizar una gestión compartida con los técnicos de campo; y los técnicos, ubicados en los asentamientos rurales propiamente, cuya responsabilidad es brindar los servicios de asistencia técnica en base al enfoque del subprograma.

El organigrama que estuvo vigente en el periodo de evaluación (2013 -2014) es el siguiente:

## EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS "Evaluación de Diseño y Gestión"



Fuente: Antecedentes. Expediente SIME N° 30.526/2015

En cuanto a la cuantificación del total de funcionarios se ha observado inconsistencias respecto a los antecedentes presentados, especialmente en el número de técnicos de campo que operan en el subprograma. Por un lado, se tiene la siguiente información:

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS  
"Evaluación de Diseño y Gestión"

<i>Dotación total del personal según modalidad de contrato</i>				
<i>Funcionarios</i>	<i>Año 2013</i>		<i>Año 2014</i>	
	<i>Permanente</i>	<i>Adicional requerido (Contratado)</i>	<i>Permanente</i>	<i>Adicional requerido (Contratado)</i>
Coordinador Ejecutivo	1	0	1	0
Administrador	1	0	1	0
Jefe de Dpto.	6	0	4	0
Jefe de División	6	0	8	0
Asistente Técnico Adm.	20	0	4	3
Secretario	1	0	1	0
Servicios Generales	4	0	2	2
Técnicos de Campo	750	60	0	409
Facilitadores Territoriales	76	0	0	0
Técnicos	10	0	0	0
Promotores	17	0	0	0
Técnicos UEP	0	0	4	8
Coordinadores Zonales	0	0	0	23
<b>Subtotal</b>	<b>892</b>	<b>60</b>	<b>25</b>	<b>445</b>
<b>Total</b>	<b>952</b>		<b>470</b>	

**Fuente:** Antecedentes Expediente SIME N° 30.566/2015

La variación del número de funcionarios del año 2014 respecto al 2013 ha sido muy significativa igual a 480 funcionarios. Lo que llama la atención es el número de Técnicos de Campo en el año 2013, correspondiente a 750 técnicos. Al cruzar los datos con la Matriz de Intervención del Subprograma para el mismo año se apreció una cantidad igual a 409 técnicos (contratados), marcando una diferencia de 341 técnicos de campo.

De la misma forma para el año 2014, se observaron variaciones en cantidades de técnicos igual a 90.

Por otro lado, tratando la temática de género, es importante mencionar que entre los técnicos del PPA existe una mayoría de hombres por sobre las mujeres, sin que este hecho resulte necesariamente en un indicador de desigualdad entre hombres y mujeres, sino más bien podría deberse a un interés laboral diferencial. En cuanto a la selección de beneficiarios o beneficiarias se priorizan aquellas familias cuya cabeza de hogar es una mujer. En concreto, no se visualizan hechos que reflejen situaciones de inequidad de género en el subprograma.

Por otro lado, luego de haber analizado el objetivo del subprograma, su estructura, el mecanismo de coordinación al interior de la institución y el contexto en el que este se inserta en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, interactuando con otras intervenciones cuyos objetivos apuntan a lo mismo, se sugiere en esta evaluación la integración a nivel de diseño y presupuestario a otros subprogramas que al igual que PPA realizan asistencias técnica.

El fundamento de esta sugerencia se basa en que a lo largo de la evaluación se ha observado que los cuellos de botella se generan en la capacidad del subprograma en gestionar sus recursos, entiéndase como financiero, insumos y equipo técnico ante una población beneficiaria que presenta una gran variedad de necesidades.

**EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**  
*"Evaluación de Diseño y Gestión"*

La integración de intervenciones permitirá aunar esfuerzos tanto de recursos humanos y materiales para responder ante la gran demanda de asistencia, como tractores, medios de transportes e insumos entre otros.

A modo ilustrativo, en el siguiente cuadro se presenta la distribución de técnicos de campo que responden a una estructura diferenciada, pero cuyo objetivo es análogo constituyéndose en mejorar la calidad de vida de los agricultores a través de asistencias especialmente técnicas.

<b>Distribución de Técnicos por Programa y por Departamento - Año 2014</b>									
PROGRAMA	DEAG			PPA	PRODERS			PAEI	TOTAL
<b>Cantidad de Técnicos</b>	<b>410</b>			<b>355</b>	<b>92</b>			<b>36</b>	<b>893</b>
	<b>P</b>	<b>C</b>	<b>T</b>	<b>C</b>	<b>P</b>	<b>C</b>	<b>T</b>	<b>C</b>	
01. Concepción	14	6	20	49	0	4	4	4	77
02. San Pedro	35	26	61	61	3	37	40	7	169
03. Cordillera	26	11	37	2	0	0	0	0	39
04. Guaira	14	1	15	9	0	0	0	1	25
05. Caaguazú	50	19	69	57	0	34	34	8	168
06. Caazapá	24	9	33	16	0	4	4	0	53
07. Itapúa	23	7	30	30	0	3	3	3	66
08. Misiones	12	4	16	11	0	0	0	0	27
09. Paraguari	34	22	56	6	0	0	0	0	62
10. Alto Paraná	12	6	18	44	0	4	4	2	68
11. Central	14	6	20	0	0	0	0	0	20
12. Ñeembucú	9	4	13	5	0	0	0	0	18
13. Amambay	4	3	7	14	0	0	0	0	21
14. Canindeyú	8	3	11	41	0	3	3	9	64
15. Chaco	1	3	4	10	0	0	0	2	16
	<b>280</b>	<b>130</b>	<b>410</b>		<b>3</b>	<b>89</b>	<b>92</b>		

*P=permanente, C=contratado,  
T=total*

En conclusión, si los trabajos de asistencia se realizan con una mayor coordinación entre las partes, las probabilidades de mejorar la asistencia son aún más significativas en cada departamento. Así también, incorporar sistemas de incentivos (monetarios, capacitaciones, etc.) para los extensionistas quienes logran obtener mayor cantidad de logros positivos, desatará mayores impulsos al momento de cumplir con el objetivo del subprograma.

#### IV. RECURSOS FINANCIEROS Y RESULTADOS

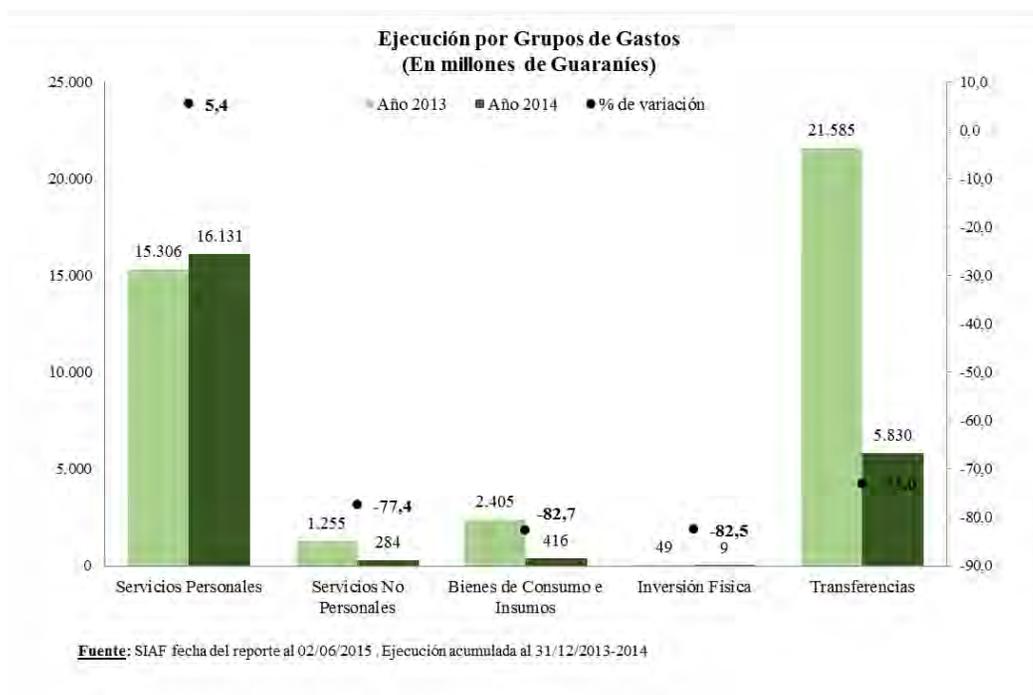
Los recursos asignados al subprograma representan el 2,5% aproximadamente del total correspondiente al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Respecto a los criterios tenidos en cuenta para la definición de prioridades y asignación de recursos se basan en las necesidades de la demanda de apoyo de los productores en los diferentes departamentos del interior del país. Dichos criterios, en orden de importancia son: otorgamiento de asistencias a productores organizados en comité (asistencia técnica, principalmente aquellos con mayor impacto social); el impulso a proyectos integrales de inversión que consideren distintos componentes (equipamientos productivos, etc.) en áreas con potencial productivo; así también atención a productores que no han recibido apoyo en los ejercicios anteriores, dado el nivel de demanda insatisfecha registrado en los

## EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS "Evaluación de Diseño y Gestión"

años de aplicación del subprograma, como resultado de la insuficiencia de presupuesto para apoyar las solicitudes.

En ese sentido, el problema de PPA no se encuentra precisamente en las programaciones presupuestarias realizadas sino más bien al momento de su ejecución.

La programación de los gastos a inicios de cada Ejercicio Fiscal, es coherente con el objetivo que se persigue. Desde sus inicios ha predominado la ejecución de los recursos orientados a las transferencias entre 25% y 53% de los recursos en promedio, el resto destinado al pago de salarios según orden de importancia. En el siguiente gráfico se ilustra lo señalado:



En el año 2014, tuvo lugar una disminución del avance de las asistencias técnicas del orden de 48% aproximadamente. Si bien esta tendencia estuvo acompañada de una disminución en la ejecución financiera de alrededor de 44%, este desajuste se debió a una mala planificación por parte del subprograma. PPA a inicios del año se había propuesto asistir a 50.000 familias, con los recursos que se le había asignado. Sin embargo, en el transcurso del año se ha realizado una modificación presupuestaria dentro del Grupo de Gastos "Transferencias" por un monto aproximado de 7 mil millones, que fueron utilizados para el cumplimiento de otros objetivos fuera del subprograma.

Estos hechos, demuestran lo que ya se venía planteando a lo largo del informe, que el cuello de botella importante radica en el manejo y capacidad de gestión de los recursos del PPA. Los motivos presupuestarios expuestos para fundamentar el no cumplimiento de las metas son poco objetivos. Por un lado, se expone falta de recursos para financiar las actividades y por el otro realizan transferencias para el cumplimiento de otros. Lo que denota una debilidad en el manejo de los recursos financieros del subprograma.

Durante el año 2014, las metas fueron comprometidas teniendo en cuenta la asignación presupuestaria a inicios del año, sin embargo, al elevar la consulta a los representantes del subprograma sobre los motivos por los cuales no se pudo llegar a las metas, los mismos alegaron que fueron porque no se concretó una “ampliación presupuestaria” solicitada durante el Ejercicio Fiscal, lo que demuestra la poca solides de planificación dentro de la gestión del PPA.

**V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Conclusiones	Recomendaciones
<p>El subprograma está dirigido a miembros integrantes de la Agricultura Familiar que se encuentran en pobreza o extrema pobreza. En ese sentido, el subprograma no cuenta con una cuantificación de la población al cual está abocado a atender potencialmente.</p>	<p>Realizar un estudio de levantamiento de datos a nivel distrital, focalizando a todos los agricultores que reúnan los criterios para ser potenciales beneficiarios del subprograma, acompañado de un diagnóstico que permita dar conocimiento de la realidad situacional de los productores.</p>
<p>El PPA<sup>12</sup> no cuenta con un estudio de estratificación de productores que permita la definición de esquemas diferenciados de apoyos y priorización de inversiones.</p>	
<p>Se ha observado que la cantidad de agricultores a cargo de un solo técnico supera la capacidad de cobertura de técnicos de campo (120 familias por cada técnico), lo que impide que los servicios de asistencia técnica sean efectivos.</p>	<p>Estimar de metas en base a la capacidad de respuesta del subprograma, considerando los recursos humanos disponibles.</p>
	<p>Evaluar el desempeño de los técnicos en base a resultados, e implementar sistemas de incentivos (monetarios, capacitaciones, etc.) para los extensionistas quienes logran obtener mayor cantidad de logros positivos.</p>
<p>El subprograma no cuenta con la suficiente cantidad de recursos humanos, financieros, materiales y de insumos para responder a la cantidad de demanda de asistencias existentes, sobre todo considerando las características de la población a la cual se enfoca.</p>	<p>Priorizar la adquisición de semillas (de buena calidad) y de otros insumos vinculantes con el desarrollo de la agricultura.</p>
	<p>Integrar aquellas estructuras presupuestarias cuyos objetivos son análogos. Este hecho permitirá aunar esfuerzos para responder a la demanda tanto de recursos humanos, materiales y de insumos.</p>
<p>Se ha identificado cuellos de botella al momento de comercializar los productos agrícolas, derivados de caminos intransitables que impiden el acceso a los mercados.</p>	<p>Establecer mecanismos de coordinación con instituciones competentes al sector de obras, para el mejoramiento de caminos que comunican a los asentamientos con el mercado.</p>
<p>La información que arroja el producto que mide la asistencia corresponde a la cantidad de beneficiarios del PPA, con este enfoque habilita al subprograma a incluir dentro de la cuantificación a cualquier productor que ha recibido por lo menos una visita de técnicos de campo, por lo que finalmente no se cuenta con la información trascendental sobre la cantidad de agricultores que logran incrementar su producción a partir de las asistencias.</p>	<p>Implementar indicadores de desempeño que recojan informaciones de resultados y de calidad, como por ejemplo tiempo de respuesta de los técnicos de campo ante la demanda de asistencias, cantidad de visitas realizadas, cantidad de personas que salen de la línea de pobreza extrema etc.</p>

<sup>12</sup> Programa para la Producción de Alimentos

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS  
*"Evaluación de Diseño y Gestión"*

<p>La programación inicial de gastos para cada ejercicio fiscal responde inicialmente a las prioridades del subprograma. Sin embargo, un cuello de botella constituye la gestión de los recursos en el transcurso del Ejercicio, derivado de las modificaciones presupuestarias que han afectado significativamente para el cumplimiento del objetivo.</p>	<p>Se sugiere implementar mecanismos a nivel institucional de manera a que los recursos financieros programados para el subprograma no sean objeto de transferencias a otras estructuras presupuestarias, considerando además que las intervenciones realizadas a través del subprograma evaluado son estratégicas a nivel nacional.</p>
--	--

## VI. GLOSARIO

**Evaluaciones:** Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

**Indicadores de Desempeño:** herramientas 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.

### **Ámbitos de Control de Indicadores:**

- *Proceso:* Actividades o prácticas de trabajo vinculadas con la ejecución o forma en que el programa produce los componentes.
- *Producto:* Logros del programa a nivel de componentes (bienes y/o servicios).
- *Resultado:* Implican un mejoramiento significativo y, en algunos casos, perdurable en el tiempo en alguna de las condiciones o características de los beneficiarios que se plantearon como esenciales en la definición del problema que dio origen al programa

### **Dimensiones:**

- *Eficiencia:* Describe la relación entre dos magnitudes; la provisión física de un producto y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto.
- *Economía:* Se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión institucional.
- *Calidad:* Mide aspectos tales como; oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

**Matriz de Marco Lógico:** Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

**Monitoreo:** Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

**Población Objetivo:** Población que un programa/subprograma tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

**Población Potencial:** Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa/subprograma y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

**Pobreza:** Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

**Pobreza extrema:** Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso

tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

**Presupuesto por Resultados:** técnica presupuestaria 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.

**Programa:** El instrumento presupuestario destinado a cumplir las funciones del Estado y sus planes a corto plazo y por el cual se establecen objetivos, resultados y metas a cumplirse mediante un conjunto de acciones integradas y obras específicas coordinadas, empleando los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario. Su ejecución queda a cargo de una unidad administrativa.

**Programas Estratégicos:** Son los programas cuyas metas priorizadas por el Gobierno Nacional, contribuirán a asegurar el ejercicio de los derechos básicos, promoción de las personas hacia mejores niveles de vida y bienestar, generando capacidades, facilitando oportunidades, fortaleciendo el capital humano y social.

**Proyecto:** Es el conjunto de obras que se realizarán dentro de un programa o subprograma de inversión para la formación de bienes de capital. Su ejecución estará a cargo de una unidad administrativa capaz de funcionar con eficacia en forma independiente.

**Recomendaciones:** Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.

**Reglas de Operación:** Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

**Subprograma:** La división de programas complejos a fin de facilitar la ejecución en un campo específico. En el subprograma se fijan metas parciales que serán alcanzadas mediante acciones concretas y específicas por unidades operativas

**Unidad responsable:** Área administrativa de las dependencias y, en su caso, de las entidades que debe rendir cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Expediente SIME N° 30566/2015 Antecedentes del Subprograma Fomento de la Producción de alimentos por la agricultura familiar.
- Formulario FG 02 1 Fundamentación de Programas
- Sistema Integrado de Contabilidad (SICO)
- Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP)



8. Conoce usted cual es el mecanismo de selección de beneficiarios o población objetivo. Está de acuerdo con la forma que se realiza el misma?
9. Cree usted que en la selección de beneficiarios existe alguna preferencia entre hombres y/o mujeres? Las oportunidades se dan en las mismas condiciones?
10. Se tiene entendido que el programa cuenta con una unidad de seguimiento y evaluación, los resultados obtenidos de los instrumentos utilizados han servido para realizar algunas reformulaciones del programa?
11. Cree usted que es adecuada la estructura organizacional y la dotación del personal del Programa?
12. Conoce de alguna responsabilidad que está ausente y que debería estar asignado a algún cargo?
13. Cuáles son los cuellos de botella que se presentan a la hora de ejecutar el Programa? ¿En qué etapas?
14. ¿Puede nombrar los avances significativos que ha alcanzado el Programa durante los últimos tres años?
15. ¿Estos avances nombrados se traducen en la reducción del/los problema/s abordado/s?¿
16. Cuáles son los criterios que tienen en cuenta para la asignación de recursos?
17. La meta establecida para el año 2014 para el financiamiento de proyectos fue de 300 micro proyectos, sin embargo solo se ha registrado un avance de 92 micro proyectos. Cuáles son las razones del poco porcentaje de avance.  
Y para el producto asistencia técnica? De 50.000 familias solo se llegó a 38.204 familias.
18. Conoce Usted las razones por las cuales ha disminuido la ejecución del programa en el año 2014?
19. Cuáles fueron las razones por las cuales, se ha realizado una modificación presupuestaria que afectó negativamente al programa por aproximadamente 7 mil millones (800 transferencias)?. Esto teniendo en cuenta que el programa ya venía con una baja ejecución.

## ANEXO 2: CUESTIONARIO 2: APLICADO A BENEFICIARIOS DEL SUBPROGRAMA

### Ministerio de Hacienda Evaluación de programas públicos

**Subprograma:** "Fomento a la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar" del Ministerio de Agricultura y Ganadería

**Productos:**

- *Financiamiento de proyectos de inversión.*
- *Asistencia técnica, capacitación y provisión de insumos agropecuarios a familias rurales.*

### Cuestionario para la entrevista a los/as Beneficiarios/as del Subprograma

Ciudad / Departamento:

Jefe/a de explotación:

Formación del agricultor:

#### EXPLOTACIÓN

1. Superficie total aproximada?
2. Número de parcelas y su extensión:
3. Condiciones naturales (suelo, clima, fertilidad, recursos hídricos)
4. Distribución interna de los cultivos
5. ¿Existe algún tipo de seguro agrario? ¿Qué cubre?
6. ¿Reciben alguna forma de asistencia para mejorar la explotación?. En caso positivo, ¿están conformes con la ayuda? ¿Qué les gustaría mejorar?

#### RÉGIMEN DE TENENCIA

1. Propiedad; arrendamiento; Aparcería; Otros

#### TIERRAS LABRADAS Y CULTIVOS

1. Aumenta o disminuye la extensión cultivada en los últimos años. ¿Cuál es el origen de estas tierras labradas?
2. Tierras dedicadas a prados (extensión)
3. ¿Se practica la ganadería asociada a la agricultura?
4. Evolución de cultivos (últimos cinco años, por ejemplo)
5. ¿Cuánto se produce? Variabilidad interanual de las cosechas. Incidencia de factores externos (heladas, viento, inundaciones, sequía...)

6. Innovaciones técnicas: invernaderos, métodos de protección contra el viento y contra las heladas, fumigación...
7. Tipo de productos aplicados en las labores agrícolas: pesticidas, abonos químicos... Ventajas e inconvenientes económicos, ecológicos...
8. ¿Asociado a una cooperativa? ¿Por qué? ¿Qué proporciona la cooperativa?: plántones, semillas, abono...
9. Aplican alguna asistencia para la recuperación, manejo y conservación de suelo

#### DESTINO DE LA COSECHA

1. ¿Comercialización y/o autoconsumo? ¿Exportación o venta en mercados locales o nacionales?
2. ¿Quién vende la cosecha? ¿Interviene una cooperativa?
3. ¿Es un producto rentable?
4. Reciben apoyo del gobierno para facilitarles el acceso en los mercados de productos alimenticios? Están conformes con la manera que se realiza la asistencia? Que se requiere para mejorar este aspecto?

#### MAQUINARIA

1. Utillaje agrícola tradicional. ¿Todavía se utilizan herramientas tradicionales? ¿Cuáles? ¿Cómo han cambiado los métodos de trabajo?
2. Máquinas utilizadas en la explotación: tractores, motocultores, motoazadas, cosechadoras, empacadoras, vibradores...
3. Número, potencia y utilidad. Combustibles utilizados
4. ¿Cuándo se incorporan estas máquinas a la explotación? ¿Por qué?
5. ¿Están bien cubiertas las necesidades? ¿Qué labores se efectúan con estas máquinas de forma más rápida y mejor que antes?
6. Propiedad de esta maquinaria: alquiler; cooperativa, propiedad de una sociedad; propiedad particular del agricultor...
7. Reciben alguna asistencia del gobierno en cuanto al acceso a maquinarias y/o herramientas, así como asistencia de cómo utilizarlas.

#### MANO DE OBRA

1. El trabajo regular o cotidiano, ¿lo realiza el agricultor?, ¿contrata a alguien?, ¿lo efectúan los miembros de una cooperativa?
2. Existe mano de obra familiar? (recolección, siembra...)
3. ¿Se contratan jornaleros? ¿Cuáles son sus condiciones de trabajo?

## HÁBITAT Y RED VIARIA

1. ¿Cómo se llega a las tierras de cultivo? ¿Qué tipo de organización interna tienen las parcelas: caminos, senderos...?

### ANEXO 3: INFORME SOBRE VISITA DE CAMPO

#### Evaluación del Subprograma Fomento para la Producción de Alimentos para la Agricultura Familiar

Trabajo de Campo – Julio 2015

**Objetivo:** Realizar entrevistas y encuestas a los coordinadores, técnicos de campo y beneficiarios de los bienes y servicios del subprograma "Fomento de la Producción de Alimento para la Agricultura Familiar" a fin de evaluar la efectividad de las acciones, el desempeño y el grado de satisfacción de los mismos.

#### Metodología

La metodología consistió en la realización de entrevistas a coordinadores, técnicos de campo y beneficiarios en base a un cuestionario con preguntas semiestructuradas en donde se abordó temas referentes a:

- Superficie de explotación aproximada de los agricultores y distribución interna de los cultivos
- Régimen de tenencia de las tierras cultivadas
- Grado de satisfacción respecto a los servicios. Posibles mejoras
- Variación de la productividad de las extensiones cultivadas. Evolución de los cultivos
- Aplicación de las innovaciones técnicas
- Productos aplicados en las labores agrícolas
- Destino de la cosecha
- Acceso a maquinarias y/o herramientas
- Mano de obra empleada
- Frecuencia de la visita de técnicos de campo

La selección de la muestra fue tomada a partir de la matriz de intervenciones del subprograma, en los departamentos: Misiones, Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú. En total se entrevistaron a 20 productores/as de los distintos asentamientos:

#### Resultados preliminares del Trabajo de Campo

De acuerdo al trabajo realizado en los asentamientos, a través de la observación directa y la información recabada por medio de entrevistas y encuestas se puede aportar lo siguiente:

- El 100% de los técnicos de campo expresaron que se encuentran sobrecargados con la cantidad de productores a su cargo, lo que impide que la asistencia se realice eficientemente a cada productor, siendo el promedio de 120 productores por técnico. Por tal motivo, las visitas que realizan en finca lo hacen esporádicamente.
- El 90% de los beneficiarios afirmaron que si bien ellos están contentos con la asistencia que reciben de los técnicos de campo, la misma no es suficiente para poder desarrollarse como productores, para ello es de vital importancia la necesidad de contar con infraestructura y de

insumos para la producción, ya que en la situación de pobreza en la que se encuentran y los costos de los mismos, no tienen la capacidad de adquirirlos por sí solos.

- El 10% de los beneficiarios entrevistados recibieron insumos como semillas de hortalizas, sin embargo manifestaron que las mismas no eran de buena calidad, en muchos casos no llegaban a germinar y si lo hacía la calidad de los productos no era buena, siendo éstas poco competitivas para la venta en el mercado.
- Se ha detectado debilidad en el componente comercialización de los productos, generado por el poco acceso que tienen los productores a los mercados. En ese sentido, cuello de botella fundamental lo constituye los caminos, los cuales se encuentran en pésimas condiciones, intransitables en épocas de lluvia.
- Lo que se pudo constatar es que si bien el subprograma tiene una lista de 5.000 productores que en teoría reciben asistencia, no se puede hablar de efectividad ni mucho menos de resultados, teniendo en cuenta la metodología con la que se está operando. Se requiere de una integración tanto de asistencia técnica más intensiva (como máximo 80 productores por técnico de campo), inversiones, financiamiento, y sistemas de comercializaciones efectivas para que los pequeños productores puedan desarrollarse como tales. De otra forma, la estrategia asistencialista que ha permanecido desde muchos años en el Ministerio de Agricultura, y que hasta hoy no ha tenido resultados, por enfocarse en aumentar en números la cantidad de beneficiarios, cuando en realidad no se tiene la capacidad de llegar efectivamente a los mismos.
- Así también, el 100% de los técnicos manifestaron disconformidades al momento de percibir los salarios, sobre todo durante el Ejercicio Fiscal 2014, donde inclusive pasaron 5 a 6 meses sin que los mismos puedan percibirlos. Éste hecho afectó drásticamente el desempeño de los mismos, puesto que la política del subprograma consiste en que dentro de la responsabilidad de los técnicos está el de cubrir los costos que genera el traslado de los mismos hasta los asentamientos rurales, que en la mayoría de los casos se encuentran muy alejados de las ciudades.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS  
*"Evaluación de Diseño y Gestión"*

**Coordinación General**

**Dirección General de Presupuesto**

*Oscar Lovera*

**Difusión**

**Unidad Técnica y de Difusión**

*Elba Mencia*

**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**

*Elvira Pereira*

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

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

