



European
Commission



Evaluación del Apoyo Presupuestario en Paraguay 2006-2014

Informe Final Volumen II – Anexos

Diciembre de 2016

*Contrato N° EVA 2011/Lote 4
Contrato específico N° 2014/352418/1*

Desarrollo y
Cooperación
EuropeAid

Consortio compuesto por
ADE y COWI
Líder del consorcio: ADE
Persona de contacto: Edwin Clerckx
Edwin.Clerckx@ade.eu

**Contrato No EVA 2011/Lote 4
N° 2014/352418/1**

**Esta evaluación fue encargada por la Unidad de Evaluación de la
Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid
(Comisión Europea)**

*Las opiniones expresadas en este documento representan los puntos de vista de los
autores, no necesariamente compartidos por la Comisión Europea ni por las
autoridades de los países interesados.*

El presente informe ha sido elaborado por



Registered office:
Unit 3, Wheatley Business Centre, Old London Rd., Wheatley, Oxford, OX33 1XW, United
Kingdom
Company number 6305406
web: <http://www.fiscus.org.uk>

Volumen 2. Anexos

Tabla de Contenidos

Anexo 1. Términos de Referencia:	1
Anexo 2. Matriz de Respuestas a las Preguntas de Evaluación	20
Anexo 3. Análisis Econométrico Para el Paso Dos	37
3.1. Protección social/Acción Social	37
3.1.1. Pobreza.....	39
3.1.2. El Trabajo Infantil	40
3.1.3. Estimación del impacto de los Programas Sociales	41
3.1.4. Tekoporá y Adulto Mayor	41
3.1.5. Análisis estadístico	43
3.1.6. Impacto de Tekoporá	44
3.1.7. Impacto del Programa Adulto Mayor	49
3.1.8. Conclusiones del análisis de programas sociales	52
3.2. Estimación del impacto de los programas públicos de Educación	52
3.2.1. Programas sociales asociados a educación	55
3.2.2. Análisis estadístico	58
3.2.3. El Impacto de programas de ayuda escolar sobre matrícula.....	61
3.2.4. Conclusiones del análisis de programas públicos en Educación.....	64
Anexo 4. Análisis Cualitativo para el Paso Dos	65
4.1. Sector Protección Social/ Acción Social.	65
4.1.1. Introducción y resumen de las entrevistas completadas:.....	65
4.1.2. Resultados de las visitas de campo:	66
4.1.3. Impacto de Tekoporá sobre la vida de sus beneficiarios:	66
4.1.4. Corresponsabilidades en salud y educación:.....	67
4.1.5. Acceso a servicios de protección social básica (agua potable, saneamiento y cédulas de identidad)	68
4.1.6. Impacto de Tekoporá sobre los niños/jóvenes egresados del programa.....	68
4.1.7. Resumen de los Hallazgos Principales	69
4.2. Sector Educación.	69
4.2.1. Introducción y Resumen de Entrevistas Completadas	69
4.2.2. Resultados de las visitas de campo:	71
4.2.3. Financiación del sector	71
4.2.4. Infraestructura.....	71
4.2.5. Materiales y textos.....	71
4.2.6. Alimentación escolar	72
4.2.7. Formación de docentes.....	72
4.2.8. Procesos de desconcentración y descentralización.....	73
4.2.9. Resumen de los Hallazgos Principales	73
Anexo 5. Minutas del Seminario de Presentación de los Resultados de Evaluación, Asunción	75
Anexo 6. Lista de Personas entrevistadas	79
Anexo 7. Bibliografía	80

Anexo I. Términos de Referencia:

**EVALUATION OF BUDGET SUPPORT
IN PARAGUAY 2007-2014**

Terms of Reference

November 2014

CRIS number: 2014/352418/1

Framework contract EVA2011/ Global price

CONTENTS

1.	MANDATE.....	3
2.	EVALUATION RATIONALE.....	3
3.	BACKGROUND.....	4
3.1	Budget support in Paraguay	4
3.2	Relevant Evaluations and Studies	5
4.	OBJECTIVES OF THE EVALUATION.....	5
5.	SCOPE.....	6
5.1	Temporal and geographical scope.....	7
5.2	Thematic scope.....	7
6.	APPROACH AND KEY EVALUATION ISSUES	7
7.	METHODOLOGY	9
7.1	General approach.....	9
7.2	Available information	10
7.3	Risks and challenges	10
7.4	Ethics principles.....	10
8.	KEY DELIVERABLES	10
9.	STANDARD PHASES AND ACTIVITIES.....	11
9.1	The preparatory phase	11
9.2	The Inception Phase	12
9.3	The Desk Report phase	12
9.4.	The Field phase	13
9.5.	The Analysis and Synthesis phase	13
9.6.	The Communication/Dissemination phase.....	14
10.	ORGANISATION AND PLANNING.....	15
10.1	Responsibility for the management of the evaluation.....	15
10.2	Evaluation team.....	15
10.3	Indicative planning.....	17
11.	OFFER FOR THE ASSIGNEMENT.....	18
12.	TECHNICAL OFFERS' EVALUATION CRITERIA.....	18
ANNEX 1: Indicative References for the Evaluation		

1. MANDATE

Systematic and timely evaluation of its programmes, activities, instruments, legislation and non-spending activities is a priority¹ of the European Commission² in order to demonstrate accountability and to promote lesson learning to improve policy and practice³.

The evaluation of the European Union's Budget support operations in Paraguay is part of the 2014 evaluation programme as approved by the Development Commissioner.

2. EVALUATION RATIONALE

Budget support is an aid delivery instrument consisting in the transfer of resources to a partner resources to implement its policies. The funds thus transferred are managed in accordance with the procedures. Budget support aims at contributing to accelerated progress towards the achievement of the national or sectoral⁴ goals. The dialogue between donors and partner governments focuses on policy and budget priorities, and the scope of this dialogue depends on the particular policies supported⁵.

There is increasing demand from parliaments and from civil society organisations to show the results of this type of support. Proponents and opponents hold strong views about the effectiveness of budget support, and these views are not necessarily supported by rigorous evidence. The evaluation of budget support operations is increasingly important, since there is the need to provide evidence to analyse its contribution to development and to inform the design of future operations. Within the framework of the OECD/DAC network, several evaluation departments took the initiative to provide more rigorous evidence and developed a methodological approach for the evaluation of budget support⁶. This common approach ensures a uniform evaluation in different countries and facilitates comparisons and allows for more general conclusions about this aid modality. Moreover, it encourages joint evaluations rather than separated assessments by individual donors.

These Terms of Reference (ToR) envisage the evaluation of budget support in Paraguay and are based on the above mentioned approach. This Evaluation is financed by the European Commission (EC) and led by the EC together with the Government of Paraguay (GoP).

The next two sections present the evaluation's mandate and rationale. Section 3 sketches the background and a brief overview of the development of budget support in Paraguay. Section 4 includes the objectives of the evaluation. Section 5 defines the scope. Section 6 presents the approach and the key evaluation issues. Section 7 discusses the methodology. Section 8 outlines the key deliverables and section 9 describes the evaluation phases. Section 10 presents the

¹ EU Financial Regulation (art 27); Regulation (EC) No 1905/2000; Regulation (EC) No 1889/2006; Regulation (EC) No 1638/2006; Regulation (EC) No 1717/2006; Council Regulation (EC) No 215/2008.

² SEC(2007) 213 "Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation"

³ COM (2011) 637 final "Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change"

⁴ Caputo et al, 2008.

⁵ Specificities of each one are mentioned in the supporting documents which give the methodological guidelines and tools. These documents are available under:

http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2008/budget_support_en.htm

⁶ See OECD/DAC (2012), Methodological approach for budget support evaluations.

evaluation's organisation and planning. Section 11 refers to the offer's assignment and section 12 outlines the technical offer's evaluation criteria.

3. BACKGROUND

3.1 Budget support in Paraguay

Paraguay's growth model is characterized by a large primary sector, a significant growth in service activities and a low level of industrialisation Paraguay's economy is driven by agricultural production and, therefore, economically very vulnerable to climatic factors and price volatility.

Over the last decade, Paraguay has enjoyed a period of economic growth, averaging 4.5 % annually, although with strong fluctuations resulting from its high dependence upon agricultural commodity. Notwithstanding Paraguay's growth performance, improvements in the Human Development Index have been moderate while extreme poverty has decreased from 18 % to 10 % between 2011 and 2013. Inequality in income distribution remains high over the period, indicating that the poorest segments have less than proportionally benefitted from growth.

Over the past few years, the EU has been the largest grant donor in Paraguay, representing about 16% of all ODA.

Policy dialogue with the relevant Paraguayan authorities is on-going in the context of the current sector reform support programmes.

The round table on Education is currently coordinated and led by the Ministry of Education with the participation of several donors.

Donor coordination needs further improvement in the social protection sector.

The EU is the sole donor who has ever provided budget support in Paraguay.

The GoP and the EC signed the first Budget Support Programme in 2007. The "**Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza**" was a General Budget Support (GBS) programme whose main objectives were to promote the GoP's policy to focus and prioritise expenditure and to contribute additional resources to alleviate fiscal limitations on the extension of the Social Protection Network. By this GBS programme, the EC provided 24 million euros aimed at supporting the Government of Paraguay to implement its National Poverty Reduction Strategy and, more specifically, its Social Protection strategic axe. 1 million out of the programme was allocated to capacity building, auditing and evaluation activities.

In 2008, a second budget support programme was signed. The "**Programa de Ayuda al Sector Educativo de Paraguay**" consisted in 54 million (of which 2 million were for capacity building actions) provided under the modality of Sector Budget Support (SBS) to the Education sector. The programme had the objective to support, from 2009 to 2012, the Government of Paraguay in the implementation of its education policy, providing additional resources to carry out the reform initiated and to support Paraguay in its aim of achieving high levels of quality and equity by 2020. In the period 2010-2012 the disbursements corresponding to this programme represented between 2.7 and 4% of the total budget of the Ministry of Education in Paraguay. An addendum introducing D QHZ YDULDEOH WUDQFKH RI OLO ¼ to be disbursed at the end of 2014 was signed by both parties in 2014.

The third budget support programme, signed in 2011, allocated 31 million euros to support the budget of **Paraguay's Social Protection Sector** from 2012 to 2014. An addendum introducing a new variable tranche of 6 million euros to be disbursed in 2015 was signed by both parties in 2014. This SBS programme has the main objective of contributing to the reduction of poverty and inequality of the Paraguayan population by supporting the Public Policy for Social Development (PPDS). The main aim of the PPDS is the exercise and enjoyment of rights for all. During the years 2012-2014 the funds disbursed by this programme have represented between 0.58 and 0.84% of the PPDS's budget.

3.2 Relevant Evaluations and Studies

This is the first evaluation of budget support in Paraguay that is based on the methodological approach developed within the OECD/DAC framework.

In 2011, the education sector budget support programme in Paraguay formed part of the portfolio included in the Results Oriented Monitoring (ROM) missions. In a broader context, the GoP is carrying out various monitoring and evaluation practices that could provide information on the sectors in which budget support is provided.

Other overarching evaluations which are undertaken on a regular basis include the following:

- x Macro-economic and trade figures published in the Paraguay Central Bank (BCP) quarterly bulletins.
- x Income and expenditure surveys, as well as population census and mid-year estimates published by the Minister of Finance and the Statistical office in Paraguay (DGEEC).
- x Other surveys conducted include labour force surveys.
- x In the area of public finance management, the first PEFA was conducted in 2007. Other related surveys include PEFA II, and studies carried out by the WB and IADB.
- x In the area of education, the General Directorate of Planning of MEC has started conducting evaluations/assessments, and some investigations and research are generated by the CONEC (National Education and culture council) and several Think-Tanks.

4. OBJECTIVES OF THE EVALUATION

The main objective of the evaluation is to assess to what extent budget support in Paraguay contributed to achieve sustainable results on poverty and inequality reduction with particular regard to social inclusion and to the provision of better and more equitable education. Indicators of success include the extent to which the support enabled the Paraguayan Government to implement its sector strategies and to enhance the efficiency and effectiveness of its policies, strategies and spending actions.

The evaluation should take into consideration other development support activities (e.g. programmes and projects, basket funds, etc) to assess to what extent complementarity and synergy have been mutually reinforcing each other to contribute to development results.

The evaluation will take stock of what has been achieved with the main purpose to allow for lessons learning and forward looking recommendations. Conclusions are to be drawn, for example, on:

- ‡ the conditions under which budget support has had an effect (or not) and the possible intensity and nature (positive or negative) of such effect in Paraguay;
- ‡ the existing constraints in government policies, institutional structures and administrative arrangements within Paraguay which might impede the overall effectiveness and impact of spending actions and targeted public policy.

Deriving from the conclusions, recommendations will inform, for example:

- ‡ the design and implementation of future budget support operations in Paraguay;
- ‡ which improvements could be set up by the donors and by the GoP to maximize budget support impacts in Paraguay.

5. SCOPE

The evaluation should take into account all budget support operations (GBS and SBS). In addition, the evaluation will include analyses of developments in the education and social protection sectors. The evaluation will assess how the government of Paraguay and the EU have applied budget support instruments, how this had an impact on the government policies, to which budget support contributed, and how these policies contributed to (economic) development, improved service delivery and the eradication of poverty.

In particular, the evaluation will cover:

- i. the inputs provided through GBS and SBS arrangements over the period concerned;
- ii. the performance of the GBS/ SBS inputs, in terms of direct and induced outputs;
- iii. the changes related to GBS/ SBS (including level, quality and sustainability) which have occurred during the period under evaluation as regards the outputs, outcomes and impacts of government policies, strategies and actions (including governance and reform), and the key causal factors driving those changes;
- iv. the extent to which GBS and SBS have contributed to the results identified at the outcome and impact levels and the sustainability of these outcomes and impacts, considering both positive contributions to public policy-making and implementation processes and any (unwanted) negative side-effects which may have arisen;
- vi. the overall relevance of the GBS/ SBS arrangements in view of the evolving context of Paraguay in general and of the specific sectors supported, also related to future flows of own revenues, the aid policies and the related goals;
- vii. the efficiency of GBS/ SBS operations, considering both the process and the relation between effects (direct outputs, induced outputs and outcomes) and inputs.

5.1 Temporal and geographical scope

The evaluation will cover all budget support operations financed by the EU (no other donor provides budget support in Paraguay). The temporal scope of the evaluation will cover budget support over the period 2007-2014.

5.2 Thematic scope

In accordance with the priorities of the GoP and donors, as defined in the National Development Strategies, Public Policy for Social Development 2010-2020 (PPDS) and the 2024 Plan of Education, the evaluation will include assessments of developments in the education and social protection sectors. The evaluation team will conduct two in-depth case studies, one for each one of these two sectors. These in depth analyses shall also include the role and impact of the support provided through basket funds or programmes and projects in these sectors. The complementarity, synergies and divergences between these modalities should also be assessed, as well as their respective management and transaction costs.

Besides the evaluation of the impacts of the provided funds, the impact of the other main inputs of BS such as policy dialogue and BS related capacity building must also be thoroughly assessed.

6. APPROACH AND KEY EVALUATION ISSUES

The evaluators are required to follow the standard methodology for the evaluation of budget support⁷. This methodology combines a comprehensive evaluation framework discerning five levels of analysis within the so-called DQG includes proposals for a rigorous assessment of impacts.

The Evaluation Framework is divided into five levels as follows:

- Level 1: *Budget support inputs*: funding, policy dialogue and capacity building support.
- Level 2: *Direct outputs of budget support*: improvements in the relationships between external assistance and the national budget and policy processes.
- Level 3: *Induced outputs*: expected positive changes in the quality of public policies, the strength of public sector institutions, the quality of public spending (increased allocative and operational efficiency), and consequent improvements in public service delivery.
- Level 4: *Outcomes*: envisaged positive effects at the level of final beneficiaries ± service users and economic actors ± due to improved government policy management and service delivery.
- Level 5: *Impact*: envisaged positive effects on sustainable economic growth, poverty reduction, empowerment of the poor and improvements in their real incomes, and other issues and priorities specified in the budget support programmes being subject of the evaluation.

The DQG recognises the different roles of donors and government in budget support processes, as well as the indirect impact of budget support on poverty alleviation (ie. through government policies):

⁷ See OECD/DAC (2012), *Evaluating Budget Support. Methodological Approach*, Paris.

- The first step aims at an assessment of the inputs provided by budget support and their effect on the relationship between external policy processes (direct outputs) as well as the induced changes in the financing and institutional framework for public spending, public policy, policy management and service delivery (induced outputs).
- The second step impacts (e.g. sustainable growth, poverty reduction, improved governance, etc.) which are realised by the government policy related to the explicit aims of budget support.
- Finally, based on the findings in step one and two, step three aims at a synthesis and conclusions in which way budget support has contributed to changes (intended but also unintended) in the partner country. It should allow matching the results of the two previous steps and help identifying the related links, if any, thereby completing the contribution assessment on the causal relationship between GBS/SBS and the government strategy outcomes.

The key issues, to be addressed by the evaluation team, are derived from the framework and the three step approach:

Step 1, Level 1	<p>Comparison between planned budget support inputs and those actually provided.</p> <p>Relevance and appropriateness of the design of the budget support programme(s) and the mix of budget support inputs in relation to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>f</i> the political, economic and social context of the partner country; <i>f</i> the EC development assistance strategies;
Step 1, Level 2	<p>Contribution of budget support to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>f</i> increased budgetary process; <i>f</i> increased size and share of the government budget available for discretionary spending; <i>f</i> improved predictability of aid flows; <i>f</i> the establishment of an efficient and effective policy dialogue framework focussed on strategic government priorities; <i>f</i> the provision of well-coordinated technical assistance and capacity building activities focussed on strategic government priorities; <i>f</i> greater harmonisation and alignment of external assistance as a whole; <i>f</i> reduced transaction costs of external assistance as a whole.
Step 1, Level 3	<p>Improvements in the areas supported through budget support programmes and identification of the role played by budget support (including thorough policy dialogue and technical assistance) in determining these changes, e.g. :</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>f</i> macroeconomic and budget management (revenue mobilisation and expenditure policies, inflation and debt management, monetary and foreign exchange policies); <i>f</i> quantity and quality of goods and services provided by the public sector <i>f</i> PFM and procurement systems (fiscal discipline, enhanced allocative and operational efficiency, transparency, etc.); <i>f</i> public policy formulation and execution processes, including strengthened public sector institutions;

	<ul style="list-style-type: none"> <i>f</i> fight against corruption and fraud; <i>f</i> improved transparency within government systems; <i>f</i> links between the government and oversight bodies in terms of policy formulation and approval, financial and non-financial accountability, and budget scrutiny.
Step 2, Levels 4 & 5	<p>Assessment of expected achievements in terms of development results at outcome and impact level as defined in the budget support agreements, e.g.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>f</i> changes in the internal and external competitive structure of the economy (enhanced competition on the domestic market; increased competitiveness of telecommunication services, increased capacity and openness of financial services) and impact in terms of sustainable and inclusive economic growth (growth of private sector investment and production,...); <i>f</i> changes in income and non-income poverty; <i>f</i> changes in the use and resulting quality of public services and their impact on the livelihoods of the population: <ul style="list-style-type: none"> - for example in case of SBS for the education sector: enrolment, dropout, repetition and completion rates, gender parity, learning achievements, availability of a qualified labour force responding to market demand, employment rates, etc. <i>f</i> Changes in other key issues defined in the budget support agreement, e.g. enhanced democratic governance, human rights, environmental protection, ... <p>Assessment of the extent to which the above-mentioned changes can be related to changes in macro-economic management, to PFM systems, to changes in other government policies or policy processes and / or to other external or internal factors</p>

The key evaluation issues are indicative and during the inception phase they need to be translated into evaluation questions that are adapted to the context of Paraguay.

The evaluation team will need to clearly identify and formulate judgement criteria (JCs) and indicators for each of the evaluation questions (EQs) to be developed. This will be done during the inception phase of the evaluation.

7. METHODOLOGY

7.1 General approach

Evaluators are required to follow the above mentioned approach for the evaluation of budget support.

In both step one and step two the evaluators shall combine qualitative analyses (building on the literature and interviews) with quantitative methods and techniques.

The analyses for step one will rely on interviews of key stakeholders and experts (including at headquarter level), existing evaluation reports, reviews, other official documents and academic

literature, information on financial flows, micro- and macro-economic data and other indicators. Contribution analysis should be used here as far as possible.

The second step involves a description of the translation of sector budgets into sector programmes and investment and an assessment of the impact of these investments. The sector case studies shall combine quantitative techniques with more qualitative approaches, such as interviews, focus group discussions, field visits, and a document and literature review. For the in depth case studies a statistical (econometric) evaluation is required if there are no (recent) rigorous impact evaluations. Analyses will be based on administrative data and existing household surveys.

Further, in Step 3, the contribution of budget support as a factor of change or as a leverage for change to the attainment of the development results identified in Step 2 is to be determined.

7.2 Available information

The evaluation will take stock of existing evaluations and data.

For the analysis of the impact of the government policies (or step two), the evaluation will have to collect all relevant data and information. It will use, for example, the information provided by Public Expenditure & Financial Accountability studies (PEFA), Public Expenditure Reviews (PER) and Public Expenditure Tracking Surveys (PETS).

7.3 Risks and challenges

The evaluation faces a number of risks and challenges:

- x The evaluation can only be successful with the collaboration of the GoP and especially of the relevant Ministries. It is therefore important to communicate with the partner country to clarify that the evaluation is in the interest of both the EU and the GoP, as it seeks to contribute to an improvement of the effectiveness of budget support operations in Paraguay.
- x The evaluation will rely to a large extent on existing data and information. The inception report will have to provide more information on the feasibility to undertake econometric analysis in the sectors included in the scope of the evaluation.

In the inception report, the evaluation team is required to specify the main risks and challenges they identify for the successful completion of the evaluation and how they propose to manage them.

7.4 Ethics principles

The Management Group, the contractor and the team engaged in carrying out this evaluation are bound to ethics principles such as: the respect for people and their beliefs, their right for confidentiality; the independence and utility of evaluation; the quality through evidence based assessments

8. KEY DELIVERABLES

Additional to the key deliverables and as the very first document, a financial and technical proposal is required and has to be accepted before any of the key deliverables become due.

Following approval of the technical and financial proposal, the key deliverables are:

- x The inception report (draft and final) ± electronic version (in Spanish).
- x The desk report (draft and final) ± electronic version (in Spanish).
- x A presentation of the preliminary findings at end of the Inception Phase ± electronic version (in Spanish).
- x The draft report ± electronic version (in Spanish).
- x The draft final report ± electronic version and hard copies (in Spanish). (see section 9.6.1)
- x The final report ± electronic version (in Spanish).
- x The final report ± electronic version (in Spanish and English (with annexes in Spanish)) and hard copies (without annexes, in Spanish and English). (see section 9.6.2)
- x An *aide memoire* for the debriefing meeting at the end of the Field Phase ± electronic version. In Spanish.
- x Minutes, conclusions and recommendations of the national seminar in Paraguay and of the seminar in Brussels ± electronic version (in Spanish and in English).
- x Short (maximum 10 pages) briefing note on the results of the evaluation ± electronic version (in Spanish and in English). This note will be used to facilitate dissemination of the evaluation findings at political level.
- x Short (maximum 10 pages) briefing note on the results of the evaluation ± electronic version (in Spanish and in English). This note will be used to facilitate dissemination of the evaluation findings to the citizens both in Europe and in Paraguay.

The final evaluation report should include an executive summary of no more than 5 pages. The length of the final main report should not exceed 80 pages (exclusive of the executive summary). Additional information should be included in the annexes.

The inception report, as the first of the key deliverables, requires formal approval, accompanied by a formal authorization (to be given within one month from the reception of the draft version) to continue with the evaluation. Without the authorization to continue, the evaluation comes to a halt and the related contract may be terminated. All other key deliverables are only due if the formal approval of the inception report and the authorization to continue has been given. The delivery of the documents follows the phasing of the evaluation according to the timing indicated in section 10.3 of these ToR.

9. STANDARD PHASES AND ACTIVITIES

The work to be carried out can be divided into six phases:

9.1 The preparatory phase

The preparatory phase aims at involving the different stakeholders participating in the budget support operations in Paraguay and to clarify the roles of everyone. The phase also includes a check on the availability and quality of existing data.

The evaluation starts with a half-day kick-off meeting in Brussels of the Management Group's leader and the Evaluation's Team leader.

This phase also includes a *one day meeting* in Paraguay of the evaluation team with the Management Group to discuss and clarify the purpose of the exercise, the objectives and requirements stated in the ToR as well as the content of the technical proposal.

9.2 The Inception Phase

The inception phase is aimed at structuring the evaluation and consists of:

- i. a preliminary desk-based review of documentation and the acquisition of most of the documentation available,
- ii. the identification of the main specific features to be introduced in the evaluation framework (refined theory of change of budget support) and the ensuing presentation,
- iii. discussion of and agreement with the Management Group on the evaluation framework and preliminary list of Evaluation Questions (EQs), Judgement Criteria (JCs) and indicators.

This phase implies a mission of the evaluation team to Paraguay (no less than two weeks, excluding travel time). During this mission the evaluation team will get a good understanding of the budget support arrangements to be evaluated and of the key features of the partner country context.

This inception phase will end with the submission of the draft inception report, which will be circulated for comments to the Management Group.

The evaluation team prepares a presentation covering key parts of the inception report, in particular the evaluation framework and the EQs to be presented to the Management Group in an *inception meeting* to be organised in Brussels (videoconference with Paraguay).

The main objectives of the inception meeting are:

- x to review with the Management Group the main motivations for the evaluation and the key concerns to be addressed;
- x to discuss the data collection and analysis strategy proposed by the evaluation team in the inception report;
- x to collect whatever documentation and data is available immediately and make arrangements for the compilation / preparation of data in the areas where there are gaps;
- x to clarify if necessary, the management arrangements for the evaluation, both within the evaluation team and in relation to the Management Group.

The inception report should also include a proposal for a brief communication strategy to disseminate the results of the evaluation.

In order to become final, the draft inception report will need to be formally approved by the Management Group. Formal approval will be communicated by the Evaluation Unit of EuropeAid, EC.

9.3 The Desk Report phase

Following the approval of the inception report, the evaluation team will review the additional information and documents collected.

The desk report phase consists of:

- i. a more detailed desk-based review of documentation;
- ii. the undertaking of a first set of interviews with relevant stakeholders;
- iii. the finalisation of the framework and completion of JCs and indicators.

This phase will also imply a mission of the evaluation team to Paraguay (no less than one week, excluding travel time). The main objective of this second mission is to complete the data collection process and to carry out preliminary interviews with key stakeholders.

This phase will be concluded with the submission of a draft desk report which will be presented in a Management Group meeting to be organised in Brussels (videoconference with Paraguay). The desk report should as far as possible include the results of the preliminary documentary analysis and the results of the econometric analysis. These analysis will be completed by a qualitative analysis (interviews and focus groups) during the field phase.

9.4. The Field phase

At this stage of the evaluation, most of the underlying analysis of available data for the evaluation will be completed and all remaining data gaps need to be addressed.

The field phase shall include a mission of the evaluation team to Paraguay (at least 3 weeks, excluding travel time). The evaluation team should spend sufficient time for visits in a number of provinces/districts. The provinces/districts to be visited will be agreed based on specific criteria in the desk report phase.

At the end of this phase the evaluation team will present the preliminary findings of the evaluation to the Management Group and the Reference Group during a formal one day de-briefing in Paraguay, through the submission of an aide memoire.

9.5. The Analysis and Synthesis phase

Immediately after the de-briefing meeting and receipt of written comments from the Management Group the evaluation team will start the overall analysis of the collected information.

Based on the overall analysis and synthesis of information, the evaluation team shall prepare a draft of the evaluation report which fulfils the objectives of the evaluation whilst addressing all the evaluation questions.

The draft final report will be presented by the team leader in Brussels to the Management Group at a meeting organised in Brussels (videoconference with Paraguay). After that meeting, the report will be shared with the Reference Group. The key stakeholders will be allowed 3 weeks to comment on the draft report, both to point out any omissions or errors and to provide feedback, via the Evaluation Manager, on the conclusions and operational recommendations.

Comments received from the Management Group should be taken into consideration without compromising the independence of the evaluation team's value judgments. The evaluation team may either accept or reject the comments but in case of rejection of the comments it must justify (in writing) the reasons for rejection. TKHVH FRPPHQWV DQG WKH HYDOXDWRQ WHDPV UHVSQRVHV will be annexed to the report.

9.6. The Communication/Dissemination phase

9.6.1. Seminar in Paraguay

It is essential that the draft final report is presented to Paraguay's core stakeholders involved in budget support, interested members of the donor Community and to the wider community of political leaders, government officials, academics, CSOs, private sector representatives, to whom the findings and recommendations would be of interest.

This presentation should take the form of a one day seminar in Paraguay.

The contractor will prepare and conduct the presentation, will make sure that the evaluation team is present in the seminar and will take the minutes. The presentation and the minutes will be considered as deliverables of the evaluation and will be sent to the Management Group for approval in electronic format.

If necessary, the draft final report will be revised in order to take into account the comments received during this seminar.

For the seminar, 80 hard copies of the draft main report (i.e. **without annexes**) in Spanish have to be delivered to (in principle) the EU Delegation in Paraguay. The address and delivery date will be specified by the Evaluation manager. Before printing, a proof copy shall be sent to and approved by the Evaluation manager. A non-editable version on CD-ROM support (**including annexes**) shall be added to each printed report.

The seminar logistics (room rental, catering, sending invitations, etc.) costs are not to be included in the offer. In case, due to unforeseen circumstances, these costs have to be covered by the contractor, a rider to the contract would be made.

9.6.2. Seminar in Brussels

The final report should also be presented to a wider range of stakeholders during a *½ day seminar* organised in Brussels. The evaluation team will prepare a slide presentation.

The purpose of the seminar is to present the results, the conclusions and the recommendations of the evaluation to all the main stakeholders (EU Member States, partner countries' representatives, civil society organisations, European Institutions and other donors, etc.). The slide presentation and minutes of the meeting are considered as a product of the evaluation. Once approved, minutes and the updated slide presentation will be published on Internet along with the evaluation report.

For the seminar, 60 hard copies of the main report (i.e. without annexes) in English and 20 hard copies of the main report (i.e. without annexes) in Spanish have to be delivered to the place of the seminar in Brussels. The contractor will additionally deliver 2 hard copies of the report with annexes in Spanish. Before printing, a proof copy shall be sent to and approved by the Evaluation manager. A non-editable version on CD-ROM support shall be added to each printed report and should include the annexes (in Spanish).

The seminar logistics (room rental, catering, sending invitations etc.) costs are not to be included in the offer. In case, due to unforeseen circumstances, these costs had to be covered by the contractor, a rider to the contract would be made.

The cost related to the presence of the experts (travel cost, per diem etc.) is to be covered by the offer.

Other seminars and/or dissemination activities may be requested by the Contracting Authority. In case of financial implications on the total contractual amount, such request (requests) will be formalised via a rider.

10. ORGANISATION AND PLANNING

10.1 Responsibility for the management of the evaluation

The evaluation will be led by a *Management Group*, consisting of the GoP (represented by the Ministry of Finance, the Ministry of Education, the Social Cabinet, the Technical Secretariat for Planning and the Ministry of Foreign Affairs) and the evaluation unit of EuropeAid (which will provide the Evaluation's Manager). The EU Delegation in Asunción will participate in the Management Group as observer.

The Management Group is responsible for the (timely) realisation and quality of the evaluation. This includes:

- x ensuring that evaluation is supported by and accompanied by the government and that key stakeholders are involved in the budget support evaluation;
- x maintaining regular contacts with government, evaluation team, and Reference Group (see below), including the preparation of consolidated comments to the various reports prepared by consultants;
- x approval of the Terms of Reference;
- x financing of the evaluation;
- x organisation of the evaluation;
- x composition of the evaluation team in accordance with the ToR and DAC quality standards;
- x overseeing the work of the consultants including approval of reports;
- x communication to immediate stakeholders and the wider development community;
- x development and implementation of a dissemination strategy;
- x ensuring that the evaluation methodology will be followed and that it responds to DAC quality standards.

The overall approach of the Management Group will be to work in a transparent manner based on regular consultations with the Country Reference Group.

A Country *Reference Group* will be established by the Management Group to:

- a) serve as a resource and provide advice and feedback to the Management Group and evaluation team;
- b) review the draft reports produced during the evaluation process.

The Country Reference Group consists of key government stakeholders, civil society, Parliament representatives and interested development partners.

10.2 Evaluation team

7KH WHDP FRPSRVLWLRQ VKRXOG EH MXVWLILHG DQG WKH WHDP FRRUGLQDWLRQ DQG PHPEHUVA complementarity should be clearly described.

A breakdown of working days per expert must be provided.

The team members must be independent from the programmes/projects/policies evaluated. Should a conflict of interest be identified in the course of the evaluation, it should be immediately reported to the Evaluation manager for further analysis and appropriate measures.

The team will have excellent writing and editing skills. The Contractor remains fully responsible for the quality of the report. Any report which does not meet the required quality will be rejected.

During the offers evaluation process the contracting authority reserves the right to interview by phone one or several members of the evaluation teams proposed.

The Framework Contractor must make available an appropriate logistical support for the experts, including their travel and accommodation arrangements for each assignment, the secretarial support, appropriate software and communication means. The experts will be equipped with the standard equipment, such as an individual laptop, computer, mobile phones, etc. No additional cost for these items may be included in the offer.

All members must have a relevant academic degree equivalent to at least Master level and must have a sound working knowledge (oral and written) in Spanish and in English. The key skills are indicated **in bold**.

The **team leader** should have:

- x at least **three references as team leader for multi-disciplinary evaluation teams**,
- x **strong experience of budget support modalities and budget support evaluation techniques**,
- x an in-depth knowledge of the **methodological approach for BS evaluations developed within the OECD/DAC framework**
- x a thorough knowledge of development cooperation.

She/he will participate in the overall coordination of the evaluation, provide particular support on the provision of budgetary data and analysis, and provide quality assurance of the sector experts inputs. It is expected that the Team leader will be an expert of category Senior.

The **evaluation team** must have a thorough knowledge and experience with:

General qualifications:

- x development cooperation in general;
- x different evaluation methodologies for complex evaluations.

Adequacy for the assignment:

Within the team, thorough knowledge and experience is required with:

- x budget support modalities;
- x **techniques for the evaluation of budget support**;
- x macroeconomics;
- x **public finance management**;
- x good governance
- x political sciences;
- x the following sectors: **education** and social protection;
- x methods and techniques for rigorous impact evaluation.

Experience from the region:

- x socioeconomic developments in Paraguay;
- x development cooperation in Paraguay

It is important that national expertise is included in the team as their role is important for a successful evaluation and therefore it will constitute a relevant selection criteria

The offer should clearly state which of the proposed team members cover which of the above qualifications.

The offer should also clearly state the category of each team member and which tasks the proposed team members are supposed to take responsibility for and how their qualifications relate to the tasks (if this is not self-evident from their profile).

The consultants should provide the administrative support needed for organising the meetings of the evaluators with different actors during the evaluation process.

10.3 Indicative planning

The expected duration of the evaluation is of 13 months. The following table presents an indicative planning.

Evaluation phases and stages	Notes and reports	Date	Meetings/Communications
Preparation phase			
Procurement and award of contract	Technical and financial offer	December 2014	Formal contract between the consultant and the EC
Kick off meeting		February 2015	Meeting between Evaluation Manager and Evaluation team leader. In Brussels.
Initial one day meeting in Paraguay		February 2015	Meeting with MG and Reference Group (RG). In Paraguay.
1. Inception phase			
Preliminary desk review		February 2015	
Visit of evaluation team to Paraguay. Interviews with key stakeholders		February 2015	Meeting with RG. In Paraguay.
Preparation of inception report	Draft inception report	March 2015	
Review of inception report		April 2015	Meeting with MG (videoconference with Paraguay). In Brussels.
Drafting of final inception report	Final inception report	April 2015	Approval of inception report by MG
2. Desk report phase			
Detailed desk review		April 2015	
Visit of evaluation team to Paraguay. Interviews with stakeholders		May 2015	Meeting with RG. In Paraguay.
Preparation of desk report	Draft desk report	June 2015	
Discussion of desk report		July 2015	Meeting with MG (videoconference with Paraguay). In Brussels.
3. Field phase			
Visit of evaluation team to Paraguay: - further data collection, in depth interviews and panel discussions - presentation of preliminary findings	Aide memoire & Power Point Presentation	September 2015	Meeting with RG. In Paraguay. Meeting with MG. In Paraguay.
4. Synthesis phase			
Writing draft final report	Draft final report	November 2015	
Review of draft final report			Meeting with MG (videoconference with Paraguay). In Brussels. Consultation with the RG.
Receipt of comments	Notes with	December	Comments consolidated and sent by the MG

Evaluation phases and stages	Notes and reports	Date	Meetings/Communications
	comments from MG and RG	2015	
Writing final report	Final report	January 2015	Approval of final report by MG
5. Dissemination phase			
Preparation of the seminar in Paraguay	Power point presentation	November 2015	
National seminar. Presence of the evaluation team in Paraguay	Power point presentation and discussion.	December 2015	One day seminar in Paraguay.
Seminar in Brussels. Presence of the evaluation team in Brussels	Power point presentation and discussion	January 2016	½ day seminar in Brussels

11. OFFER FOR THE ASSIGNMENT

The financial offer will be itemised to allow the verification of the fees compliance with the Framework contract terms as well as, for items under h to k of the contractual price breakdown model, whether the prices quoted correspond to the market prices. In particular, the local travel costs will be detailed and if necessary, justified in an Explanatory note. The per diems will be based on the UN per diem which are the maxima not to be exceeded.

The total length of sections 2, 3 and 4 of the technical offer (Framework contract, Annexe 1, section 10.3. b) may not exceed 20 pages, a CV may not exceed 4 pages. References and data relevant to the assignment must be highlighted in bold (font minimum Times New Roman 12 or Arial, 11).

The methodology submitted shall not contain terms such as "if time allows", "if the budget allows", "if the data are available" etc. Should it appear that an activity foreseen in the methodology is impossible or inappropriate to be carried out due to force majeure or other reasons in the interest of the assignment, the change to the methodology as well as its financial impact must be agreed by the Evaluation manager.

The offer is expected to demonstrate the team's understanding of the ToR in their own words. Should the offer contain quotations, these sections must be clearly identified and sources indicated.

12. TECHNICAL OFFERS' EVALUATION CRITERIA

The offers must contain as minimum all items referred to in the Annex 1, art. 10.3.b. of the Framework contract.

The offers evaluation criteria and their respective weights are:

	Maximum
Total score for Organisation and methodology	
Understanding of ToR	10
Organization of tasks including timing	10
Evaluation approach, working method, analysis	15
Quality control mechanism	5
Sub Total	40
Experts/ Expertise	

Team leader	25
Other experts	25
Expert for quality control	10
Sub Total	60
Overall total score	100

The Organisation and Methodology section shall include a description of:

1. Understanding of Terms of Reference and aim of the services to be provided
2. The evaluation approach, working method and analysis

This should include:

- x A short presentation of the approach the consultants intend to apply for the elaboration of the intervention logic of budget support interventions in Paraguay. The evaluators should explain how they intend to adapt the general budget support intervention logic (evaluation framework) to the Paraguayan context (this adaptation will be done in the inception report);
- x Comments on the key evaluation issues indicated in section 6 of these terms of reference that need to be translated into evaluation questions adapted to the Paraguayan context (adaptation to be done in the inception report);
- x Overall methodological approach, the appropriate mix of tools and estimate of difficulties and challenges. The approach the consultants intend to apply for the attempt to compare the results of the different aid modalities used in Paraguay as well as to analyse the synergies and complementarities between these aid modalities (see section on objectives).

Anexo 2. Matriz de Respuestas a las Preguntas de Evaluación

EQ I.1	EQ. I.1: ;En qué medida responde el diseño de las operaciones de AP al contexto político, económico, institucional y social de Paraguay y a la evolución en sus políticas públicas?		
Nivel del Marco Integrado de Evaluación	Paso Uno 1er Nivel: Insumos y contexto para el Apoyo Presupuestario		
Criterio de Juicio	Breve Respuesta & Referencia al Volumen I	Fuente de información	Calidad de la evidencia
(i) El diseño de las operaciones de AP ha sido adecuadamente adaptado al contexto paraguayo y a los riesgos y obstáculos que éste presentaba para el logro de los objetivos del AP al inicio del periodo de evaluación.	Si, el AP coincidió con un periodo de re-establecimiento de la gestión macroeconómica prudente, de la formulación de políticas públicas en los sectores sociales y de un aumento de los gastos sociales. (véase capítulo 2)	Entrevistas con actores involucrados en el inicio de las operaciones AP. Documentación de las operaciones de AP.	Mas que satisfactoria
(ii) Los objetivos y el diseño del AP han sido coherentes con los objetivos/ las políticas del Gobierno.	Si, en particular los AP sectoriales: el PASEP apoyó a la implementación del Plan Nacional de Educación 2024 y el PAPPDS apoyó directamente el plan nacional de Desarrollo Social (2010-2015) elaborado en parte gracias a la colaboración de la AT. (Capítulos 6 y 7)	Acuerdos del Apoyo Presupuestario; Indicadores del PAF 2006– 2014; Entrevistas con Responsables de AP Plan Nacional de Desarrollo.	Mas que satisfactoria

(iii) El diseño del AP ha incorporado aspectos relacionados con la pobreza, la equidad y la problemática de género.	Si, las dos operaciones de AP (PALFP y PAPDS) se orientan específicamente al apoyo de política de lucha contra la pobreza y el la equidad acceso a servicios sociales, tanto en las políticas sectoriales que apoyan (protección social) como en los indicadores de desembolso establecidos. Sin embargo no hay especial enfoque en genero. (véase capítulo 2.3 y capítulo 6).	Indicadores del PAF 2006– 2014; Entrevistas con Responsables de AP Plan Nacional de Desarrollo PAF e indicadores de desembolso	Mas que satisfactoria
(iv) El diseño de las operaciones de AP ha mantenido su pertinencia y coherencia durante todo el periodo de evaluación.	Si.	Indicadores del PAF 2006– 2014; Entrevistas con Responsables de AP	Mas que satisfactoria

EQ 2.1	PdE 2.1 ¿En qué medida han contribuido los insumos financieros y no-financieros del AP a la creación de nuevas oportunidades para el Gobierno de Paraguay, en términos de espacio fiscal, de oportunidades para el dialogo y para el perfeccionamiento de políticas públicas, y de oportunidades para mejorar la eficiencia y eficacia de la Cooperación Internacional (CI)?		
Nivel del Marco Integrado de Evaluación	Paso Uno: 2o Nivel: Productos Directos		
Criterio de Juicio	Breve Respuesta & Referencia al Volumen I	Fuente de información	Calidad de la evidencia

<p>(i) Se han incrementado el volumen absoluto y el porcentaje de recursos de la Cooperación Internacional (CI) gestionados a través del presupuesto nacional y los procedimientos correspondientes.</p>	<p>Si, pero estos siguen siendo relativamente limitados (capitulo 3.1)</p>	<p>Datos del Min de Hacienda PEFA 2008 & 2011: indicadores D2 & D3;</p>	<p><i>Fuerte</i></p>
<p>(ii) Los desembolsos anuales y trimestrales del AP han sido previsibles y han tenido una influencia positiva sobre la previsibilidad de la Cooperación Internacional en su conjunto.</p>	<p>Tomando todas las operaciones en consideración, el nivel de predictibilidad estuvo cerca del 57% en media durante el periodo 2003–2014, manifestando un porcentaje considerable de impredecibilidad a la baja. Los desembolsos fueron previsibles y no se ha detectado un problema de predictibilidad intra-anual en las entrevistas. (Capitulo 3.1)</p>	<p>Datos de desembolso anual comparado con datos del Tesoro Entrevistas con personal de Ministerio de Finanzas</p>	<p><i>Fuerte</i></p>
<p>(iii) Las estructuras de dialogo introducidas para el AP han tenido una influencia positiva sobre la calidad de dialogo sobre las políticas a nivel nacional, en general, y en los sectores de educación y protección social, en particular</p>	<p>El dialogo entre la DUE y el GoP ha sido regular (3 veces al año) pero se ha limitado al cumplimiento de indicadores, sin entrar en cuestiones más analíticas de potenciales desafíos en los sectores. (capitulo 3.2).</p>	<p>Revisión de la documentación, entrevistas con personas claves.</p>	<p>Más que satisfactoria</p>

<p>(iv) Se ha utilizado la Asistencia Técnica (AT) vinculada al AP de forma estratégica para trabajos analíticos y de construcción de capacidades, que podrían contribuir a la mejora de la concepción y la implementación de las políticas públicas a nivel nacional y en los sectores de educación y protección social</p>	<p>La AT no parece haber tenido el éxito esperado en el sector educativo (principalmente por la baja calidad de la AT y por los procedimientos). Sin embargo, en el sector de protección social ha sido relevante y adecuado a las necesidades sectoriales, contribuyendo en particular a la elaboración de Plan Nacional de Desarrollo Social en 2010. (capítulo 3.4)</p>	<p>Estudios de caso sectoriales para GFP, Educación y Protección Social. Basado en fuentes documentales y entrevistas con actores de los sectores.</p>	<p>Más que satisfactoria</p>
<p>(v) Han habido tendencias positivas en el nivel de armonización de la Cooperación Internacional (CI), y la disminución de los costos de transacción:</p>	<p>No existe mesa de donante para el sector protección social ni de educación, ni coordinación entre donantes. La coordinación de proyectos se hace en las instituciones nacionales.</p>	<p>Estudios de caso sectoriales para Educación & Protección Social; Entrevistas con actores de AP y con otros donantes;</p>	<p>Indicativa pero no conclusiva</p>
<p>(vi) Existen indicaciones de una influencia positiva del AP sobre estos procesos, lo cual no hubiera sido posible de lograr de forma tan eficaz o sostenible a través de otras modalidades de CI.</p>	<p>Si, la modalidad apoyo presupuestario en Paraguay ha contribuido particularmente a la calidad de diálogo sobre políticas de educación y protección social y sobre la coordinación de las instituciones trabajando en estos sectores (capítulo 3.4)</p>	<p>Entrevistas con personal de los Ministerios y con otros donantes.</p>	<p>Más que satisfactoria</p>

EQ 3.1	En qué medida se ha mejorado la calidad de la gestión macroeconómica y de la asignación de recursos? ¿Cuál ha sido la contribución del Apoyo Presupuestario (AP) a los cambios observados?		
Nivel del Marco Integrado de Evaluación	Paso Uno 3er Nivel: Productos Inducidos		
Criterio de Juicio	Breve Respuesta & Referencia al Volumen I	Fuente de información	Calidad de la evidencia
(i) La calidad de la gestión macroeconómica ha mejorado:	En parte. Uno de los hechos más significativo en materia tributaria ha consistido en la mejora de la administración impositiva, a través de la incorporación de mayor nivel de tecnología, mayor capacidad de control y cruzamiento de datos y fiscalización. (capítulo 4)	Ministerio de Hacienda; Informe sobre la economía paraguaya 2013.	Mas que satisfactoria
(ii) La evolución de las asignaciones de recursos por categoría económica ha demostrado un mejoramiento en la eficiencia:	Si, La estructura de gasto de las principales funciones sociales en 2014 en relación al 2006 indica un incremento de los gastos corrientes.	Gasto Publico por Categoría económica;	Mas que satisfactoria

<p>(iii) La evolución de las asignaciones de recursos por sector ha demostrado un mejoramiento en la asignación estratégica de recursos, con respecto a las prioridades del Gobierno</p>	<p>Ha habido un aumento importante del gasto en salud, acción social y educación. (capitulo 4)</p>	<p>Gasto publico por sector</p>	<p>Mas que satisfactoria</p>
<p>(iv) El AP ha contribuido de forma positiva a los cambios observados y no demuestra haber tenido efectos negativos.</p>	<p>Si, el AP respaldó las buenas prácticas de la política económica al tener a la estabilidad macroeconómica como uno de los condicionantes de la ayuda. En segundo lugar, ayudó a garantizar la asignación efectiva de recursos para la ejecución de determinados programas sociales. posibilitó la utilización de indicadores de gestión de resultados para controlar el cumplimiento de las metas de los programas sociales seleccionados para el apoyo presupuestario. (Capitulo 4)</p>	<p>Entrevistas Ministerio de Finanzas y Ministerios Sectoriales. Fuentes documentales.</p>	<p>Mas que satisfactoria</p>

PdE 3.2	¿En que medida se ha mejorado la calidad de la gestión de las finanzas públicas (GFP)? Cual ha sido la contribución del Apoyo Presupuestario (AP) a los cambios observados?		
Nivel del Marco Integrado de Evaluación	Paso Uno: 3er Nivel: Productos Inducidos		
Criterio de Juicio	Breve Respuesta & Referencia al Volumen I	Fuente de información	Calidad de la evidencia
(i) Existe una voluntad política demostrada por parte del Gobierno de Paraguay para enfrentar un proceso de reformas del sistema de gestión de las finanzas públicas.	Si, los avances en la GFP se han venido ejecutando en el marco de los compromisos asumidos por el Gobierno de Paraguay (capítulo 5)	Estudio de caso sectorial de GFP Informes anuales de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay; Informes PEFA 2008 y 2011	Mas que satisfactoria
(ii) El Gobierno ha introducido reformas pertinentes de los sistemas de gestión de finanzas públicas (GFP), y las ha implementado de forma eficiente.	La gestión de la finanzas públicas ha tenido avances significativos en los ocho años que cubren el periodo de análisis de esta evaluación, 2006-2014 y el GoP ha introducido varias reformas enumeradas en el capítulo 5.1 (capítulo 5.1).	Evaluaciones PEFA 2008 y 2011; Informes anuales de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay	Fuerte
(iii) La calidad de los sistemas de GFP se ha mejorado como consecuencia de las reformas.	Si, pero parcialmente: las dos evaluaciones PEFA realizadas en Paraguay muestran un sistema GFP en consolidación, con un desempeño medio con relación a las buenas prácticas internacionales, pero con debilidades importantes que atender para asegurar el logro de los objetivos del sistema. (capítulo 5)	Análisis de los documentos e informes de progreso de las reformas de GFP; PEFA 2008 y 2011 y otras evaluaciones de progreso; entrevistas con personas claves.	Mas que satisfactoria

(iv) El AP ha contribuido positivamente a la coherencia y la rapidez de las reformas y a los resultados observados.	existe una relación positiva entre los programas de apoyo presupuestario y el mejoramiento de la GFP en Paraguay	Documentación sobre políticas de reformas de GFP (Legislación, documentos de política , discursos presupuestarios	Indicativa pero no conclusiva
--	--	---	-------------------------------

EQ 3.3	¿En qué medida se han mejorado el diseño y la implementación de las políticas públicas en los sectores de educación y protección social? ¿Cuál ha sido la contribución del Apoyo Presupuestario (AP) a las mejoras observadas?		
Nivel del Marco Integrado de Evaluación	Paso Uno: 3er Nivel: Productos Inducidos		
Criterio de Juicio	Breve Respuesta & Referencia al Volumen I	Fuente de información	Calidad de la evidencia
(i) Las políticas sectoriales en Educación y Protección Social se han desarrollado de forma positiva, siendo más claras y comprensibles, reflejando mejor las prioridades del Gobierno, y respondiendo mejor a las lecciones aprendidas recogidas durante el proceso de implementación.	La política de protección social se ha desarrollado de forma positiva sin ser afectada por los cambios de gobierno. Se ha intentado construir un sistema de protección social. La evolución de la política de educación desde 2008 ha sido contante, contando con la participación de la sociedad civil y el apoyo de la comunidad de donantes.	<i>Estudios de Caso de Educación y Protección Social Plan 202 ampliado, Plan 2024, Agenda Educativa 2013-18</i>	Fuerte

<p>(ii) Los niveles y la estructura del gasto en los sectores ha evolucionado razonablemente para mejorar la eficiencia y la eficacia de la implementación de las políticas sectoriales.</p>	<p>El gasto publico en el sector social ha aumentando considerablemente en el periodo 2006-2014 y ha sido afectado de forma eficiente y coherente con las políticas puestas en marcha (capitulo 6.1). El presupuesto neto de educación sigue estancado en torno al 4% del PIB, rozando los mil millones de dólares por año, aunque desde 2013 viene complementado por FONACIDE.</p>	<p><i>Datos provenientes del Gabinete Social, MEC BOOST</i></p>	<p>Fuerte</p>
<p>(iii) La estructura de los productos del gasto público en estos dos sectores refleja mejor las prioridades gubernamentales y la aplicación de practicas eficientes.</p>	<p>Para el sector social la estructura de los productos de gasto refleja parcialmente las prioridades gubernamentales a partir de 2012 tales como están presentadas en la retorica política. Si bien se pone el énfasis en publicitar ciertos programas nuevos el gasto va afectado principalmente a Tekopora. En educación, los procesos de priorización del gasto han tenido efectos positivos, pero el porcentaje de gasto corriente sobre el total es muy elevado y la ejecución del gasto de inversión es aún demasiado baja. (capitulo 7)</p>	<p><i>Datos provenientes del Gabinete Social, MEC BOOST</i></p>	<p>Mas que satisfactoria</p>
<p>(iv) El AP ha contribuido positivamente a los cambios observados en la concepción e implementación de las políticas sectoriales.</p>	<p>El AP ha contribuido a través del establecimiento de indicadores de desembolso de los tramos variables a apuntar a mejoras importantes (atención primaria en salud, campana de identificación, etc.). Las tres misiones de AT también aportaron positivamente al sector social,</p>	<p><i>Documentación sobre políticas (Legislación, Documentos de Política, Discursos Ministeriales) ; análisis del equipo evaluador sobre la estructura del</i></p>	<p>Indicativa pero no conclusiva</p>

	<p>principalmente reforzando la colaboración y la articulación inter-institucional. (véase capítulo 6.3). El apoyo del PASEP ha tenido incidencia en varios aspectos: Incidió sobre los niveles de EEB y EM; introdujo el concepto de Gestión por Resultados en el MEC; acompañó la definición de los documentos estratégicos vigentes; completó el presupuesto, permitiendo realizar determinadas acciones, particularmente en infraestructura, adquisición de materiales y alimentación escolar (capítulo 7)</p>	<p><i>gasto durante el periodo de evaluación; análisis de informes anuales, análisis de los informes de AT</i> <i>Entrevistas con informantes claves; discusiones con grupos focales</i></p>	
--	--	--	--

PdE 4.1	¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial para la Protección Social? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados?		
Nivel del Marco Integrado de Evaluación	Paso Dos 4o Nivel: Resultados		
Criterio de Juicio	Breve Respuesta & Referencia al Volumen I	Fuente de información	Calidad de la evidencia
(i) Los resultados previstos en la política sectorial para la Protección Social se han conseguido.	Los resultados se han conseguido parcialmente. Se ha reducido la pobreza y la desigualdad, y ha mejorado el acceso a servicios de salud y educación (véase Capítulo 6). Sin embargo quedan desafíos importantes: el acceso a cédulas de identidad y las oportunidades laborales para jóvenes en situación de vulnerabilidad.	Estudio de Caso de Protección Social;	Indicativa pero no conclusiva
(ii) Los principales factores determinantes de estos resultados se pueden identificar, a través de metodologías cuantitativas, y se pueden relacionar con acciones tomadas por el Gobierno, inclusive acciones que podían haber sido “inducidas” por el AP	No se han podido identificar con claridad en el análisis estadístico los factores determinantes de los resultados de la política social. Sin embargo el análisis cualitativo y la información recogida durante entrevistas con personal en el Gabinete Social, y la SAS; así como las visitas de campo han permitido percibir los resultados positivos de Tekopora y de los programas de atención primaria en Salud. (Capítulo 6)	Análisis econométrico de resultados de Tekopora y Adultos Mayores & Determinantes de pobreza; Visitas al campo a nivel departamental y distrital.	Mas que satisfactoria

		Entrevistas con personal del Gabinete Social, SAS, USF. Grupos focales con beneficiarios de Tekopora.	
--	--	---	--

PdE 4.2	¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial para la Educación? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados?		
Nivel del Marco Integrado de Evaluación	Paso Dos 4o Nivel: Resultados		
Criterio de Juicio	Breve Respuesta & Referencia al Volumen I	Fuente de información	Calidad de la evidencia
(i) Los resultados previstos en la política sectorial para la Educación se han conseguido.	La tasa de matrícula para los dos primeros ciclos de Educación Escolar Básica en 2013 fue de 93.9%, respecto a 80.9% en 2002. La tasa de matrícula para la Educación Media, pasó de 62.4% en 2002 a 80.2% en 2013. La tasa de repitencia muestra una tendencia decreciente y la tasa de aprobación subió moderadamente a lo largo del periodo.	Análisis estadístico sobre educación.	Fuerte

<p>(ii) Los principales factores determinantes de estos resultados se pueden identificar, a través de metodologías cuantitativas, y se pueden relacionar con acciones tomadas por el Gobierno, inclusive acciones que podían haber sido “inducidas” por el AP.</p>	<p>Se ha determinado cuantitativamente que dos de los factores que más incidencia tienen en los resultados educativos son el acceso a libros y material escolar y la alimentación escolar. También influyen la calidad de las infraestructuras. Los tres aspectos han sido reforzados por el Gobierno, poniendo fondos a disposición, en parte gracias a los fondos del AP..</p>	<p>Análisis estadístico sobre educación. Análisis del presupuesto del MEC Análisis cualitativo y entrevistas</p>	<p>Fuerte</p>
<p>PdE 5.1</p>	<p>¿En qué medida han contribuido los productos directos o los productos inducidos del AP a los resultados identificados en los sectores de Educación y Protección Social? ¿En qué medida se pueden considerar las operaciones de AP eficientes y eficaces y sus resultados sostenibles?</p>		
<p>Nivel del Marco Integrado de Evaluación</p>	<p>Paso Tres, Niveles 1-5</p>		
<p>Criterio de Juicio</p>	<p>Breve Respuesta & Referencia al Volumen I</p>	<p>Fuente de información</p>	<p>Calidad de la evidencia</p>
<p>(i) Las operaciones de AP han sido eficientes en la provisión de sus insumos y en la generación de los productos directos que se esperaban.</p>	<p>Las aportaciones al Tesoro de los PALFL y PAPPDS se han desembolsado en su totalidad. El diálogo político ha apoyado este proceso. Las aportaciones al Tesoro del PASEP se ha desembolsado en un 99%. El diálogo político ha apoyado este proceso. Sin embargo, la AT no ha logrado tener mucha incidencia.</p>	<p>Resumen de las PdE 1.1,y 2.1</p>	<p><i>Fuerte</i></p>
<p>(ii) Como consecuencia de estos productos directos y la respuesta del Gobierno, las operaciones de AP han sido eficaces en la</p>	<p>La aportación financiera ha sido discreta en tamaño (en torno al 1% del presupuesto neto anual del MEC) pero estratégica, ya que ha venido a reforzar el exiguo presupuesto en inversión</p>	<p>Resumen de las PdE 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4</p>	<p><i>Fuerte</i></p>

<p>generación de los productos inducidos que se esperaban.</p>	<p>pública (en torno al 5% del presupuesto neto). Se ha incidido en EEB y acceso a EM, particularmente facilitando al Gobierno reforzar sus producción institucional en infraestructura, equipamiento, materiales y alimentación escolar En el sector social, el AP ha permitido la implementación de USF y por tanto una ampliación importante de la cobertura de atención primaria en salud en particular en zonas rurales. La identificación sigue siendo un desafío para el país pese a una mejora durante el periodo que cubre el AP.</p>		
<p>(iii) A través de estos productos inducidos, las operaciones de AP han generado resultados positivos en los sectores de Educación y Protección Social.</p>	<p>Los indicadores de resultado en educación (tasas de matrícula, repitencia y aprobación) han mejorado en el periodo apoyado. El análisis cuantitativo ha reflejado que, particularmente, los productos en materiales y alimentación escolar ha sido clave, así como la infraestructura. Para el sector social también ha habido resultados positivos en los productos: el programa Tekopora ha ampliado fuertemente su cobertura hasta 120.000 beneficiarios y este tiene un impacto importante sobre la calidad de vida de las personas vulnerables. El aumento del acceso a servicios de salud primaria también ha crecido durante el periodo.</p>	<p>Resumen de las PdE 4.1 & 5.1 Análisis paso 3</p>	<p><i>Fuerte</i></p>

<p>(iv) Los productos y resultados de las operaciones de AP serán sostenibles en el tiempo bajo supuestos razonables.</p>	<p>El sector educativo sigue con una falta de presupuesto sustancial. Las mejoras dependen de la continuidad del esfuerzo financiero y la adopción de medidas adicionales, particularmente en la formación de docentes. El presupuesto de inversión depende ahora casi en exclusiva de FONACIDE, cuya duración es finita. La sostenibilidad está en riesgo a medio plazo, salvo que se tomen medidas correctivas. Los resultados del Sector de protección social podrían mejorarse con la implementación de un sistema redistributivo del ingreso.</p>	<p>Juicio de los evaluadores sobre sostenibilidad.</p>	<p><i>Fuerte</i></p>
--	--	--	----------------------

Tabla 2: Criterios para la notación de calidad de la evidencia para cada pregunta de Evaluación.

Notación de la Evidencia	Explicación de la notación sobre calidad de la evidencia
<i>Fuerte</i>	El hallazgo se soporta de forma consistente por una serie de fuentes de evidencias, incluyendo fuentes documentales, análisis cuantitativo y evidencias cualitativas (i.e. existe una muy buena triangulación) o las fuentes de evidencia, aunque incompletas son de alta calidad y fiabilidad para sacar conclusiones. (e.g. fuertes evidencias cuantitativas con muestra adecuada y sin mayor problema de fiabilidad y calidad.)
<i>Más que satisfactoria</i>	Se dispone de al menos dos fuentes distintas de evidencia con buena triangulación, pero la cobertura de la evidencia no es completa.
<i>Indicativa pero no conclusiva</i>	Se dispone de una fuente de evidencia de buena calidad pero no hay triangulación con otras fuentes de evidencia.
<i>Débil</i>	No hay triangulación y/o la evidencia es limitada a una sola fuente de baja calidad.

Anexo 3. Análisis Econométrico Para el Paso Dos

El objetivo principal de esta sección es identificar los resultados e impactos más relevantes de las políticas, estrategias y productos del gobierno en materia de educación y protección social sobre la población beneficiaria. Para ello, en una primera instancia, se ha realizado una selección de variables de resultado/ impacto y de producto¹ para cada uno de estos dos sectores que puedan contribuir mejor a este análisis, tanto a nivel descriptivo, como estadístico. La selección de variables busca también reflejar claramente los objetivos de los programas de apoyo presupuestario, aunque lo que se podrá medir está fuertemente influenciado por la disponibilidad efectiva de los datos requeridos. En el presente informe se trabaja con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), provistos por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay, y el Registro de Instituciones Educativas (RIE) puesto a disposición por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

3.1. Protección social/Acción Social

Las variables seleccionadas para el sector de protección social se presentan a continuación:

Variables de Resultado:

- Pobreza y pobreza extrema, tanto a nivel agregado (tasa de pobreza) como individual (condición de pobreza). Ambas estimadas a partir de la EPH.
- Desigualdad: Coeficiente de Gini a nivel agregado, estimada a partir de la EPH.
- Trabajo Infantil: Tanto a nivel agregado (porcentaje de niños entre 10-17 años trabajando) como individual (niño(a) de entre 10-17 años trabajando). Ambas estimadas a partir de la EPH.
- Ingreso per cápita mensual: A nivel individual, en guaraníes, a precios corrientes del año de la encuesta. Fuente EPH.
- Remesas: A nivel individual, variable que indica si el hogar recibe transferencias de familiares. Estimada a partir de la EPH.

Variables de Producto:

- Acceso a Tekoporá, a nivel de hogar. Indica si el hogar es beneficiario del programa Tekoporá. Estimada con datos de la EPH

¹ La lógica de análisis es que estos programas públicos (respaldados por las operaciones de Apoyo Presupuestario) generan productos inmediatos (como la entrega de transferencias financieras a ciertos grupos de la población) y estos “productos” permiten conseguir resultados sociales y económicos, los cuales a su vez generan impactos a nivel del bienestar social. Lo que nos interesa aquí es la naturaleza de la relación entre los productos y los resultados.

- Acceso a Adulto Mayor, a nivel de hogar. Indica si el hogar es beneficiario del programa Adulto Mayor. Estimada con datos de la EPH

Las variables seleccionadas para el sector de educación se presentan a continuación:

Variables de resultado

- Tasa de matrícula neta por grupos de edades y departamentos. Porcentaje de niños matriculados en edad normativa a nivel nacional. Estimados a partir de la EPH.
- Brecha de matrícula por género. Diferencia entre el porcentaje de niños y niñas matriculados a nivel nacional. Estimados a partir de la EPH.
- Matrícula absoluta, educación básica. Número de niños matriculados por escuela, indexados al año 2002. Calculados a partir de los datos del SIEC.
- Tasa de Progresión. Proporción de alumnos matriculados en el siguiente grado, procedentes del grado inmediato anterior, a nivel de escuela. Calculados a partir de los RIE.
- Tasa de Repetición. Proporción de alumnos que reprobaron el año escolar, a nivel de escuela. Calculados con datos del SIEC.
- Tasa de aprobación, secundaria. Indica la proporción de estudiantes que aprueban el año escolar. Calculado con datos del SIEC.
- Probabilidad de enviar a un niño a la escuela. Variable a nivel individual, estimada a partir de la EPH.

Variables de Producto:

- Ratio de estudiantes por profesor, para educación pública, privada y privada con subsidio. Calculado con datos de SIEC
- Porcentaje de profesores con educación superior. A nivel de escuela, pública, privada y privada con subsidio. Calculado con datos SIEC.
- Acceso a ayuda estatal, libros y matrícula. A nivel individual, indica si un hogar recibe ayuda para los libros y la matrícula, de parte del estado. Estimados a partir de la EPH.
- Acceso a ayuda estatal, alimentos. A nivel individual, indica si un hogar recibe ayuda alimentaria. Estimados a partir de la EPH.

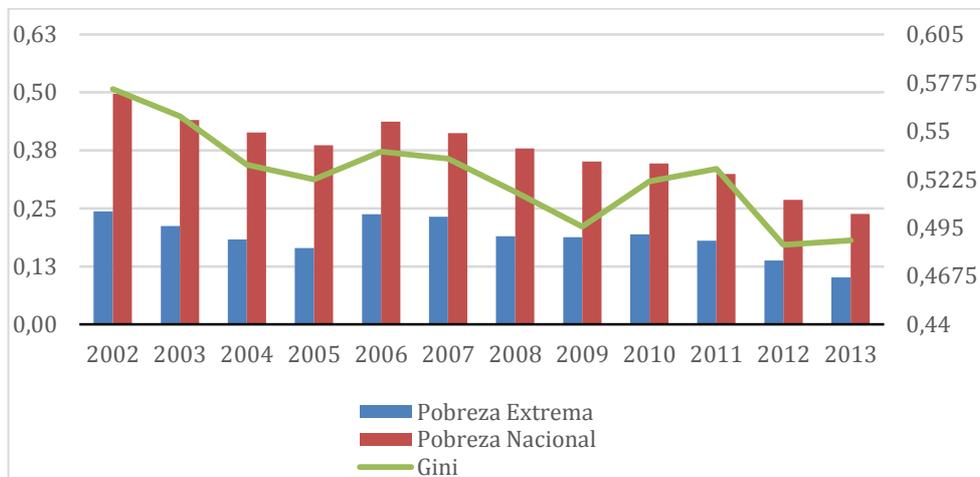
Esta sección discute el contexto de las principales variables de resultado que van a ser parte del análisis para medir el impacto de las políticas sociales. La primera sub-sección presenta los principales hechos asociados con la incidencia de pobreza y desigualdad, mientras que la segunda se enfoca en trabajo infantil.

3.1.1. Pobreza.

La República del Paraguay ha mostrado un avance significativo en la reducción de la pobreza nacional. De acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en 2002, 50% de la población paraguaya estaba en situación de pobreza. Desde ese año, la tasa de pobreza se ha reducido sostenidamente, hasta llegar a 24% en 2013. La pobreza extrema ha seguido el mismo patrón, reduciéndose de 24% en 2002 a 10% en 2013, ver Figura 1.

Esta favorable evolución de los índices de pobreza ha repercutido además en el coeficiente de desigualdad de ingresos, el coeficiente de Gini² disminuyó de 0.57 a 0.48, si bien un menor avance, pero todavía significativo.

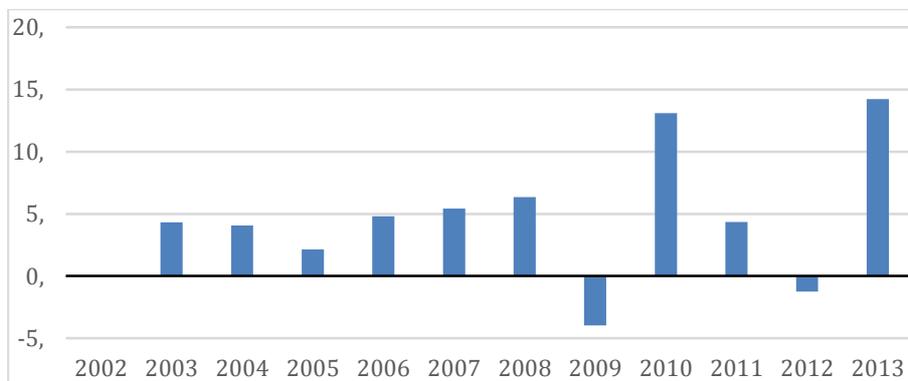
Figura 1: Pobreza, Pobreza Extrema y Desigualdad, 2002 - 2013



Fuente: EPH. Elaboración propia.

Este escenario de reducción de pobreza es aún más llamativo si se considera la tasa de crecimiento de la economía paraguaya. La tasa de crecimiento promedio para el periodo 2002-2013 es de 4.45%, con desviaciones significativas en los años de la última crisis económica y subsecuentes.

Figura 2: PIB, Tasa de Crecimiento Anual, 2002 - 2013 (US\$ 2005)



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

² Valores de 0 indican igualdad total, valores cercanos a 1 sugieren un contexto de mucha desigualdad.

La Figura 2 muestra que la economía paraguaya creció de manera sostenida hasta 2009, año a partir del cual tasas de crecimiento significativo (13% en 2010) se han intercalado con retrocesos (-1.23% en 2012). Esto último sugiere que la economía paraguaya es aún volátil. No obstante, la tasa de pobreza ha mantenido su tendencia decreciente.

En cuanto a la incidencia de crecimiento sobre la distribución del ingreso, la Figura 3 representa más claramente la disminución de la desigualdad en el Paraguay para el periodo 2002-2013. El crecimiento de ingreso per cápita mensual ha sido mayor para los percentiles de menor ingreso: el 10% más pobre de Paraguay experimentó un crecimiento del ingreso per cápita de 151% en 11 años, mientras que el 10% más rico vio incrementar sus ingresos en 28% para el mismo periodo.

Figura 3: Incidencia de Crecimiento por déciles de la población, 2002 - 2013

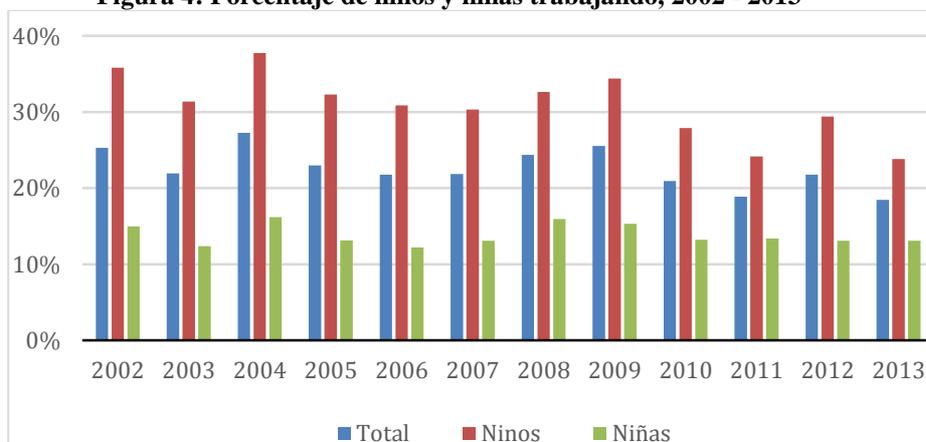


Fuente: EPH. Elaboración propia

De este simple análisis estadístico se desprende la idea de que la población paraguaya ha resistido de manera satisfactoria la volatilidad de la economía, y además ha conseguido redistribuir la riqueza dentro del país. **Una pregunta clave en este aspecto se relaciona a la contribución de los programas sociales.**

3.1.2. El Trabajo Infantil

Figura 4: Porcentaje de niños y niñas trabajando, 2002 - 2013



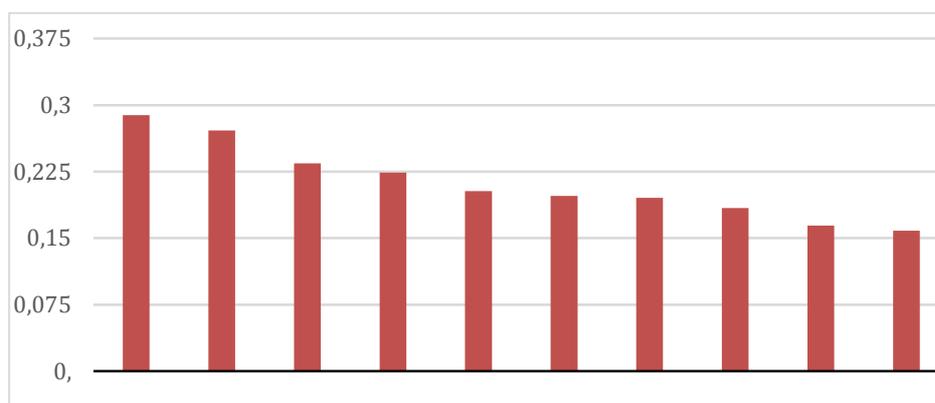
Fuente: EPH. Elaboración propia.

A partir de la EPH es posible examinar algunos aspectos del trabajo infantil en Paraguay. La definición de trabajo infantil utilizada en este documento abarca a niños y adolescentes entre 10 y 17 años. La Figura 4 muestra la evolución de trabajo infantil para el periodo 2002-2013, diferenciando por género. Es notable la diferencia entre niños y niñas para la tasa de trabajo infantil. Alrededor de 30% de los niños reportan participación en alguna actividad aboral, mientras que solo 15% de las niñas reportan alguna actividad laboral.

Del mismo modo, existe una importante fluctuación interanual para la tasa de trabajo infantil. Analizando la correlación de ésta variable con la tasa de pobreza y la tasa de crecimiento del PIB, la correlación entre la tasa de trabajo infantil y la tasa de pobreza es de 0.38, mientras que con la tasa de crecimiento económico es de -0.57. Este resultado refleja una mayor sensibilidad de la tasa de trabajo infantil al ciclo económico. En cierta medida, es probable que hogares envíen niños a trabajar aun cuando no sean pobres, como una medida temporal debido a una caída en la economía.

Esto último se refleja en el hecho de que aun los déciles de mayores ingresos reportan una tasa significativa de niños trabajando, tal como lo muestra la figura 5. Si bien la tasa de trabajo infantil es mayor para los hogares del primer décil de ingresos (29%), ésta se reduce gradualmente lo largo de la distribución de ingresos, hasta llegar a 16% en el décil de altos ingresos.

Figura 5: Tasa de trabajo infantil de acuerdo al décil de ingreso del hogar (promedio 2002-2013)



Fuente: EPH. Elaboración propia.

3.1.3. Estimación del impacto de los Programas Sociales

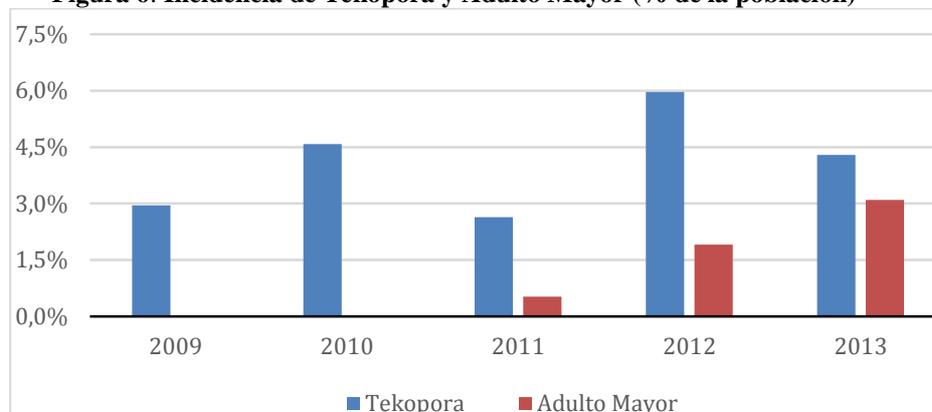
Para efectos del análisis de apoyo presupuestario, el rol del gobierno se centra en dos dimensiones: programas sociales y educación. Al mismo tiempo, el análisis de programas sociales se concentra en dos intervenciones: las transferencias *Tekoporá* y al Adulto Mayor. Mientras que para el sector educación el análisis estadístico se enfoca en los programas de ayuda alimentaria.

3.1.4. Tekoporá y Adulto Mayor

La población beneficiada con el programa Tekoporá asciende a 4% aproximadamente para el periodo 2009-2013, con una caída en 2011 pero una posterior recuperación en 2012. La población con acceso a transferencias por Adulto Mayor ha crecido sistemáticamente desde 2011, en que era

menos del 1% de la población, hasta 3.1% en 2013. La Figura 6 muestra el porcentaje de la población beneficiada con estos dos programas.

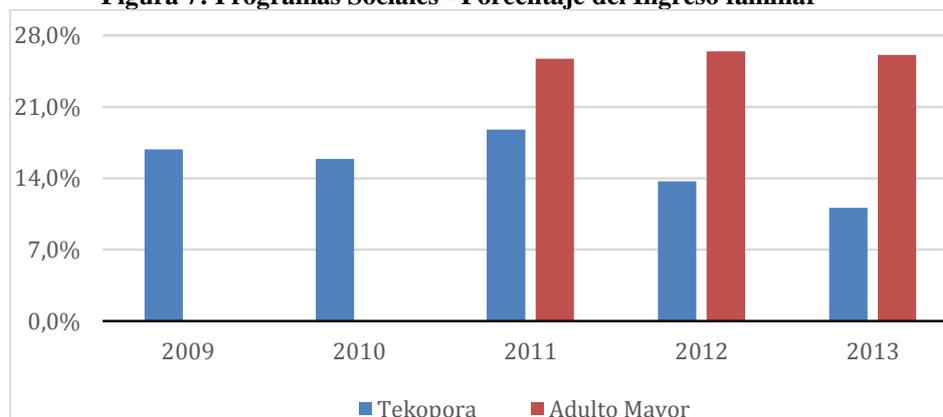
Figura 6: Incidencia de Tekoporá y Adulto Mayor (% de la población)



Fuente: EPH. Elaboración propia.

Si bien la incidencia del programa de Adulto Mayor es menor que la de Tekoporá, la importancia de éste resulta mayor. Como porcentaje del ingreso familiar el programa Tekoporá no sobrepasa el 18.8% (registrado en 2011), mientras que el programa de Adulto Mayor representa alrededor de 25% del ingreso familiar, de acuerdo a la Figura 7.

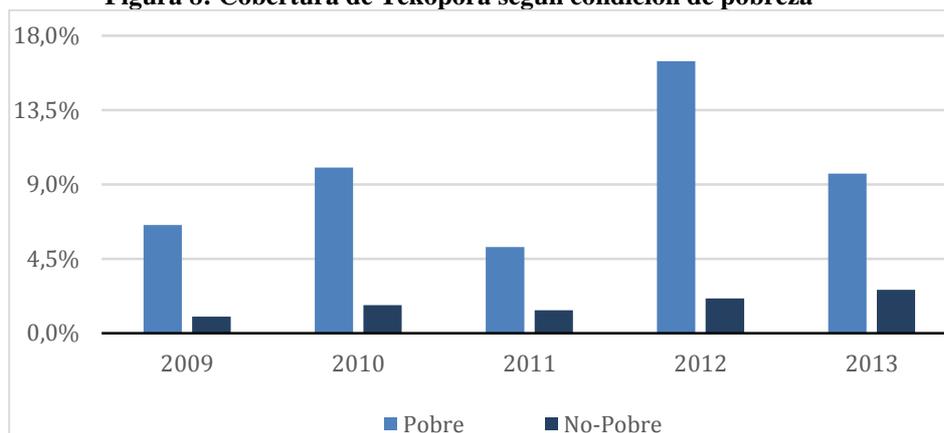
Figura 7: Programas Sociales - Porcentaje del Ingreso familiar



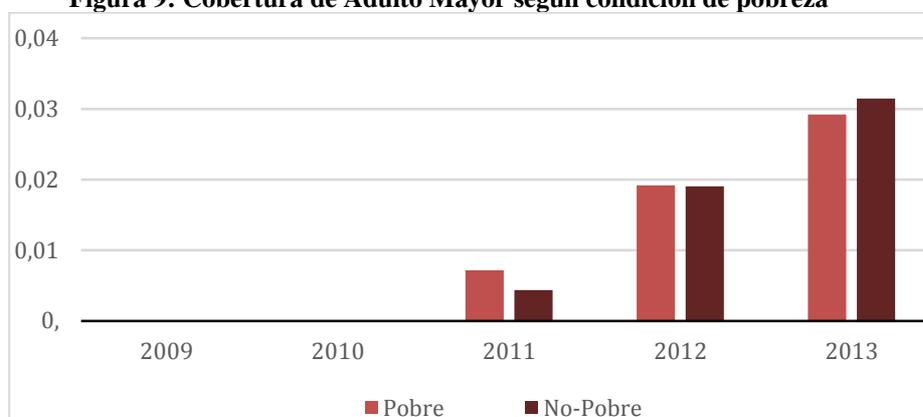
Fuente: EPH. Elaboración propia.

Si bien el programa Tekoporá muestra un avance significativo en cuanto a la cobertura, una pregunta natural al respecto se relaciona a la focalización del programa. La figura 8 muestra que a nivel nacional el programa Tekoporá tiene una mayor incidencia sobre hogares en situación de pobreza. No obstante existe un porcentaje significativo de filtración, en que hogares clasificados como no pobres reciben dicha transferencia. Dicha filtración ha crecido sistemáticamente desde 2009, en que representaba el 1% de los hogares no pobres, a 2.6% de los hogares no pobres en 2013 (Figura 8).

En el caso de la transferencia de Adulto Mayor, dicha transferencia está dirigida a hogares pobres. Sin embargo, se desprende del análisis cuantitativo que no exista mayor diferencia en la cobertura de acuerdo al nivel de pobreza del hogar, tal como lo muestra la Figura 9.

Figura 8: Cobertura de Tekoporá según condición de pobreza

Fuente: EPH. Elaboración propia.

Figura 9: Cobertura de Adulto Mayor según condición de pobreza

Fuente: EPH. Elaboración propia.

3.1.5. Análisis estadístico

El análisis estadístico se centra en el análisis de los programas Tekoporá y Adulto Mayor.

Debido a que la asignación del programa no se realiza de manera aleatoria, un análisis de regresión simple arroja estimados sesgados sobre el efecto de dichos programas.

La estrategia implementada en esta sección es la de *Propensity Score Matching* (PSM)³ y la base de datos utilizada es la EPH para el periodo 2009-2013 en el caso de Tekoporá y 2011-2013 para Adulto Mayor. Esto último se debe a que la encuesta empezó a preguntar por el ingreso derivado de dichos programas, a partir de 2009 y 2011, respectivamente.

El principal reto en la evaluación de impacto consiste en generar una comparación contrafactual, que permita reconocer el verdadero impacto de una intervención de política. Una simple comparación entre personas que reciben el programa y aquellas que no, no es una comparación válida, en tanto la probabilidad de participación en el programa está asociada a las características que justamente el programa busca impactar. La técnica de PSM permite generar una muestra de observaciones que tienen las mismas características que aquellas que recibieron el programa, pero que no lo recibieron por alguna razón (mayormente debido a cobertura geográfica en las diferentes etapas de implementación). De esta

³ Para una referencia teórica y aplicada, revisar Heckman et. al. (1997), BID (2010).

manera, PSM genera un score de comparabilidad entre diferentes observaciones, sobre las cuales la participación en el programa estudiado resulta quasi aleatoria.

La EPH permite realizar este procedimiento sobre la base de hogares que recibieron el apoyo y hogares que no. La idea es modelar la probabilidad de recibirlo sobre la base de características observables. A partir de allí se selecciona hogares que no recibieron el programa, pero que tenían una alta probabilidad de hacerlo. El impacto del programa resulta de evaluar la diferencia entre aquellos hogares que sí recibieron la ayuda y aquellos que no la recibieron a pesar de tener una alta probabilidad de recibirla.

Estudios pasados como el de Soares et. al. (2010) realizan un estudio de impacto sobre la base de una encuesta de seguimiento a los hogares que participaban en la muestra piloto entre enero y abril de 2007. Los autores encuentran un impacto positivo para Tekoporá en el ingreso y consumo per cápita, así como una reducción de la pobreza. Ellos también analizan los efectos sobre trabajo infantil, pero no encuentran ningún efecto.

El presente análisis se diferencia del anterior en la medida que utiliza la EPH, que es de representatividad nacional, así como el período de análisis. Finalmente, esta sección analiza también el impacto del programa de Adulto Mayor.

3.1.6. Impacto de Tekoporá

Para la definición de la probabilidad de participar en el programa Tekoporá, se utilizaron variables demográficas y a nivel de la Unidad Primaria de Muestreo (UPM) en un modelo de probabilidad logístico. La tabla I muestra la estimación de dicha probabilidad para cada uno de los años en que se observa hogares recibiendo la ayuda Tekoporá en la EPH. El tamaño del hogar y el número de niños son buenos predictores de la probabilidad de recibir Tekoporá. Sin embargo, variables asociadas a la calidad de la vivienda, uso de gas para cocinar y desagüe conectado a la alcantarilla son las que mejor predicen dicha probabilidad a lo largo de los años. El porcentaje de hogares campesinos y cuya primera lengua es el guaraní dentro de la UPM son también muy buenos predictores.

Debe notarse, sin embargo, que el poder explicativo de los modelos logísticos no es demasiado bueno: el pseudo-R² fluctúa entre 0.278 y 0.386. En estimaciones de este tipo es bastante difícil recoger un grupo de variables que permitan realizar una predicción efectiva de la variable de intervención. Esto puede ser un limitante en la segunda etapa, y se vuelve a discutir sobre eso.

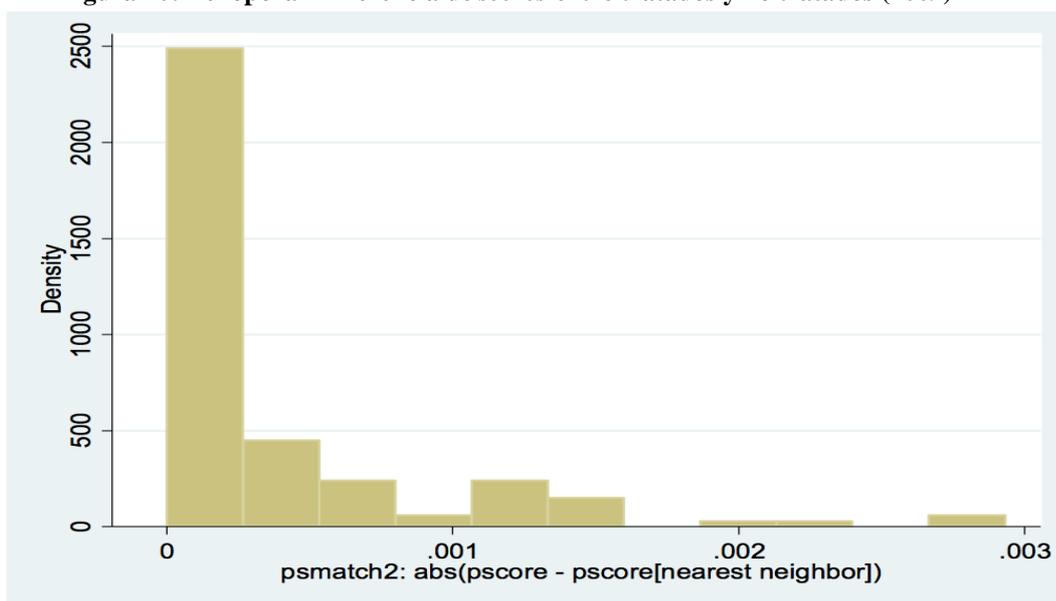
Tabla 1: Estimación del *score* - Modelo logístico para Tekoporá
(Variable dependiente: 1 si el hogar está afiliado al programa de Tekoporá, 0 si no)

	2009	2010	2011	2012	2013
Tamaño del hogar	-0.026 (0.079)	0.100 (0.062)	0.299*** (0.081)	0.108* (0.062)	0.111* (0.067)
Número de niños	0.293*** (0.111)	0.084 (0.085)	-0.152 (0.120)	0.225*** (0.085)	0.213** (0.093)
Número de ancianos	0.181 (0.174)	-0.021 (0.141)	-0.090 (0.212)	-0.014 (0.143)	-0.388** (0.168)
Hogar habla guaraní	-0.079 (0.361)	-0.118 (0.298)	1.211** (0.581)	0.299 (0.313)	0.648** (0.311)
Piso lecherado	-0.564** (0.249)	0.135 (0.163)	-0.013 (0.240)	-0.380** (0.164)	0.044 (0.167)
Usa gas para cocinar	-0.991* (0.560)	-1.563*** (0.384)	-1.476** (0.648)	-1.714*** (0.382)	-1.558*** (0.347)
Tiene desagüe	-0.984*** (0.351)	-1.258*** (0.250)	-0.699** (0.307)	-0.902*** (0.206)	-0.780*** (0.205)
Número de habitaciones	-0.008 (0.127)	-0.193* (0.102)	-0.319** (0.144)	-0.218** (0.100)	-0.112 (0.103)
Hogar campesino	0.046 (0.086)	0.129* (0.074)	0.049 (0.097)	0.129* (0.076)	0.107 (0.081)
% de hogares campesinos en UPM	0.574*** (0.167)	-0.069 (0.144)	0.183 (0.203)	0.363** (0.159)	0.306* (0.174)
% de hogares guaraníes en UPM	0.958 (0.733)	2.001*** (0.594)	1.006 (0.871)	2.800*** (0.627)	1.095* (0.568)
<i>Area Fixed Effects</i>	Si	Si	Si	Si	Si
<i>Departamento Fixed Effects</i>	Si	Si	Si	Si	Si
Pseudo-R2	0.278	0.283	0.331	0.386	0.339
<i>Observations</i>	3204	4942	4851	5214	5368

Como siguiente paso, es necesario emparejar hogares que hayan recibido la transferencia con hogares que no la hayan recibido pero que tenían una alta probabilidad de hacerlo. Para este proceso existen diferentes estrategias. En este documento se decidió utilizar la técnica de *Nearest-Neighbour*, con un caliper de 0.01 con reemplazo. La figura 10 presenta el histograma de la diferencia de scores entre hogares participantes del programa y hogares que no participan pero tienen una alta probabilidad de

hacerlo. Como se aprecia, la mayoría de hogares consigue ser emparejado con un hogar no recipiente de Tekoporá que tenía una probabilidad muy similar. Esto se deduce de la aglomeración de observaciones alrededor de cero.

Figura 10: Tekoporá - Diferencia de *scores* entre tratados y no tratados (2009)



Si bien la EPH recoge información de los hogares con acceso al programa Tekoporá, el número de observaciones tratadas (con acceso al programa) es muy reducido, lo que limita considerablemente el poder de estimación. Una posible solución es utilizar los factores de expansión diseñados en la encuesta. El resultado de hacer esto no es claro sobre la estimación de impacto. Los factores de expansión están diseñados para extrapolar la media poblacional de diferentes variables. Ello no asegura, sin embargo que el resultado sea similar para los errores estándar. En efecto, el resultado sobre los errores estándar es incierto, pudiendo producir una sobre estimación (en cuyo caso se corre el riesgo de no encontrar impactos cuando en realidad los hay) o subestimación (concluyendo que hay impactos cuando no los hay), y en la práctica, no es recomendable utilizarlos para la estimación de PSM.

En lo que sigue de esta sección, el común denominador es la ausencia de impactos de la intervención Tekoporá. No obstante, la principal razón para este resultado está en el bajo poder estadístico debido al reducido número de hogares con acceso al programa, que recoge la encuesta.

Una explicación adicional radica en la omisión de variables relevantes para el proceso de estimación del score. Una posible solución es incorporar variables a nivel de distrito que aproximen la probabilidad de enfocar el programa, y por lo tanto predecir la probabilidad de determinados hogares de acceder al programa. **Tanto el incremento del poder estadístico como la inclusión de variables distritales son estrategias a evaluar en el futuro para una evaluación de impacto más robusta.**

La tabla 2 recoge los efectos estimados del programa Tekoporá sobre el logaritmo del ingreso per cápita mensual.

Tabla 2: Diferencia entre hogares afiliados y no afiliados a Tekoporá
(Variable dependiente: Logaritmo del ingreso per cápita mensual)

		2009	2010	2011	2012	2013
(a) Afiliados a Tekoporá	Media	12.34	12.39	12.60	12.56	12.83
	n	125	211	96	248	198
(b) No-afiliados a Tekoporá	Media	12.33	12.53	12.41	12.61	12.86
	n	3073	4730	4748	4956	5163
(a)-(b)		0.01	-0.14	0.19	-0.05	-0.03
Emparejados		125	211	96	248	198
Errores estándar		0.11	0.08	0.13	0.07	0.08
Estadístico t		0.12	-1.70	1.50	-0.64	-0.42

Como se ha mencionado, el impacto de Tekoporá es estimado de manera muy imprecisa. El estadístico t de mayor magnitud es para el año 2010, y no llega a ser estadísticamente significativo. Es necesario contar con aproximadamente 1200 hogares tanto en el grupo de tratamiento como en el grupo de control. La encuesta recoge apenas 130 hogares con acceso al programa (grupo de tratamiento).

Tabla 3: Diferencia entre hogares afiliados y no afiliados a Tekoporá
(Variable dependiente: Condición de extrema pobreza: 1 = sí, 0 = no)

		2009	2010	2011	2012	2013
(a) Afiliados a Tekoporá	Media	0.47	0.49	0.36	0.38	0.32
	n	125	211	96	248	199
(b) No-afiliados a Tekoporá	Media	0.46	0.41	0.48	0.35	0.29
	n	3074	4730	4750	4956	5167
(a)-(b)		0.02	0.08	-0.11	0.03	0.04
Emparejados		125	211	96	248	199
Error estándar		0.07	0.05	0.07	0.05	0.05
Estadístico t		0.23	1.55	-1.55	0.57	0.68

Al igual que en la Tabla 2, el resultado de la estimación para pobreza extrema (Tabla 3) no es estadísticamente significativo. El número de hogares emparejados es muy reducido, limitando de manera importante cualquier inferencia estadística. Ello se refleja en la alternancia de los signos del impacto y los reducidos estadísticos t.

Tabla 4: Diferencia entre hogares afiliados y no afiliados a Tekoporá
(Variable dependiente: Trabajo infantil: 1 si el hogar tiene un niño entre 10 y 17 años y está

		trabajando, 0 si no)				
		2009	2010	2011	2012	2013
(a) Afiliados a Tekoporá	Media	0.53	0.40	0.55	0.47	0.42
	n	74	136	69	184	142
(b)No-afiliados a Tekoporá	Media	0.43	0.43	0.57	0.45	0.39
	n	1513	2198	1888	2151	2224
(a)-(b)		0.09	-0.02	-0.01	0.02	0.02
Emparejados		74	136	69	184	142
Error estándar		0.09	0.06	0.09	0.06	0.07
Estadístico t		1.09	-0.34	-0.16	0.36	0.32

Al igual que en el las tablas anteriores, no es posible encontrar un resultado estadísticamente significativo para el indicador de trabajo infantil (Tabla 4.). Las estimaciones en este caso son incluso mucho más imprecisas pues el número de hogares utilizados para la estimación se encuentra entre 74 y 184.

La tabla 5 estudia el impacto de Tekoporá sobre la recepción de remesas de familiares. Aún para esta muestra reducida, el programa Tekoporá tiene un efecto de desplazamiento sobre las transferencias de otros familiares. **Ello ocurre sin embargo, sólo para los años 2009 y 2012 - años de crisis económica, lo que sugiere que la intervención funciona como sustituto del sistema de seguro familiar.**

Tabla 5: Diferencia entre hogares afiliados y no afiliados a Tekoporá
(Variable dependiente: Remesas: 1 si el hogar recibe transferencias de algún familiar, 0 si no)

		2009	2010	2011	2012	2013
(a) Afiliados a Tekoporá	Media	0.13	0.18	0.08	0.14	0.10
	n	125	211	96	248	199
(b)No-afiliados a Tekoporá	Media	0.23	0.14	0.07	0.23	0.12
	n	3074	4730	4750	4956	5167
(a)-(b)		-0.10**	0.04	0.01	-0.09**	-0.03
Emparejados		125	211	96	248	199
Erros estándar		0.05	0.04	0.04	0.04	0.04
Estadístico t		-1.98	1.01	0.25	-2.21	-0.68

3.1.7. Impacto del Programa Adulto Mayor

Para la estimación del *score* – es decir la probabilidad de participar en el programa de adulto mayor - se consideró el mismo grupo de variables explicativas para la probabilidad de participar en Tekoporá. La tabla 6 resume los principales resultados.

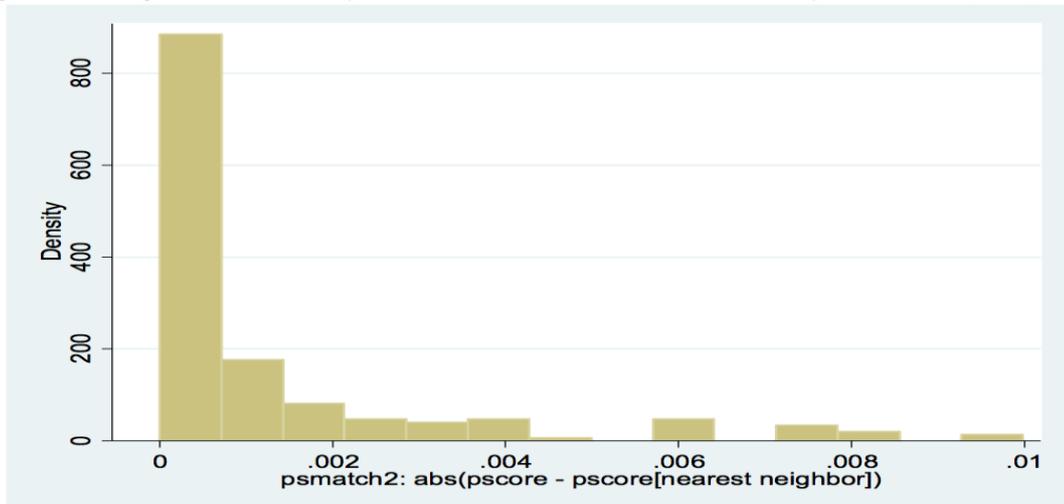
Tabla 6: Programa Adulto Mayor - Estimación del *score*, Modelo logístico.
(Variable dependiente: 1 si el hogar está afiliado al programa de Adulto Mayor, 0 si no)

	2011	2012	2013
Tamaño del hogar	0.019 (0.171)	-0.083 (0.083)	-0.093 (0.077)
Número de niños	-0.338 (0.354)	-0.055 (0.150)	-0.005 (0.138)
Número de ancianos	1.606*** (0.264)	1.829*** (0.135)	2.292*** (0.125)
Hogar habla guaraní	1.170** (0.589)	1.011*** (0.318)	0.361 (0.253)
Piso lecherado	0.762* (0.404)	0.578*** (0.207)	0.519*** (0.178)
Usa gas para cocinar	-0.048 (0.554)	-0.498* (0.265)	-0.330 (0.222)
Tiene desagüe	-0.890* (0.501)	-0.415* (0.248)	-0.568*** (0.216)
Número de habitaciones	0.034 (0.239)	0.148 (0.109)	-0.046 (0.107)
Hogar campesino	-0.114 (0.270)	-0.015 (0.128)	-0.303** (0.135)
% de hogares campesinos en UPM	-0.446 (0.480)	-0.147 (0.236)	0.171 (0.215)
% de hogares guaraníes en UPM	-1.933* (1.109)	0.403 (0.606)	1.551*** (0.508)
<i>Area Fixed Effects</i>	Si	Si	Si
<i>Departamento Fixed Effects</i>	Si	Si	Si
Pseudo-R2	0.252	0.323	0.418
<i>Observations</i>	3696	5214	5368

Como es de esperarse, el número de ancianos en el hogar predice muy bien la participación en el programa Adulto Mayor. La prevalencia de la lengua guaraní tiene poder explicativo en 2011 y 2012, mientras que la tenencia de desagüe con acceso al alcantarilla es un buen predictor todos los años. Interesantemente el porcentaje de hogares campesinos dentro de la UPM no ayuda a predecir la probabilidad de participar en el programa de Adulto Mayor.

Como en la sección anterior, el emparejamiento se realizó con la técnica de *Nearest-Neighbour* con reemplazo y un caliper de 0.01. La Figura 11 muestra la diferencia de scores entre los hogares con acceso al programa Adulto Mayor y su respectivo hogar emparejado.

Figura 11: Programa Adulto Mayor - Diferencia de *scores* entre tratados y no tratados (2013)



El problema de poder estadístico es más importante en el caso del programa de Adulto Mayor. En 2011 solo 29 hogares fueron beneficiarios en la EPH, mientras que dicho número creció a 205 en 2013.

Tabla 7: Diferencia entre hogares afiliados y no afiliados a Adulto Mayor (Variable dependiente: Logaritmo del ingreso per cápita mensual)

		2011	2012	2013
(a) Afiliados a Adulto Mayor	Media	13.10	13.27	13.34
	n	29	120	205
(b) No-afiliados a Adulto Mayor	Media	12.83	13.22	13.43
	n	3666	5087	5151
(a)-(b)		0.27	0.05	-0.09
Emparejados		29	120	205
Erros estándar		0.21	0.09	0.08
Estadístico t		1.29	0.57	-1.12

La Tabla 7 muestra que no existe un efecto discernible del acceso a Adulto Mayor sobre el logaritmo del ingreso per cápita. La diferencia entre hogares con acceso y hogares sin acceso es estimada de manera imprecisa.

Tabla 8: Diferencia entre hogares afiliados y no afiliados a Adulto Mayor
(Variable dependiente: Condición de extrema pobreza: 1 = extremadamente pobre, 0 = no)

		2011	2012	2013
(a) Afiliados a Adulto Mayor	Media	0.03	0.10	0.06
	n	29	120	206
(b) No-afiliados a Adulto Mayor	Media	0.31	0.15	0.11
	n	3667	5087	5155
(a)-(b)		-0.28**	-0.05	-0.04
Emparejados		29	120	206
Errores estándar		0.10	0.04	0.03
Estadístico t		-2.83	-1.12	-1.36

La tabla 8 muestra que para 2011 los hogares con acceso al programa Adulto Mayor experimentaron una reducción significativa de la pobreza extrema. No obstante, dicho efecto no es estimado de manera significativa para los siguientes dos años. Finalmente la tabla 9 recoge los efectos del programa sobre la recepción de remesas de familiares.

Tabla 9: Diferencia entre hogares afiliados y no afiliados a Adulto Mayor
(Variable dependiente: Remesas: 1 si el hogar recibe transferencias de algún familiar, 0 si no)

		2011	2012	2013
(a) Afiliados a Adulto Mayor	Media	0.07	0.28	0.28
	n	29	120	206
(b) No-afiliados a Adulto Mayor	Media	0.28	0.43	0.26
	n	3667	5087	5155
(a)-(b)		-0.21**	-0.16**	0.01
Emparejados		29	120	206
Errores estándar		0.10	0.07	0.05
Estadístico t		-2.06	-2.38	0.28

Al igual que en el caso de *Tekoporá*, los hogares con acceso al programa de Adulto Mayor experimentaron una menor probabilidad de recibir transferencias de otros familiares. Este resultado es estadísticamente significativo para los años 2011 y 2012. Aunque el número de hogares emparejados en 2011 es muy reducido: 29.

3.1.8. Conclusiones del análisis de programas sociales

Nuestro análisis nos permite llegar a las siguientes conclusiones:

- A nivel macroeconómico, Paraguay ha experimentado una reducción significativa y alentadora de la tasa de pobreza.
- El nivel de desigualdad ha seguido un patrón similar, y más importante, la tasa de crecimiento de los ingresos ha sido mayor para los deciles más pobres del país.
- Las condiciones de trabajo infantil aún parecen estar influidas por las variaciones del ciclo económico, más que por la condición de pobreza.
- Ha habido un importante esfuerzo en términos de cobertura para los dos programas analizados en el “Paso Dos”: *Tekoporá* y Adulto Mayor.
- Adulto Mayor tiene una mayor representación como porcentaje del ingreso de los hogares, aunque una menor cobertura.
- Desgraciadamente, a nivel microeconómico, la muestra de la EPH recoge un número insuficiente de hogares con acceso a los programas estudiados para permitir una conclusión estadística robusta.
- El número limitado de hogares que reportan acceso a *Tekoporá* o Adulto Mayor dentro de la encuesta no permite corresponder los resultados macroeconómicos. Existe una aparente relación macroeconómica que no puede ser confirmada con los datos de la encuesta de hogares.
- El único resultado relativamente significativo es sobre la probabilidad de recibir transferencias de familiares. A nivel microeconómico ambos programas reducen dicha probabilidad, pero no de manera consistente a lo largo de los años de la muestra.

Esfuerzos para mejorar la evaluación de impacto requieren combinar información distrital que permita una mejor aproximación de la probabilidad de acceder a uno de los programas. Un mejor esfuerzo de análisis requiere el diseño de una encuesta de seguimiento de los hogares catalogados en la Ficha Hogar.

3.2. Estimación del impacto de los programas públicos de Educación

Esta sección analiza la situación del sector educación de manera principal en términos de la tasa de matrícula. Para ello se investiga su tendencia a lo largo de los años, por provincias y diferencias de

género. En segundo lugar, el capítulo analiza los posibles determinantes de un grupo de variables de resultado.

Las bases de datos a utilizar son dos, el Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC) y el Registro de Instituciones Educativas (RIE). La data de RIE cubre información sobre matrícula a nivel de escuela, así como progresión y desaprobación. Existe, además, información sobre los profesores en las escuelas que se utilizan como variables explicativas en el análisis.

83% de las escuelas son públicas, 9% privadas y 8% privadas con subsidio.

La data de RIE provee la base para las estimaciones econométricas, para lo cual consideramos las siguientes variables de resultados, en términos de cobertura como calidad:

- Matrícula absoluta, que toma el valor de 1 en 2004 para cada escuela.
- Tasa de progresión, que indica la proporción de estudiantes en grado (g) que progresan a grado (g + 1).
- Tasa de repetición, que captura la proporción de estudiantes que deben repetir el año antes de progresar.
- Tasa de aprobación, que indica la proporción de estudiantes que aprueban el año escolar.

El análisis econométrico relaciona estas variables de resultado a una serie de insumos educativos que pueden ser medidos en la data de la RIE. Tales como el ratio de profesores por alumnos, la tasa de profesores calificados y el tamaño de la clase. Todas las variables pueden ser desagregadas a nivel regional, por tipo de escuela, tipo de educación y año.

La EPH es representativa a nivel nacional y a nivel de cinco departamentos. Contiene información sobre educación a nivel individual, en particular de niños en edad escolar que van a la escuela durante el momento de la ejecución de la encuesta. Ello permite estimar la tasa de matrícula neta a nivel de departamento, género y nivel educativo.

La tasa de matrícula para educación básica (ciclos 1 y 2) 2013 fue de 93.9%, mucho mayor que la reportada en 2002, 80.9%. (Tabla 19.) Ello confirma los esfuerzos del gobierno enfocados en el incremento de la cobertura de la educación primaria.

La tasa de matrícula para tercer ciclo de educación básica es aun mayor que la tasa de matrícula en los dos primeros ciclos. [Tabla 19, columna (ii).] Ello sugiere que hay niños que tardan en iniciar la escuela o la transición al tercer ciclo de básica. Aun así, la tendencia es creciente para esta tasa, que creció de 90.6% en 2002 a 95.9% en 2013. Es plausible entender que las reformas introducidas en los últimos años han incrementado la demanda educativa, lo que ha contribuido a esta tendencia positiva.

En lo que respecta a la tasa de matrícula para la educación media, es evidente el progreso experimentado en los últimos años. [Tabla 10, columna (iii).] La matrícula pasó de 62.4% en 2002

a 80.2% en 2013. En parte ha ayudado al cambio de política educativa que extendió la edad escolar hasta 17 años.

Tabla 10: Tasa de Matrícula Neta por grupos de edades

	5-9 (i)	10-14 (ii)	15-17 (iii)
Año	%	%	%
2002	80.9	90.6	62.4
2003	-	91.5	66.6
2004	86.2	91	67.9
2005	87.2	92.3	68.7
2006	83	93.5	70.7
2007	86.9	92.4	67.9
2008	88	92.9	69.6
2009	89.8	93	70.6
2010	91.1	94.8	70.6
2011	91.5	95.3	75.9
2012	92	95.1	77.8
2013	93.9	95.9	80.2

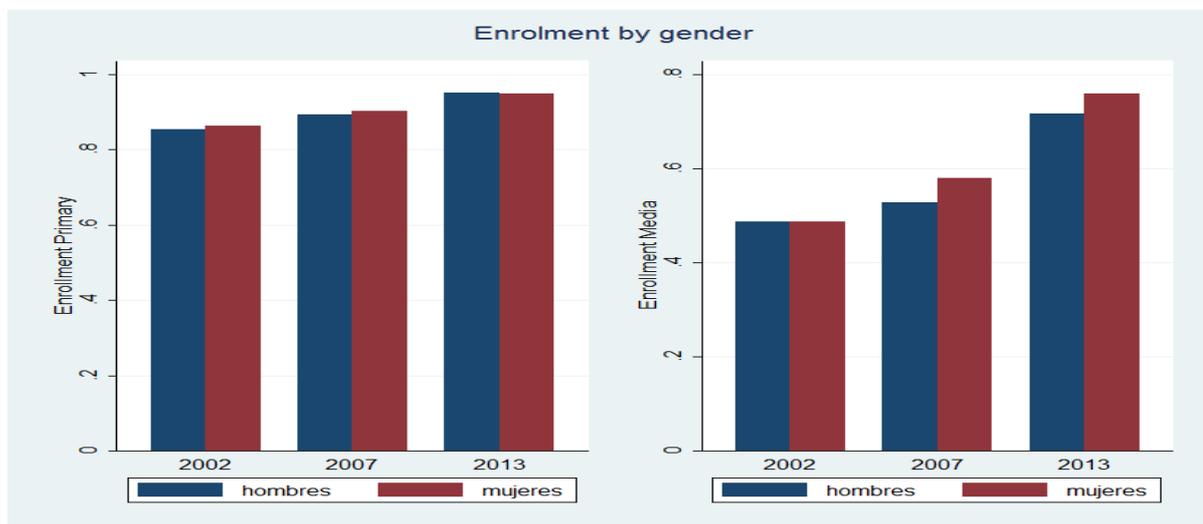
En términos de evolución regional, ha habido considerables mejoras en educación a lo largo de los departamentos. Los departamentos con mejor desempeño en 2013 son Asunción, Central y Caaguazú, mientras que los de menor rendimiento fueron Itapúa y Alto Paraná. (Tabla 11)

Tabla 11: Tasa de Matrícula Neta por grupos de edades, por departamento, 2002 & 2013

	2002			2013		
	5-9	10-14	15-17	5-9	10-14	15-17
Departamentos	%	%	%	%	%	%
Asunción	88.9	93.2	80.9	94.4	97.5	89.4
San Pedro	82.9	89.2	57.3	93.5	96.9	77.2
Caaguazú	77.9	89.1	57.6	94	94	83.5
Itapúa	75.2	87.1	50	93.1	94.4	59.4
Alto Paraná	80.4	91.1	62.4	94.3	95.5	74.6
Central	84	96.3	75.2	95.4	97.9	90.3
Resto	80.8	89.3	58.6	92.3	95.1	76.5

No existe una considerable brecha de género en acceso a educación en Paraguay. (Figura 32.) En relación a educación básica, no es evidente una brecha significativa durante el periodo analizado. Educación media muestra, por otro lado, una ligera brecha a favor de las mujeres en cuanto a la tasa de matrícula, que se ha hecho evidente en los últimos años.

Figura 12 Brecha de matrícula por género – educación básica y media



3.2.1. Programas sociales asociados a educación

Tabla 12: Acceso a programas de ayuda escolar, educación básica

	Libros, útiles, matricula	Comida	Ambos
Año	%	%	%
2003	62.5	14.4	65.3
2004	57.1	45.6	69.3
2005	63.7	46.9	71.5
2006	57.6	40.1	63.2
2007	38.2	35.7	48.7
2008	30.5	40.8	48.4
2009	44.5	42.8	54.5
2010	68.7	53.1	72.7
2011	69.3	47.7	71.3
2012	82.3	67.8	84.5
2013	80	56.7	82

A través de la EPH es posible rastrear el acceso de los hogares a programas sociales asociados a educación, tales como acceso a libros, útiles y matrícula; comida o ambos. **La cobertura de estos**

programas muestra un marcado progreso durante el periodo analizado. Los esfuerzos del gobierno por mantener la tasa de matrícula en básica y media son evidentes en el incremento de la cobertura de estos programas para cada tipo de educación (tablas 12 y 13).

Para la educación básica, en la primera parte de la década de 2000 la cobertura de apoyo a la compra de libros y útiles y matrícula es de alrededor de 60 %, aunque hay una caída en 2007 y 2008, donde la cobertura fue de apenas 38 % y 30 %. A partir de 2009 los aumentos de cobertura se reanudan para llegar a 82 % en 2013. El programa que ofrece comida gratis a los estudiantes comienza en 2003 y tiene una cobertura de 14 %, aunque la mayor parte de la década de 2000 es de alrededor de 40 %, mientras que a partir de la nueva década, el porcentaje supera el 50 % de los estudiantes, alcanzando el 56% en 2013. Combinados, el porcentaje de alumnos que recibió al menos uno de los tipos de ayuda fue de 65.3% en 2003, y diez años después, 82%.

En relación a la educación media (tabla 13), el mayor esfuerzo se ha dirigido hacia el apoyo a los servicios públicos, mientras que el componente de alimentos es marginal. De manera similar a la tendencia mostrada por la educación básica, desde 2003 hasta 2009, la tendencia es negativa con una disminución constante en la cobertura de apoyo a los estudiantes. A partir de 2010 la cobertura llega a ser mucho mayor, pasando del 43% en 2010 hasta un 67 % en 2013. La provisión de comida gratis es un componente menor en la educación media y desde 2003 hasta 2009 es de entre 0,6 % en 2003 al 2,7% en 2009. A partir de 2010 los resultados de cobertura son mayores aunque sin una tendencia clara

Tabla 13: Acceso a programas de ayuda escolar, educación media

	Libros, útiles, matrícula	Comida	Ambos
	%	%	%
2003	35.6	0.6	35.6
2004	30.3	1.7	30.7
2005	28.3	1.2	28.7
2006	20.8	2.9	21.3
2007	15.7	2.9	16.7
2008	3.6	1.5	4.8
2009	5.7	2.7	7.2
2010	43.1	4.3	43.5
2011	52.5	8.7	53.4
2012	71.3	5.2	71.7
2013	67.4	2.9	67.4

Para evitar el debate sobre las cifras de población, en esta sección utilizamos únicamente los datos de los RIE. En particular, las cifras de matriculación se calculan a partir de los datos del RIE utilizando un año base (2002 = 100). Las tasas de repetición y progresión se calculan sobre la base del total de

alumnos matriculados en cada año, de manera que no es necesario utilizar la información de población. La tabla 14 presenta los resultados nacionales para educación básica primaria. La tendencia de estudiantes matriculados tiene una tendencia decreciente. Sin embargo, esto podría ser debido a la mayor proporción de personas que asisten a primaria cuando no estén en edad escolar primaria.

Tabla 14: Indicadores de desempeño obtenidos del RIE, educación básica primaria

	Matrícula	Progresión	Repetición	Tamaño de clase	Estudiantes por profesor
2002	1.00	0.95	0.18	26.4	19.3
2003	1.06	0.95	0.17	25.6	18.2
2004	1.06	0.94	0.13	25.2	18
2005	1.04	0.94	0.12	24.5	17.2
2006	1.02	0.93	0.11	23.6	16.4
2007	0.99	0.93	0.11	23.1	16.1
2008	0.97	0.94	0.12	22.6	15.7
2009	0.95	0.93	0.12	22	14.9
2010	0.94	0.93	0.12	21.8	14.7
2011	0.92	0.93	0.12	21.4	14
2012	0.90	0.93	0.12	20.9	13.4

Para educación secundaria (tabla 15), hay un aumento en los últimos años de la tasa de matrícula.

Tabla 15: Indicadores de desempeño obtenidos del SIEC, educación básica secundaria

	Matrícula	Progresión	Repetición	Tamaño de clase	Estudiantes por profesor
2002	1.00	0.98	0.38	32	5.4
2003	1.10	0.98	0.38	32.8	5.3
2004	1.10	0.98	0.34	31.3	4.9
2005	1.10	0.98	0.32	29.1	4.5
2006	1.10	0.97	0.29	27.6	4.3
2007	1.10	0.96	0.26	26.2	4.2
2008	1.10	0.97	0.28	27.1	4.2
2009	1.10	0.97	0.30	26.7	4.1
2010	1.10	0.97	0.29	26.1	4
2011	1.10	0.97	0.28	26.9	4.2
2012	1.10	0.96	0.27	25.6	4.1

La tasa de repetición muestra una tendencia decreciente para todo el periodo en ambos tipos de educación, aunque más significativo en educación secundaria. Para primaria reporta 18% en 2002 y luego decrece sistemáticamente hasta un 12% en 2012. En cuanto a secundaria, en 2002 la tasa es relativamente alta, 38%, pero disminuye durante la década hasta alcanzar 29% en 2012. El número de alumnos por maestro, tanto para básica como media desciende de manera significativa a lo largo del periodo. El tamaño promedio de alumnos en el salón de clase también disminuye en ambos tipos de educación.

Las tasas de progresión son bastante estables a lo largo del periodo, para ambos tipos de educación. En primaria, la tasa varía entre 93 y 95%, mientras que para secundaria, lo hace entre 96 y 98%. Sin embargo, la tasa de progresión debe tomarse con precaución, ya que es probable que exista una elevada movilidad de estudiantes entre escuelas dentro de una misma región. De alguna manera, esto puede estar siendo capturado.

En general, el nivel de formación de los profesores en Paraguay es bastante alto y ha mejorado con los años. La base de datos de RIE también provee información sobre el nivel de capacitación de los profesores. Hasta 2006 en las escuelas el 9% de los maestros de primaria sólo tenía educación básica, el 79%, educación profesional y 13% superior (universitaria o post-superior). Para 2008, el número de maestros con sólo educación básica se redujo notablemente, mientras que la proporción de los profesores con nivel de formación superior aumentó a 15 %.

3.2.2. Análisis estadístico

En esta sección el análisis se realiza utilizando la información provista en el RIE. Desafortunadamente la data de RIE no ofrecía información sobre insumos de infraestructura, disponibilidad de libros o número de salones de clase. El análisis econométrico estudia cuatro variables como variables dependientes. Ellas son explicadas con variables que representan insumos educativos normalmente proporcionados por el gobierno:

- Ratio de estudiantes por profesor
- Interacción del ratio de estudiantes por profesor y tipo de institución educativa: pública, privada o privada con subsidio.
- La proporción de profesores con educación superior
- Interacción de la proporción de profesores con educación superior y tipo de institución educativa: pública, privada o privada con subsidio.
- Tamaño promedio de la clase
- Indicador de escuela en dominio rural

La naturaleza del panel de datos de RIE permite el uso de un estimador de efectos fijos que elimina factores no observados que varían entre las escuelas, pero no en el tiempo. Esto incluye elementos

específicos tanto de la escuela como la capacidad del director y del manejo de la escuela y su reputación, que se espera no cambie mucho en el periodo considerado; y los efectos específicos de la ubicación.

Tabla 16: Resultados del análisis econométrico para las variables educativas a nivel nacional

	Matrícula	Tasa de Progresión	Tasa de Repetición	Tasa de Aprobación en Secundaria
Tamaño de la clase	0.0148*** (0.001)	0.0030*** (0.000)	0.0005*** (0.000)	-0.0023*** (0.000)
Estudiantes por profesor * Pública	-0.2676* (0.134)	0.0005 (0.008)	-0.0594*** (0.012)	0.0636** (0.024)
Estudiantes por profesor * Privada	0.2744 (0.165)	-0.0055 (0.007)	0.0304** (0.011)	-0.0434* (0.020)
Estudiantes por profesor	-1.0376*** (0.138)	0.0235** (0.007)	-0.0547*** (0.010)	0.0974*** (0.020)
Profesor con Ed. superior * Pública	0.0934 (0.068)	-0.0036 (0.031)	-0.0003 (0.062)	-0.098 (0.099)
Profesor con Ed. superior * Privada	0.1375 (0.071)	-0.0398 (0.034)	0.0117 (0.063)	-0.0356 (0.117)
Profesor con Ed. superior	-0.1695** (0.057)	0.0117 (0.029)	-0.0112 (0.061)	0.018 (0.092)
Rural	-0.0882*** (0.020)	-0.0062*** (0.002)	-0.0067** (0.003)	0.0026 (0.013)
Constante	0.6063*** (0.024)	0.9218*** (0.003)	0.1806*** (0.003)	0.7552*** (0.010)
Efectos Fijos				
Año	Yes	Yes	Yes	Yes
Grado	Yes	Yes	Yes	Yes
Escuela	Yes	Yes	Yes	Yes
Numero de Observaciones	510,294	610,519	610,519	71,000
<i>Adjusted R squared</i>	0.3886	0.1587	0.4836	0.4177

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Las estimaciones incluyen además efectos fijos a nivel de grado, para capturar factores específicos de cohorte de alumnos, comunes entre todas las escuelas. También se incluyen efectos fijos a nivel de año para capturar efectos comunes a nivel nacional que puedan afectar el resultado de todas las escuelas, tales como inundaciones, etc. La tabla 16 resume los efectos para todo el sistema educativo primario y secundario de Paraguay.

La primera columna reporta el resultado para la matrícula absoluta de estudiantes, tomando como periodo de referencia el año 2002. El tamaño de la clase está positivamente asociado, lo que no es de extrañar, pues esta variable captura el tamaño de la población de la escuela. Escuelas ubicadas en zonas rurales tienen un nivel de matrícula menor que el resto del país.

El ratio de estudiantes por profesor tiene un efecto negativo para la categoría base, escuelas privadas con subsidio, y se magnifica para las escuelas públicas. No existe diferencia estadística para las escuelas privadas. La proporción de profesores con educación superior tiene una asociación negativa con la matrícula absoluta pero sólo en las escuelas privadas con subsidio.

La segunda columna investiga la tasa de progresión escolar, de un grado al siguiente. Los datos de RIE no hacen seguimiento de estudiantes, pero provee información acerca del número de estudiantes por grado en cada año. La tasa de progresión es calculada, entonces, como la proporción de alumnos en el grado anterior que llegaron al siguiente grado durante el siguiente año. Es necesario hacer el supuesto de que los estudiantes no cambian de escuela. De esta manera, la tasa de progresión es restringida a tomar el valor de 1 cuando el número de estudiantes en el grado del siguiente año es mayor que el número de estudiantes del grado anterior en el año anterior. En este contexto, es útil mirar la tasa de progresión en conjunto con la tasa de repetición para tener una idea más precisa de la influencia de las variables de insumo en el desarrollo escolar.

En cuanto a progresión, el tamaño de la clase está asociado positivamente con una mayor progresión escolar. Lo mismo sucede con el ratio de estudiantes por profesor, pero sólo en las escuelas privadas con subsidio. Escuelas rurales, no obstante, muestran una menor tasa de progreso escolar.

La tasa de repetición está asociada positivamente con el tamaño de la clase. El ratio de estudiantes por profesor está asociado negativamente en escuelas privadas con subsidio y pública. En cuanto a las escuelas privadas, la asociación es también negativa, pero de menor magnitud que en las escuelas privadas con subsidio y públicas. Escuelas rurales exhiben una menor tasa de repetición⁴. Éste último resultado en conjunto con la menor tasa de progresión y de matrícula sugiere que hay una significativa deserción de estudiantes en las escuelas rurales.

La última columna explora la proporción de estudiantes que aprobaron el año, sólo en el grupo de estudiantes en secundaria. Los resultados son similares a los de progresión, aunque no existe diferencia para las escuelas rurales y el tamaño de clase está asociado negativamente con la tasa de aprobación en

⁴ Efecto para escuelas privadas con subsidio = -0.0547. Efecto para escuelas privadas = -0.0243 (-0.0547 + 0.0347). Efecto para escuelas públicas = -0.1141 (-0.0547 - 0.0594).

secundaria. El ratio de estudiantes sobre profesor tiene un efecto positivo para todos los tipos de escuelas, aunque con mayor énfasis en las escuelas públicas ($0.161 = 0.0974 + 0.063$). Ello puede ser el reflejo de presión de la población escolar sobre la decisión de aprobar a los estudiantes.

3.2.3. El Impacto de programas de ayuda escolar sobre matrícula

En esta sección se relaciona la tasa de matrícula en educación básica de cualquier grado y el acceso a programas de ayuda escolar. La EPH recoge información sobre ayudas recibidas en dos rubros: (i) libros, útiles y matrícula, (ii) comida. La estrategia a implementar es un *Propensity Score Matching*, que permita identificar el efecto de recibir alguna de estas ayudas sobre la probabilidad de estar matriculado en educación básica.

Tabla 17: Programas de ayuda escolar - Estimación del Score
(Variable dependiente: 1 si el hogar recibe alguno de los programas, 0 si no)

	Libros, útiles, matricula	Comida	Ambos
Ingreso per capita mensual en log	-0.0172 (0.122)	0.2063** (0.101)	0.0469 (0.125)
Tamaño del hogar	-0.0503 (0.036)	-0.0747** (0.032)	-0.0811** (0.037)
De sexo femenino	-0.0041 (0.079)	-0.0889 (0.067)	0.0125 (0.082)
Número de niños	0.0773 (0.049)	0.0821** (0.042)	0.1149** (0.051)
Número de ancianos	-0.1571 (0.106)	0.0721 (0.093)	-0.1613 (0.108)
Hogar habla guaraní	0.1149 (0.130)	0.1322 (0.105)	0.1415 (0.136)
Piso lecherado	0.4233*** (0.093)	0.1725** (0.073)	0.4204*** (0.098)
Usa gas para cocinar	0.1311 (0.105)	-0.0211 (0.089)	0.1337 (0.109)
Tiene desagüe	0.5197*** (0.136)	0.1711* (0.103)	0.5653*** (0.144)
Número de habitaciones	-0.0451 (0.031)	-0.0857*** (0.029)	-0.0395 (0.032)
Hogar campesino	0.0982	0.0979	0.1886

	(0.166)	(0.121)	(0.177)
Agua: Essap o senasa	0.0225	0.2029***	0.0491
	(0.091)	(0.076)	(0.095)
Tiene maquina lavarropas	0.3109***	0.0949	0.2435**
	(0.114)	(0.089)	(0.121)
Tiene microondas	-0.5192***	-0.3089***	-0.5052***
	(0.102)	(0.096)	(0.104)
Tiene utomovil/camion	-0.1379	-0.2460**	-0.1396
	(0.106)	(0.097)	(0.109)
% de hogares campesinos en UPM	0.0432	-0.2044	-0.0737
	(0.309)	(0.233)	(0.329)
% de hogares guaraníes en UPM	0.6029**	0.1692	0.6126**
	(0.282)	(0.236)	(0.295)
Hogar en rural area	0.6174***	0.8580***	0.7550***
	(0.157)	(0.129)	(0.165)
Quintiles para area de residencia 2	-0.1483	-0.2150*	-0.0434
	(0.143)	(0.116)	(0.150)
Quintiles para area de residencia 3	-0.3001*	-0.7015***	-0.3567*
	(0.179)	(0.149)	(0.184)
Quintiles para area de residencia 4	-0.6620***	-0.6770***	-0.7390***
	(0.221)	(0.189)	(0.227)
Quintiles para area de residencia 5	-0.9990***	-1.1464***	-1.1861***
<i>Area fixed effects</i>	Si	Si	Si
<i>Departamento Fixed Effects</i>	Si	Si	Si
Numero de Observaciones	3,953	3,953	3,953
<i>Pseudo R squared</i>	0.1259	0.0891	0.1406

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

La tabla 17 muestra la estimación del score o probabilidad de recibir alguna de estas ayudas, o ambas. Los resultados corresponden al año 2013, sin embargo el análisis ha sido realizado independientemente para todos los años del período 2002-2013.

Como se aprecia, muchas de las variables relacionadas con acumulación de riqueza son buenos predictores de la probabilidad de acceder a alguno de estos programas. Es importante resaltar la baja

potencia predictiva del modelo. El Pseudo-R2 oscila entre 0,14 y 0,09. En general, es muy difícil obtener un buen modelo de predicción en este tipo de intervenciones, donde la focalización es casi universal.

Tabla 18: Diferencia entre hogares afiliados y no afiliados a algún programa de ayuda escolar [Variable dependiente: probabilidad de enviar algún niño a la escuela básica (condicional a tener niños en edad escolar en casa).]

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Útiles							
Diferencia	0.305***	0.196***	0.216***	0.334***	0.358***	0.474***	0.418***
Emparejados	5,081	4,588	4,070	4,511	4,066	4,204	4,152
Error Estandar	0.018	0.018	0.018	0.021	0.022	0.027	0.026
Estadístico t	17.13	10.85	12.08	15.55	16.38	17.45	16.01
Comida							
Diferencia	0.266***	0.24***	0.239***	0.216***	0.203***	0.277***	0.193***
Emparejados	5,081	4,585	4,070	4,510	4,083	4,227	4,161
Error Estandar	0.018	0.018	0.019	0.017	0.017	0.019	0.016
Estadístico t	14.69	13.42	12.41	12.88	11.71	14.69	11.89
Ambos							
Diferencia	0.336***	0.273***	0.255***	0.345***	0.42***	0.557***	0.468***
Emparejados	5,080	4,582	4,069	4,512	4,064	4,174	4,107
Error Estandar	0.018	0.018	0.018	0.023	0.025	0.029	0.027
Estadístico t	18.38	15.58	13.98	15.03	16.67	18.67	17.18

Como siguiente paso, es necesario emparejar niños que hayan recibido la ayuda escolar con niños que no la hayan recibido pero que tenían una alta probabilidad de hacerlo. Para este proceso existen diferentes estrategias⁵. En este documento se decidió utilizar la técnica de *Nearest-Neighbour*, con un caliper de 0.01 con reemplazo. La tabla 27 muestra los resultados de la comparación.

El acceso a útiles, matrículas y libros tiene un fuerte impacto en la matrícula escolar. En 2013, los niños que lo reciben tienen una mayor probabilidad de atender la escuela en 48%, en comparación con quienes no la reciben. El impacto es menor en 2008 y 2009, años en los que la cobertura fue menor, como se señaló anteriormente.

⁵ Los resultados finales permanecen relativamente estables a diferentes métodos de emparejamiento (matching).

El acceso a comida tiene también un impacto significativo y considerable en la probabilidad de inscribirse en la escuela básica. El impacto en este caso es más estable a lo largo de los años, que van desde el 19,3 % en 2013 a 27,7 % en 2012. En combinación, acceder a cualquiera de los programas tiene un impacto aún mayor. En 2013, dicho acceso incrementa la probabilidad de ir a la escuela en 47%. Todos los resultados son estadísticamente significativos sobre todos los años y los componentes del programa. Ello es reflejo del gran número de observaciones en el grupo de individuos emparejados (entre 4000 y 5000 dependiendo del año).

3.2.4. Conclusiones del análisis de programas públicos en Educación

Esta sección ha presentado un análisis del sector de la educación basado en diferentes fuentes de datos: registro de instituciones educativas y encuestas de hogares. Los métodos han sido descriptivos y econométricos. **Llegamos a las siguientes conclusiones:**

- Los resultados apuntan a una mejora de la educación, en particular relacionado con el aumento en la tasa de matrícula básica primaria y secundaria.
- El acceso a programas de ayuda escolar como útiles, libros, matrícula y alimentación han demostrado ser particularmente eficaces en el aumento de la matrícula básica primaria.
- En lo relacionado a insumos educativos, el análisis econométrico señala la importancia del ratio estudiante-profesor en la determinación de matrícula, progresión y repetición.
- En particular, el análisis muestra que el incremento del gasto público en insumos educativos que incrementan la demanda escolar ha sido un factor importante en las variables analizadas.
- La mejora en la capacitación de los profesores, siendo un paso importante, no muestra ninguna asociación con las variables analizadas, durante el periodo de evaluación.

La evidencia sugiere que la combinación de insumos educativos sobre los que el gasto público ha enfocado sus esfuerzos, en particular, profesores y políticas que reducen las restricciones de demanda, es eficiente y efectiva. Más aún, la disposición de recursos ha sido distribuida de manera relativamente igualitaria a nivel regional y de acuerdo al género de los estudiantes.

Anexo 4. Análisis Cualitativo para el Paso Dos

4.1. Sector Protección Social/ Acción Social.

4.1.1. Introducción y resumen de las entrevistas completadas:

El análisis cualitativo se realizó durante la misión de campo del 19 al 22 de Octubre del 2015. El objetivo era de confirmar o infirmar las hipótesis desarrolladas en el Informe de Gabinete a partir de los resultados del análisis econométrico. El alcance del análisis cualitativo cubrió el programa *Tekoporá* a nivel distrital y sus propios beneficiarios, además de algunos servicios básicos de protección social, en particular la atención primaria en salud a través de las Unidades de Salud Familiares (USF).

Para este análisis cualitativo, se realizaron entrevistas de tipo semi-directivo a partir de una guía de entrevista elaborada previamente. Por otra parte, se realizaron entrevistas grupales con grupos focales compuestos por madres beneficiarias de *Tekoporá*. Se escogieron dos departamentos – uno con un nivel de pobreza relativamente bajo, Alto Paraná, y otro con mayor pobreza: Caaguazú. En cada uno de estos departamentos, se visitaron dos distritos contrastados, un distrito rural con zonas más aisladas y un distrito peri-urbano. Se escogieron los distritos de Itakyry para la zona rural y Ciudad del Este para el Departamento de Alto Paraná y en el Departamento de Caaguazú, Caaguazú mismo para la zona peri-urbana (en el asentamiento de Concepción) y el distrito del Repatriación para el área rural. Un resumen de las entrevistas completadas por categoría y ubicación se presenta a continuación.

El programa de la misión de campo fue el siguiente:

- **Lunes 19 de Octubre: Visitas al Departamento de Alto Paraná:**
 - Ciudad del Este, Coordinación Departamental de las Unidades de Salud de la Familia. Se entrevistó a la Licenciada Soledad Martínez.
- **Martes 20 de Octubre: Distrito de Itakyry,**
 - Unidad de Salud de la Familia de Itakyry, entrevista con el Dr. Marcelo Archer, Doctor y Director de la USF.
 - Entrevista con Rosa Carmen Aguayo, Coordinadora distrital de Tekoporá para el distrito de Itakyry y Verónica Brites, guía familiar de Tekoporá en Itakyry.
 - Grupo focal con nueve beneficiarias de Tekoporá en el distrito de Itakyry: Dora Nancy, Ignacia, Jocelina, Grisolina, Placida, Mirena, Rosa Alfonso, Silverina y Valdivina.
- **Miércoles 21 de Octubre: Visitas al Departamento de Caaguazú:**
 - Entrevista con Félix Antonio Sanabria Acosta, coordinador departamental de Caaguazú
 - Entrevista con los guías familiares.
 - Entrevista con dos madres Líderes de Tekoporá: Rosa y Lidia
 - Grupo focal con beneficiarias de Tekoporá (8): Ana Cáceres, Presidenta de la Comisión de Madres, María Fátima, Vice presidenta de la Comisión de Madres, Hortensia, Rosa Beatriz Benítez, Elva, Antonia Martínez, Maura.

- Grupo focal con beneficiarias de Tekoporá (20): Gerarda, María Estela Martínez, Rafaela Ortiz, Vera Pelayo, Paulina, Lucia Estibaría, Silvina Remo, Cintia Galeano, Jonasa Pelayo, Roselita Silva, Marcelina Benítez, Marina Isabel, Ana María Peraia, Paulina, Silta Cobal, Juana Silvina, Renaldina Maldonado, Aida González, Norma Pelayo, Mirentxu Benítez.
- Distrito de Repatriación, Caaguazú: Entrevista con Lourdes Gamarro coordinadora distrital de Tekoporá en Repatriación, Lourdes Lencina guía familiar, Loire Torres, guía familiar de Tekoporá y Eliana Grance, coordinadora distrital de Tenondera en Repatriación.
- Grupo focal con tres Madres beneficiarias de Tekoporá: Liliana, Eloisa Gonzalez (Madre Líder) y Rosa.
- **Jueves 22 de Octubre:** Coordinación Departamental de las USF de Caaguazú, Coronel Oviedo.
 - Entrevista con el Licenciado Florentino Zapata, coordinador técnico del programa de “Fortalecimiento del sistema de Atención primaria en Salud”.

Tabla 19: Misión de Campo (Protección Social) Entrevistas completadas

Titulo de la persona entrevistada/ sector	Dpto. de Alto Paraná	Dpto. de Caaguazú	Total de Personas entrevistadas
Coordinadores Departamentales y Distritales Tekoporá	1	3	4
Coordinadores USF	2	1	3
Guías Familiares Tekoporá	2	7	9
Madres Lideres Tekoporá	-	2	2
Beneficiarias de Tekoporá	9	31	40

4.1.2. Resultados de las visitas de campo:

4.1.3. Impacto de Tekoporá sobre la vida de sus beneficiarios:

El programa *Tekoporá* ha tenido un impacto sobre el nivel de bienestar de sus beneficiarios, un impacto que se notaba en todos los sitios visitados y en los distintos tipos de hogares. Se destaca de las entrevistas grupales la importancia en particular de la transferencia monetaria en sí, la cual ha permitido mejorar el nivel y la calidad del consumo en los hogares beneficiarios y, en un porcentaje elevado de los casos ha permitido ahorros y acumulación de activos. Los principales usos de la transferencia monetaria, reportados por los entrevistados, fueron :

- (i) Alimento;
- (ii) Educación de los niños (compra de uniforme y de libros/materiales escolares);
- (iii) medicinas/remedios.

Una vez efectuados estos gastos básicos, los beneficiarios en varios casos consiguen ahorrar o invertir en pequeños animales (pollos, cerdos) para su auto-consumo. La implementación de las huertas también ha contribuido al mejoramiento de sus niveles de vida y de alimentación. Algunas consiguen incluso vender parte de sus cultivos y animales en ferias organizadas por los guías familiares/coordinadores distritales.

Una de las beneficiarias de Repatriación nos enseñó su casa, y explicó que juntando dinero de las transferencias consiguió traer poco a poco el agua corriente, la electricidad y está recientemente comprando ladrillos para reemplazar la casa de madera y construir casa en duro.

En complemento a estos efectos positivos sobre la acumulación de activos, el programa *Tenondera*, implementado en el distrito de Repatriación también parece dar resultados positivos. De las tres madres entrevistadas, que participan tanto en el programa *Tekoporá* como *Tenondera*, una de ellas utilizó la transferencia del programa para invertir en la compra de 110 gallinas para la venta de huevos y carne de pollo, otra invirtió en un negocio de remedios naturales, y la tercera se dedicaba inicialmente al cultivo de la caña de azúcar pero debido a la baja de los precios compró vacas con la ayuda del programa.

Respeto al trato de los niños, un efecto del programa *Tekoporá*, en particular a través del papel de las Madres Líderes ha sido una disminución de la violencia hacia los niños y una cierta capacitación sobre como cuidarlos. Las Madres líderes del Asentamiento de Concepción relatan que gracias a la autoridad que les otorga su papel pueden intervenir en situaciones de maltrato a los niños y que se ha reducido en sus comunidades estos comportamientos.

4.1.4. Corresponsabilidades en salud y educación:

Aunque hay evidencias de que el programa *Tekoporá* ha contribuido de forma importante a servicios básicos de salud y educación, existen importantes disparidades en el acceso de los beneficiarios entre zonas peri-urbanas y rurales.

En **zonas rurales**, el acceso a la atención en salud primaria es mayor gracias a la implementación de Unidades de Salud Familiar, pese a la permanencia de importantes zonas de dispersión. En caso de mucha dispersión, los asistentes comunitarios de las USF se desplazan a los hogares de las personas más aisladas para hacerles seguimiento. Sin embargo, en el distrito de *Itakyry* también se reportó desde el personal médico de la USF que los beneficiarios de *Tekoporá* venían para el chequeo previo a la entrada al programa, pero que había algunas carencias en el control prenatal de parto: muchas beneficiarias no asistían a estos controles. Por otra parte, para incentivarlas frente a este problema, la coordinación de *Tekoporá* en este distrito trabaja con el proyecto *Kunu'u* apoyado por la UNICEF que consiste en un Kit para las embarazadas que reciben al acudir a controles y tener parto institucional.

A nivel de asistencia escolar, se reportan casos de abandono escolar a partir del nivel secundario (9no Grado) debido a lejanía de las escuelas secundarias (hasta 20km en el distrito de *Itakyry*) y la decisión de trabajar de los jóvenes. Los guías reportan que se intenta no castigar a los beneficiarios por el incumplimiento de este punto.

En las zonas peri-urbanas, el acceso y la permanencia a la educación primaria y secundaria parece ser más alta que en zonas rurales. No se reportaron en las entrevistas casos de abandono escolar.

Sin embargo, un punto importante que destacó en las entrevistas focales es la falta de acceso a la atención primaria en salud. En el asentamiento urbano de Concepción en Caaguazú, se construyó un centro de salud pero no se ha instalado personal médico. Las beneficiarias reportan que tienen que acudir al Hospital central de Caaguazú por falta de centros de APS cercanos. Acuden a estos centros

solo en caso de enfermedad grave de los niños, ya que el precio del transporte es un obstáculo, así como las horas de camino en caso de ir a pie, y la incerteza de que van a ser atendidos. Se reportan así varios casos en los que las personas debieron volver al día siguiente al hospital.

4.1.5. Acceso a servicios de protección social básica (agua potable, saneamiento y cédulas de identidad)

En todos los sitios visitados las personas beneficiarias de Tekoporá tenían acceso a agua potable. Sin embargo, muchas casas no disponían de saneamiento básico, y la mayoría no tienen piso en duro, sino piso de tierra.

El acceso a **cédulas de identidad** constituye uno de los mayores desafíos que hemos podido observar durante la misión de campo, tanto en zonas urbanas como rurales. Se puede decir que el programa Tekoporá ha tenido un impacto positivo sobre la identificación de sus beneficiarios. En todos los sitios, se han reportado que una parte de las beneficiarias no disponía de cédulas de identidad al entrar al programa pero que con el acompañamiento en particular de los guías familiares pudieron acceder a ello. Sin embargo, y pese al aumento de las campañas de identificación, un gran número de beneficiarios aun no acceden a ello. Los principales obstáculos que se identificaron, en los asentamiento urbanos de Caaguazú y en Itakyry fueron los siguientes:

- Al nacer el niño, si los padres no disponen de identificación no pueden registrar al niño. O si solo uno de ellos tiene cédula, hay reticencia de su parte porque el niño llevaría solo el apellido de uno (en particular si es el de la madre).
- La falta de hojas de registro para el recién nacido en el registro civil (particularmente se destaca esto en el distrito de Itakyry) por lo que se les dice a los padres de volver ‘en otro momento’.
- Otro problema levantado por los guías familiares tanto en Alto Paraná como en Caaguazú es que no se les informa o se les informa al día anterior que el Ministerio de Interior va a lanzar campañas de identificación en su zona, por lo que no pueden preparar los beneficiarios a tener sus papeles listos para la campaña. Este problema demuestra en cierta medida que el indicador de aumento de las campañas de identificación no es pertinente porque no garantiza que éstas tengan un impacto.

4.1.6. Impacto de Tekoporá sobre los niños/jóvenes egresados del programa

Respeto al impacto del programa a mediano/largo plazo sobre el mejoramiento de las oportunidades para los jóvenes de familias beneficiarias es mitigado por zonas y por hogar.

En el distrito de Itakyry en zona rural, las madres entrevistadas nos dicen que sus hijos al completar la educación secundaria no encuentran oportunidades laborales. Los factores que ellas identifican son por una parte de que muchos empleadores no quieren emplearles por “sobre cualificación” en la medida que saben leer y escribir y no son tan maleables como mano de obras sin ninguna educación. Por otra parte, las oportunidades laborales son muy escasas en estas zonas. La mayoría de los jóvenes se queda en casa ayudando o con trabajos esporádicos. Otra parte de ellos migra hacia Ciudad del Este o

Argentina (Buenos Aires). No se ha reportado ningún caso de acceso a ciclo universitario en ese distrito.

En el departamento de Caaguazú el impacto del programa sobre este punto parece ser mayor. Tanto en zona periurbana de Caaguazú como en zona rural de Repatriación, varias de las madres beneficiarias (aproximadamente un 30%) indica que su hijo/hija está estudiando en Universidades de los alrededores. Entre las carreras que se mencionaron las principales son derecho, fisioterapeuta, y administración/gestión.

Sin embargo, en estas zonas la migración sigue siendo la primera opción escogida, con destinos principales a Asunción, Brasil (Sao Paulo), Argentina (Buenos Aires) e incluso España.

4.1.7. Resumen de los Hallazgos Principales

- En las zonas visitadas, el programa *Tekoporá* ha tenido un impacto positivo sobre el nivel de vida de sus beneficiarios, aumentando los gastos de consumo, mejorando la calidad de estos gastos (en el sentido de mejorar la calidad de la nutrición, y el acceso a los servicios de educación y salud) y, en un porcentaje importante de los beneficiarios, permitiendo ahorros y la acumulación de activos.
- Existen importantes disparidades en cuanto a acceso a servicios de salud y de educación secundaria entre áreas urbanas y rurales que el programa no logra reducir.
- El programa *Tekoporá* tiene un impacto mitigado sobre los niños beneficiarios que completaron la educación secundaria, independientemente del área de residencia. Un análisis más detallado podría ser relevante para entender los factores determinantes del éxito escolar o laboral de los beneficiarios jóvenes.
- El acceso a cédulas de identidad para los beneficiarios sigue siendo un desafío importante para el programa: se necesita una serie de medidas concretas para resolver este problema, incluyendo potencialmente reformas legales y administrativas.
- Existen dificultades en la coordinación entre la dirección de la SAS/ los coordinadores departamentales y los niveles locales – los coordinadores distritales y guías familiares. En parte esto es debido a las distancias y la falta de medios de comunicación adecuados y en parte al número de beneficiarios que se pretende atender con los medios de coordinación/ supervisión disponibles. Un ligero incremento en el porcentaje de recursos dedicados a la coordinación/ supervisión podría tener un impacto importante en la eficiencia del programa.

4.2. Sector Educación.

4.2.1. Introducción y Resumen de Entrevistas Completadas

De manera paralela a la visita de campo del equipo a cargo del sector social, el análisis cualitativo del sector educación se realizó durante la misión de campo del 19 al 22 de Octubre del 2015 en los Departamentos de Alto Paraná y Caaguazú. Participaron los miembros del equipo Jordi Montagud y José Velaztiqui.

El objetivo de las visita de campo era igualmente confirmar o infirmar las hipótesis planteadas en el Informe de Gabinete a partir de los resultados del análisis econométrico y del examen de presupuestos, informes de desembolso de tramos y documentos oficiales. Para este análisis cualitativo, se realizaron entrevistas de tipo semi-directivo en torno a temas de interés seleccionados en función de la persona entrevistada.

Se tuvieron intercambios con funcionarios del nivel departamental y distrital, tanto a nivel de coordinación como de supervisión y formación. En las instituciones educativas (escuelas y colegios) se entrevistó a Directores de los niveles EEB y EM, docentes y a miembros de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE, es decir, padres y madres de alumnos) y, en uno de los colegios, a alumnos. Uno de los Directores además es representante gremial (sindical).

La agenda se desarrolló de la siguiente manera:

- **Lunes 19 de Octubre: Visitas al Departamento de Alto Paraná:** En Ciudad del Este y alrededores.
 - Coordinación Departamental de Educación. Coordinadora
 - Supervisores/as Educativos (administrativos y pedagógicos) de las Regiones 2, 3 y 5 de Ciudad del Este
 - Instituto de Formación Docente de Alto Paraná. Directora.
 - Escuela Soldado Paraguayo. Director y Presidente ACE, con supervisor educativo
 - Escuela 1er Intendente Municipal de Minga Guazú . Directora y miembros del ACE, con supervisora administrativa
 - Escuela y Colegio Santa Ana. Directores de EM (turno tarde y noche), docentes, estudiantes de 2º y 3er grado.

- **Martes 20 de Octubre: Distrito de Itakyry**
 - Colegio San Lorenzo. Directora, Secretaria de EM, Presidenta ACE, con supervisores
 - Supervisores educativos (administrativo y pedagógico)

- **Miércoles 21 y jueves 22 de Octubre: Visitas al Departamento de Caaguazú:**
 - Supervisores educativos (administrativo y pedagógico) de Caaguazú
 - Instituto de Formación Docente de Caaguazú. Docentes formadores.
 - Escuela Caaguazú Paty. Directora, con supervisores educativos
 - Escuela Mariscal Estigarribia, Director EM (y representante gremial), Vice Directora EEB, docentes
 - Municipalidad de Repatriación. Intendente Municipal, Abogado del municipio, jefe de servicios médicos

Tabla 20: Misión de Campo (Sector Educación) Entrevistas completadas

Titulo de la persona entrevistada/ sector	Dpto. de Alto Paraná	Dpto. de Caaguazú	Total de Personas entrevistadas
---	----------------------	-------------------	---------------------------------

Coordinador Departamental	1	-	1
Supervisores Educativos	11	2	13
Directores y docentes IFD	1	4	5
Directores y docentes inst. educ.	9	5	14
Miembros ACE	5	-	5
Estudiantes	3	-	3
Intendentes y personal municipal	-	3	3
Representantes gremiales	-	1	1

4.2.2. Resultados de las visitas de campo:

4.2.3. Financiación del sector

Se confirma en el terreno la insuficiente financiación del sector. En todas las instancias entrevistadas se destaca la insuficiencia de fondos para poder operar adecuadamente y, en varios casos, para cubrir las necesidades básicas de funcionamiento.

El rol auto-financiador de las ACE y la gestión “imaginativa” de los Directores ha resultado clave en los centros visitados para poder complementar los ingresos formales recibidos del MEC, las Gobernaciones o municipalidades. Se reunieron fondos para contratar personal de apoyo (secretarías, limpiadores, guardianes), comprar muebles y/o para mantener las infraestructuras o realizar pequeñas obras (vallado, pintado, electricidad).

Se conocía el aporte de la UE particularmente en la instalación de Aulas Temáticas y algunos materiales.

Se ha podido comprobar que, en línea con lo identificado en el análisis de gabinete, que los fondos UE han contribuido a complementar el presupuesto del MEC, particularmente dedicado a infraestructura (a través de ACEs y gratuidad a los Directores/as), materiales (Aulas Docentes) y alimentación escolar.

4.2.4. Infraestructura

Dentro de la situación deficitaria general de las infraestructuras educativas en el país, se pudo constatar la situación ha mejorado sensiblemente en los últimos años, si bien de manera irregular entre instituciones educativas. En general todos los entrevistados manifestaron carencias en sus infraestructuras. En varios casos era respecto de la mejora o construcción de espacios complementarios (polideportivos, salas plenarios...). En pocos casos el número de aulas era muy insuficiente o su estado era manifiestamente malo. En general, la climatización de las aulas se limitaba a un ventilador, por lo que el ambiente de trabajo era a veces complicado (por caluroso). En algunos pocos casos contaban con aire acondicionado. El equipamiento de aulas (sillas, escritorios, pizarras, etc) era en la mayoría de los casos suficiente pero de calidad irregular (algunas antiguas o rotas).

Se reconoce que, a través de presupuesto del MEC y de FONACIDE, se han desarrollado infraestructuras en muchas de las instituciones, paliando en parte la necesidad que existía año atrás.

4.2.5. Materiales y textos

La seguridad (rejas, puertas seguras) en las aulas era por lo general inexistente, por lo que los materiales de valor (proyectors, computadores) y algunos textos se encontraban almacenados en las Direcciones

o secretarías, aunque eso no presentaba un problema grave para los Directores. En dos ocasiones se mencionó que parte del material fue robado.

Directores y docentes mencionan que en 2011 se recibió una cantidad importante de materiales, sobre todo para Aulas temáticas (pósteres, mapas, globos terráqueos). También se recibe regularmente del MEC manuales y libros de texto. En varios casos parte de los libros habían sido aportados por la ACE y contribuyentes externos.

Salvo excepciones como el IFD de Alto Paraná, las bibliotecas están escasamente provistas y no se cuenta con bibliotecario/a.

4.2.6. Alimentación escolar

Al ser preguntados al respecto, la mayoría de Directores y docentes manifestaron que las iniciativas de alimentación escolar eran clave para poder atraer y mantener a los niños y niñas en las escuelas, incluso por encima de la infraestructura, los materiales y la formación docente. Se identificó como el elemento que condiciona el rendimiento de los alumnos, junto con la calidad docente.

Todos los centros de EEB que se visitaron contaban con merienda escolar (leche y galletas o cereales), que, según los responsables, funcionaba bien y era muy apreciado por los alumnos y alumnas.

El almuerzo escolar (financiado en su mayoría por FONACIDE a través de las municipales, en ocasiones por las Gobernaciones) es completo. Los menus se elaboran por un nutricionista y tiene el equilibrio necesario para la alimentación de los niños y niñas. El sistema ahora funciona correctamente, tras haber sido ajustado el proceso de compra y almacén de alimentos. Sin embargo, se considera que su cobertura es manifiestamente insuficiente. En Caaguazú, solamente 10 de aproximadamente 200 escuelas cuentan con almuerzo escolar. Se visitó una escuela (Caaguazu Poty) en la que se pudo conocer de primera mano el funcionamiento práctico del almuerzo escolar, sus instalaciones, el comedor y la comida que recibieron ese día los niños. Se constató que funcionaba bien y que era muy importante dado el bajo nivel de recursos de los estudiantes.

4.2.7. Formación de docentes

La formación de los docentes fue destacado por todos los entrevistados como la principal carencia institucional del sector. Esto fue enfatizado por el representante gremial entrevistado, que señaló deficiencias tanto en la calidad como la cantidad de formación disponible.

En las visitas a los IFD se constató que la calidad de las infraestructuras es bastante buena, aunque tanto en Alto Paraná (8 aulas) como en Caaguazú opinaban que eran escasas y necesitaban mejor equipamiento. El número de formadores docentes es, según ellos mismos, muy escaso (por ejemplo, 26 para todo Alto Paraná, de los cuales 6 son para Ciudad del Este y 20 para el resto del territorio).

En cuanto al tipo de formación impartida, en opinión de los profesionales era necesaria más formación continua, pedagógica y de nuevas tecnologías. Se destacó además que se carece de un sistema de monitoreo que permita a IFD y supervisores comprobar si los docentes formados están aplicando lo aprendido.

Los recursos escasos hacen que tanto docentes de IFD como profesores receptores deban sufragar sus propios gastos de desplazamiento y alojamiento. Otro de los elementos limitantes es que, según los formadores, en ocasiones algunos profesores se resisten a la capacitación, falta un sistema de incentivos (no necesariamente monetarios).

4.2.8. Procesos de desconcentración y descentralización

Se ha constatado en la visita al terreno que la gestión del sector está muy centralizada. Esto, en opinión de los trabajadores de nivel departamental y municipal, crea ineficiencias. En el caso de los municipios, opinan que puede chocar con su autonomía.

Particularmente, los supervisores administrativos deben acudir personalmente a Asunción al menos una vez por semana para realizar trámites, lo cual consume mucho tiempo. Además, cada supervisor debe cubrir entre 75 y 125 instituciones, a menudo alejadas entre sí. No cuentan con vehículos oficiales y el plus salarial que cuentan para desplazamientos es, según manifiestan, muy insuficiente. Cubren el déficit con sus propios medios.

La opinión generalizada es que, para la parte administrativa y con el necesario control y fiscalización, el sector se beneficiaría de una mayor capacidad de toma de decisiones y de registro y autorización a nivel departamental. Sin embargo, varios funcionarios han coincidido que a nivel de gestión pedagógica (currículum) es mejor que permanezca centralizado para asegurar coherencia y calidad del contenido educativo.

La misión ha podido comprobar que el proceso de microplanificación es de uso generalizado y funciona bien “de abajo hacia arriba” (instituciones-Directores-Supervisores-MEC), si bien al enviarse a los municipios para la parte de FONACIDE, no está claro el proceso de selección respeta la microplanificación. En los últimos meses parece que se está mejorando ese alineamiento.

4.2.9. Resumen de los Hallazgos Principales

- Se aprecia en terreno que los fondos aportados por el PASEP son relativamente pequeños respecto del total del presupuesto pero han resultado estratégicos ya que han permitido incrementar la inversión en cuestiones clave como infraestructura, alimentación y, en menor medida, equipamiento.
- La situación de los centros educativos es muy distinta entre sí. Los centros pequeños suelen estar peor financiados y equipados. Las instituciones rurales tienen dificultades para retener a sus alumnos más allá del 6° grado de primaria. Hay un riesgo de que no pocas escuelas rurales se vean abocadas al cierre por falta de alumnos, como resultado de la crisis económica, la falta de alimentos y la emigración.
- Hay mucha dependencia del FONACIDE y fondos externos para cubrir necesidades elementales en las instituciones. Su acceso y los montantes son aún insuficientes, particularmente para alimentación escolar.

- El compromiso de Directores y de las ACE es clave tanto para movilizar a los padres y madres como para conseguir y gestionar fondos adicionales para realizar acciones complementarias pero imprescindibles para el funcionamiento de las instituciones.
- El débil proceso de desconcentración y descentralización crea importantes ineficiencias que, juntado a la escasez de recursos, limita la capacidad de trabajo de los funcionarios en departamentos.
- La alimentación escolar se destaca en el terreno como elemento clave para que los alumnos y alumnas acudan y permanezcan en clase. Es muy insuficiente a la fecha.
- La formación docente se identifica como la deficiencia principal del sistema, incluso por encima de infraestructuras y materiales. Necesita mejorarse notablemente.
- La formalización del sistema de selección de profesores (concurso y regularización) es muy bien acogida por todos los actores y se espera que, si se complementa con la apropiada formación y escala salarial, mejore sucesivamente la calidad del profesorado.

Anexo 5. Minutas del Seminario de Presentación de los Resultados de Evaluación, Asunción

El jueves 9 de junio, 2016 se celebró el seminario de disseminación y discusión de los resultados de la evaluación del Apoyo Presupuestario en el Hotel Crowne Plaza de Asunción, Paraguay. Su objetivo era de dar a conocer los resultados de la evaluación y permitir una discusión pública de los hallazgos y sus implicaciones.

Alessandro Palmero, el Embajador de la Unión Europea en Paraguay abrió el evento. Enfatizó el interés común de la UE y el Gobierno de Paraguay en reducir la pobreza y fortalecer los sistemas de educación y de protección social. Este interés común estuvo al origen de las operaciones de Apoyo Presupuestario (AP) de la UE para apoyar estos sectores, las cuales fueron los sujetos de la evaluación. Los resultados positivos de la evaluación demostraron el compromiso del Gobierno al objetivo de reducción de la pobreza y permitieron a la UE tener confianza en la continuación de su apoyo. En este sentido, el Embajador anunció que la UE tenía un programa de apoyo a los sectores sociales con un valor de Euros 168 millones, de los cuales Euros 88 millones consistían en un nuevo apoyo presupuestario al sector de educación. Haciendo hincapié en la confianza de la UE en la capacidad del Gobierno de gestionar efectivamente estos fondos, mencionó, “nosotros estamos para apoyar las políticas del país, los ministerios tienen sus políticas y nosotros las apoyamos.”

En representación del Ministro de Hacienda, Oscar Lovera, el Director General del Presupuesto agradeció los sentimientos expresados por el Embajador y confirmó la satisfacción del Gobierno con los resultados conseguidos con el AP. No obstante, hizo hincapié en la importancia de las recomendaciones del estudio de evaluación, las cuales eran dirigidas a mejorar la eficiencia del uso de fondos de AP y de fondos públicos. Enfatizó la lucha continua del Ministerio de Hacienda para mejorar la calidad del gasto público, en particular a través del programa de introducción de un marco presupuestario de mediano plazo, en base a resultados. Indicó que el estudio de los sistemas de gestión de finanzas públicas aplicando la metodología PEFA serviría para actualizar el programa nacional de reformas de los sistemas de finanzas públicas.

Jorge Galeano, el Vice Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) hizo mención de la importante contribución del AP a la formulación y la implementación de las políticas públicas. En particular, recordó el apoyo prestado, a través de la asistencia técnica vinculada al AP, al diseño de las ‘fichas sociales’ utilizadas para identificar las personas en pobreza extrema y pobreza moderada. Enfatizó el objetivo del Gobierno de desarrollar ‘un presupuesto con rostro humano.’

Enrique Riera, el Ministro de Educación y Cultura recordó a los participantes que el sector de educación seguía teniendo unos desafíos significantes con muchas necesidades que atender y limitaciones en sus recursos. En este contexto, identificó la debilidad en la ejecución del presupuesto - particularmente en la ejecución del presupuesto de capital - como la falencia principal del MEC. Felicitó al equipo evaluador por haber identificado y analizado este problema. Comentó que, como Ministro, él

había decidido establecer una unidad autónoma de gestión de proyectos, que se encargaría de supervisar la implementación de todas las obras de construcción en el sector y que recibiría los poderes ejecutivos necesarios para desempeñar esta función de forma eficiente y eficaz. Aceptó la necesidad de ampliar la cobertura del almuerzo escolar – como el estudio de evaluación había recomendado, pero hizo hincapié en la necesidad de mejorar la eficiencia del proceso de asignación y gestión de los fondos para el almuerzo escolar. Comentó que el MEC ya había priorizado la formación docente continua – también recomendado por el estudio de evaluación – pero indicó que la modernización del sistema pedagógico representaba un gran desafío, diciendo que, “hoy en día, un ministerio de educación del siglo 19 atiende a los alumnos del siglo 21 en Paraguay.”

Antonia Parera de la Unidad de Evaluación de la Dirección General de Cooperación al Desarrollo (DG DEVCO) de la UE en Bruselas explicó que la evaluación del AP en Paraguay se trataba de una evaluación estratégica. Proveía una valoración independiente de las operaciones de AP con el doble objetivo de rendir cuentas y de promover aprendizaje, generando un conocimiento – basado en evidencias – de los aspectos del AP que habían funcionado bien, o menos bien, en el contexto de Paraguay y de las razones subyacentes. Hizo hincapié en la importancia de profundizar el entendimiento del AP y de divulgar los resultados de la evaluación, sobre todo dado el contexto internacional para la cooperación internacional, en que había menos apoyo popular para la cooperación en general y en particular más escepticismo sobre la efectividad del AP. La introducción del nuevo enfoque metodológico de la OCDE-CAD para la evaluación del AP representaba en parte una respuesta a este escepticismo, permitiendo no solo un análisis de los procesos de formulación e implementación del AP (como en evaluaciones pasadas) sino también de sus resultados.

Después de estas palabras de apertura, **Andrew Lawson, el jefe del equipo evaluador**, presentó los resultados de la evaluación del apoyo presupuestario en Paraguay. Hizo una breve recapitulación sobre la metodología de evaluación antes de pasar a una presentación detallada de los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones del estudio de evaluación. Dedicó un tiempo importante a la presentación de las recomendaciones del estudio de evaluación y la mayor parte de los comentarios subsiguientes se concentraban en distintos aspectos de las recomendaciones.

Las recomendaciones del estudio de evaluación se dividen en tres grupos:

- **Recomendaciones para la UE:** con el objetivo de fortalecer la eficiencia de las operaciones de Apoyo Presupuestario en Paraguay:
 - Mejorar el proceso de contratación y de gestión de la Asistencia Técnica (AT);
 - Reflexionar sobre el alcance y la naturaleza del dialogo de políticas en base a un análisis de la estructura del dialogo para examinar cómo se podría estructurar para que sea más estratégico y analítico;
 - Fortalecer la definición de los indicadores de desembolso para los Tramos Variables del AP.
- **Recomendaciones para el Gobierno de Paraguay:** con el objetivo de fortalecer la eficacia y la sostenibilidad de las políticas públicas:

- **Con respecto a la política de Protección Social:**
 - Un incremento en el porcentaje de recursos dedicados a la coordinación/ supervisión del programa Tekoporá;
 - Establecimiento de un registro único de beneficiarios para todos los programas sociales;
 - Introducción de evaluaciones independientes regulares del impacto de los programas sociales,

- **Con respecto a la política de Educación:**
 - Medidas para mejorar la ejecución presupuestaria para los gastos de inversión.
 - Un aumento en los recursos destinados a la formación docente.
 - Un aumento de la cobertura del almuerzo escolar.

- **Recomendaciones para el Gobierno de Paraguay:** con el objetivo de fortalecer la sostenibilidad de las políticas sociales en su conjunto:
 - Un Programa de fortalecimiento de la recaudación tributaria;
 - Un programa más intenso y más comprometido de fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas;
 - Consideración de la posibilidad de apoyar estas iniciativas con una nueva operación de Apoyo Presupuestario de la UE.

Comentando sobre las recomendaciones, Oscar Lovera, el Director de Presupuesto indicó que el Gobierno entendía la necesidad de fortalecer la recaudación tributaria, la cual había sido de 12.5% del PIB en 2015; indicó también que el Gobierno esperaba utilizar el estudio PEFA del sistema de finanzas públicas como un insumo para informar una actualización del programa de reformas.

Varias personas del MEC comentaron que se entendía la necesidad de fortalecer la formación de los docentes y de ampliar la cobertura del almuerzo escolar. No obstante, se hizo hincapié en la necesidad de fortalecer la eficiencia de los sistemas actuales de gestión con respecto a ambos temas – es decir que la solución no quedaba únicamente en un aumento de recursos.

El asesor en educación de la AECID comentó que, por falta de una carrera de profesorado y por el bajo nivel de los salarios actuales, el nivel de los candidatos atraídos a trabajar como docentes públicos era demasiado bajo para conseguir un nivel adecuado de calidad en el sistema pedagógico. Advirtió que, sin la introducción de una carrera de profesorado y otros esfuerzos para mejorar las condiciones de trabajo de los docentes y sus incentivos, había el riesgo que gastos adicionales en la formación de docentes no tendrían mucho impacto en la calidad de la educación y del aprendizaje.

Mirna Denis, Coordinadora del Gabinete Social, confirmó que el establecimiento de un Registro Único de Beneficiarios de programas sociales había sido un objetivo del Gabinete Social desde 2012, cuando se estableció un plan conceptual para su introducción. Aunque se habían hecho avances importantes en

la consolidación de los varios registros que existían anteriormente, reconocía que el objetivo final de usar un solo registro para todos los programas no se había conseguido y que era una meta importante para el Gobierno.

José Soler, de la Secretaría Técnica de Planificación, hizo hincapié en la importancia de mejorar la tasa de ejecución del presupuesto de capital, tanto en el sector de educación como en otros sectores. No obstante, comentó que una solución duradera a este problema requeriría muy probablemente un cambio en la normativa de gestión y ejecución del presupuesto nacional.

Sin más comentarios, Señora Antonia Parera de la Unidad de Evaluación de DG DEVCO de la UE agradeció a todos los participantes - sobre todo a los miembros del Grupo de Referencia para la evaluación – y declaró el seminario cerrado.

Anexo 6. Lista de Personas entrevistadas

Durante las dos misiones de evaluación, el equipo de evaluación sostuvo entrevistas sustantivas con autoridades de las instituciones del Gobierno del Paraguay y otros actores relevantes para efectos de completar y complementar información oral, documental y estadística. El equipo de evaluación logró reunirse con las siguientes autoridades y funcionarios del Gobierno de Paraguay:

- **Ministerio de Hacienda (MH): Ramón Ramírez**, Viceministro de Administración Financiera, **Oscar Lovera**, Director General de Presupuesto, **Humberto Colman**, Director de Política Macro-Fiscal, **Raúl Taboada**, Director de Crédito y Deuda Pública, **Juan Ángel Álvarez**, Director de Pensiones No Contributivas, **Teodora Recalde y Monserrat Díaz**, Coordinación Presupuesto por Resultados (PpR), **Álvaro Ezequiel**, Asesor para la Reforma y Modernización del Estado y los funcionarios **Pablo Benítez**, **Verónica Fuster y Lourdes Ortiz**, encargados de la coordinación de los programas AP de la UE.
- **Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Marta Lafuente**, Ministra de Educación y Cultura, **Mirna Vera Notario**, Directora de Administración y Finanzas y **Dalila Zarza**, Directora General de Planificación Educativa.
- **Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA): Eduardo Sosa**, Director del Programa ABRAZO y **Ángela Amarilla**, Dirección de Planificación
- **Secretaría de Acción Social (SAS): Héctor Cárdenas**, Ministro de la SAS y **Nancy Mariscal López**, coordinadora general de los guías familiares de Tekopora y Tenondera.
- **Gabinete Social (GS), Mirta Denis Lird**, Directora Ejecutiva de la Unidad Técnica del Gabinete Social y **Stella Rojas Vittore**, Funcionaria del Gabinete Social.
- **Secretaría Técnica de Planificación (STP), José Molinas Vega**, Ministro.
- **Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos (DGEEC), María Elizabeth Barrios Kuck**, Directora General.

Adicionalmente, se pudo también concretar reuniones con los siguientes representantes de las siguientes entidades y organismos de la cooperación internacional:

- **Delegación de la Unión Europea (DUE), Steffan Pauwels**, Jefe de Cooperación, **Antonio Márquez Camacho y Vera Valente**.
- **Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Pedro Garay**, Economista .
- **Instituto Desarrollo: Rodolfo Elías**, coordinador de área de educación
- **Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID): Ricardo Ruiz**, responsable de programas de educación

Anexo 7. Bibliografía

1. ADE-COWI-FISCUS (2015). Paraguay - Evaluación del Apoyo Presupuestario : Informe de Arranque
2. Banco Central del Paraguay- BCP (2003 al 2014). Informes Económicos. Asunción-Paraguay.
3. Banco Mundial (2013), Financial Management Information Systems and Open Budget Data: Do Governments Report on Where the Money Goes?, Washington DC, Estados Unidos.
4. CADEP, ILAIPP y Ortiz, Luis (2014), La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay. Asunción, Paraguay
5. DIPLANP (2006). La Estrategia Nacional de la Lucha contra la Pobreza. Gabinete Social. Gobierno nacional. Asunción – Paraguay.
6. Elías, Rodolfo (2014). La reforma educativa paraguaya: Base conceptual, políticas planes y programas. Asunción, Paraguay.
7. FAO/FLACSO (2008). El impacto del programa Tekopora de Paraguay en la nutrición, el consumo y la economía local. Santiago, Chile.
8. Fondo Monetario Internacional (2015), Paraguay Article IV Consultation – Staff Report 2014, Washington DC, Estados Unidos.
9. Gabinete Social (2010). Políticas Públicas para el Desarrollo Social (PPDS). Gobierno Nacional. Asunción, Paraguay.
10. Gabinete Social de la Presidencia de la República (2010). Paraguay para todos y todas, propuesta de política pública para el desarrollo social 2010-2020. Asunción, Paraguay
11. Gobierno de Paraguay, SAS, Unicef (2011). Rompiendo el círculo de la pobreza, programas de transferencias con corresponsabilidades. Asunción, Paraguay.

12. Heckman, J., H. Ichimura y P. E. Todd (1997) Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Program. Review of Economic Studies 64(4): 605-654.
13. Instituto Desarrollo y Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). (2013), Informe de Progreso Educativo: El desafío es la equidad. Asunción, Paraguay
14. Interamerican Development Bank (2010) A Primer for Applying Propensity Score Matching. Banco Inter-Americano de Desarrollo. Technical Notes Series, IDB-TN-161.
15. International Monetary Fund (2015). Paraguay Article IV Consultation – Staff Report 2014, Washington DC. USA.
16. IPC-IG UNDP (2008). Achievements and Shortfalls of conditional cash transfers: Impact evaluation of Paraguay's Tekopora programme. Brasilia, Brasil.
17. McMorran, R. et al (2014), Paraguay: Public Financial Management and Tax Administration Desk Assessment, Deloitte Consulting PPL, USAID, Julio 2014, Asunción, Paraguay.
18. Ministerio de Educación y Cultura (2008), Plan Estratégico de Educación Paraguay 2020 - Actualizado, Asunción, Paraguay
19. Ministerio de Educación y Cultura (2011), Plan Nacional de Educación Paraguay 2024 – Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo, Asunción, Paraguay
20. Ministerio de Educación y Cultura (2014), Educación Tarea de Todos. Agenda Educativa 2013-2018, Asunción, Paraguay
21. Ministerio de Educación y Cultura (2014), Informe Nacional Paraguay. Educación Para Todos 2000-2015, Asunción, Paraguay
22. Ministerio de Educación y Cultura (2014), Informe de Gestión enero a diciembre de 2014, Asunción, Paraguay
23. Ministerio de Hacienda (2008), Integrated Fiduciary Assessment (including PEFA Assessment), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, Asunción, Paraguay.

24. Ministerio de Hacienda (2011), Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA - Repeat Assessment), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, Asunción, Paraguay.
25. Ministerio de Hacienda (2012) Balance anual de gestión pública, dirección de pensiones no contributivas. Asunción, Paraguay.
26. Ministerio de Hacienda (2013), Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay, Asunción, Paraguay.
27. Ministerio de Hacienda (2014), Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay, Asunción, Paraguay.
28. Ministerio de Hacienda (2003 a 2014). Informes de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay. Asunción – Paraguay
29. Ministerio de Hacienda (2004). Plan de Crecimiento Económico con Equidad. Gobierno Nacional. Asunción – Paraguay.
30. Ministerio de Hacienda (2009). Plan Estratégico Económico y Social (PEES). Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en el Paraguay. Gobierno Nacional. Asunción – Paraguay.
31. Ministerio de Hacienda (2003 a 2014). Informes de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay. Asunción – Paraguay.
32. Observatorio de Economía Internacional-OBEI (2015). Base de Datos de Comercio Exterior. CADEP (www.cadep.org.py).
33. OBEI (2015). Boletín de Comercio Exterior. CADEP (www.cadep.org.py)
34. Unión Europea (2007), Annual Monitoring Report on Paraguay Public Finance Management Eligibility Assessment, Asunción, Paraguay.
35. Unión Europea (2009), Annual Monitoring Report on Paraguay Public Finance Management Eligibility Assessment, Asunción, Paraguay.
36. Unión Europea (2010), Annual Monitoring Report on Paraguay Public Finance Management Eligibility Assessment, Asunción, Paraguay.
37. Unión Europea (2011), Annual Monitoring Report on Paraguay Public Finance Management Eligibility Assessment, Updated 2010, Asunción, Paraguay.

38. Unión Europea (2012), Annual Monitoring Report on Paraguay Public Finance Management Eligibility Assessment, Asunción, Paraguay.
39. Unión Europea (2012), Budget Support: Programming, Design and Management - A modern approach to Budget Support, Bruselas, Bélgica.
40. Unión Europea (2014), Annual Monitoring Report on Paraguay Public Finance Management Eligibility Assessment, Asunción, Paraguay,
41. Unión Europea (varios años), Notes to File: Informes de Valoración del cumplimiento de condiciones generales e indicadores, Asunción
42. Unión Nacional de Educadores-Sindicato Nacional (2010), Una nueva educación para una nueva cultura, Asunción, Paraguay
43. Rivarola E. in Cohen Ernesto y Franco Rolando (eds.) (2006). “Paraguay, la red de promoción y protección social”, Transferencias con Corresponsabilidad, Una Mirada Latinoamericana. FLASCO-México DF.
44. Shepherd, JA, Delgado-Garza S, Velásquez E, y Soriano J (2009), Análisis Situacional y de Contexto del Sistema de Administración Financiera del Estado, Informe Técnico de Misión ADE e ITAC, Unión Europea, Asunción, Paraguay.
45. Soares, F. V., R. Ribas y G. Hirata (2010) Los Logros y Carencias de las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evaluación de Impacto del Programa Tekoporá del Paraguay. Centro Internacional de la Pobreza.
46. The World Bank (2004). Paraguay: Defining Strategy for Social Protection Policy. Washington D.C.
47. The World Bank (2010). Paraguay poverty assessment: Determinants and challenges for poverty reduction. Washington D.C.
48. The World Bank (2015) Beyond contributory pensions: fourteen experiences with coverage expansion in Latin America; Chapter 12 Paraguay. Washington D.C.