

# 2007

## PROGRAMA EDUCATIVO RURAL

### Informe Final de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007

### Resumen Ejecutivo



## Evaluación 2007 del Programa Educativo Rural

### Resumen Ejecutivo

La presente evaluación corresponde a la metodología de Consistencia y Resultados y se ha realizado como trabajo de gabinete <sup>1</sup> apoyado en información documental y oral proporcionada por la entidad ejecutora del Programa Educativo Rural (PER) en sus oficinas centrales. Las entidades ejecutoras son parte de la Secretaría de Educación Pública: la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA) y la Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST).

Los temas de evaluación, conforme a la metodología determinada por el CONEVAL, son seis: Diseño, Planeación estratégica, Cobertura y focalización, Operación, Percepción de la población objetivo y Resultados. Este abordaje temático se realizó en dos etapas; la primera destinada a evaluar el diseño. La segunda cubrió los restantes cinco temas. A diferencia del diseño, básicamente aplicable a la operación futura, para los restantes cinco temas lo que se evalúa es el funcionamiento efectivo del programa en el año 2007.

El Programa Educativo Rural presenta, desde la perspectiva de la evaluación, algunas características que conviene tener en cuenta. Es un programa relativamente joven, con su primer año de operación efectiva en 2005. No contaba con un marco lógico y la elaboración del mismo se convirtió en eje de una reflexión interna para readecuarlo en un grado tal que sus Reglas de Operación –ROP- para el 2008 difieren sustancialmente de las del 2007.

Por lo que respecta al nuevo método de evaluación, encontramos que implica un estándar de información y sistematización de la operación del programa riguroso, preciso y centrado en impactos en el contexto socioeconómico. Se trata de un notable avance pero también un cambio substancial en la cultura de evaluación que si bien es positivo requiere de una transición y aprendizaje que no se cubre en un solo ciclo.

La nueva forma de evaluar considera, correctamente, que la generación de información de impactos debe ser parte inherente de las tareas sustantivas, que los procesos de determinación de la población objetivo y los criterios de priorización deben ser explícitos y con mayor precisión, entre otros puntos relevantes. También modifica notablemente la

---

<sup>1</sup> Se entiende por **trabajo de gabinete** al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y el análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública e información que proporcione la dependencia o entidad responsable de los programas federales sujetos a monitoreo y evaluación.

relación entre evaluador y evaluado y asigna a este último la carga de la prueba de lo afirmado.

Para los ejecutores del programa la evaluación no pudo dejar de suscitar alguna sensación de desfase, incluso de injusticia. Por un lado por la percepción de ser evaluados con una aproximación que no era la habitual y para la que no se estaba preparado; porque el grado de requerimientos implicados es similar para un gran programa que para uno pequeño y porque el señalamiento de inadecuaciones, así sean por implicación, que genera la nueva metodología al ser algo relativamente nuevo está en proceso de comprensión como puntos de oportunidad y mejora. En los hechos la evaluación 2007 lo que hace es marcar un rumbo para la transformación hacia una administración pública con objetivos más claros y con clara percepción de sus impactos.

Lo anterior no es demerito alguno de la buena relación establecida entre la agencia evaluadora y las instituciones ejecutoras y la notable capacidad de adaptación de estas últimas a la nueva aproximación metodológica y a la comprensión de la implicaciones en su operación futura.

### Diseño

El Programa Educativo Rural (PER) es un programa en proceso de transformación. No contaba con un marco lógico y al diseñarlo ha modificado su orientación y ampliado su potencial de apoyo a la mejora de la calidad de la capacitación que imparte a los productores agropecuarios y la educación media superior y superior. Estas nuevas orientaciones son sobre todo visibles en la comparación entre las Reglas de Operación 2007 y las 2008. Mientras en el 2007 los rubros de gasto del PER fueron básicamente en adquisición de equipamiento, semovientes y materiales educativos para el 2008 muestras un desglose asociado a acciones significativas de vinculación al aparato productivo, actualización curricular y otras.

Entre estos rubros de gasto se encuentran: Foros de diagnóstico con la participación de los sectores productivos; Estudios preliminares regionales de identificación de demandas de formación; Análisis de situación de trabajo regionales; Intercambios de experiencias; Actualización curricular de carreras; Actualización y mejoramiento profesional de docentes; adquisiciones varias y otras.

Tales tipos de apoyo guardan correspondencia con la problemática educativa del medio rural y con las alternativas gubernamentales, y amplían las actividades incluidas en el marco lógico del programa. Sin embargo el marco lógico en si mismo, por su carácter novedoso y las condiciones del proceso reflexivo sobre la transformación del Programa, no se revela tan desarrollado como las ROP 2008.

Atendiendo tan solo a los enunciados de fin, propósito y componentes en el marco lógico podría pensarse que sus propósitos de capacitación y educación son de tipo cuantitativo. Al revisar, por otra parte, sus actividades, se revela como un programa de mejoramiento cualitativo. Es por ello que la institución evaluadora ha recomendado una clarificación de los enunciados de fin, propósito y componentes que fortalezcan su posicionamiento como un programa de fortalecimiento institucional, mejora cualitativa y operación por demanda.

Importa señalar que el PER cuenta con recursos limitados. Su presupuesto histórico de 55 millones de pesos no supera al 2 por ciento del presupuesto del sistema de educación media y superior tecnológica agropecuaria. Sin embargo visto desde otra óptica su contribución puede ser estratégica. El presupuesto total del sistema de educación es ciertamente mucho mayor, pero se encuentra asignado en prácticamente su totalidad al gasto corriente y de mantenimiento. Lo que resulta razonable en una institución educativa pero no deja de caracterizarlo como un gasto inflexible. Por otro lado el PER brinda un recurso fundamentalmente flexible y posible de orientar a puntos estratégicos de la operación de la DGETA y la DGEST.

El rediseño es congruente con la necesidad de avanzar en el apoyo en formación (educación, capacitación y asistencia técnica) a productores que viven cambios profundos: en los requerimientos para acceder al mercado y los canales de comercialización; en la estructura, orientación y condiciones de competitividad de la producción; en las fuentes de ingreso y ocupación rural; en el perfil demográfico de los productores y en las perspectivas laborales de la juventud; en el incremento notable de la emigración, entre otros. Estas transformaciones requieren de una actualización institucional asociada a la oferta curricular y de servicios, a la aplicación de nueva metodologías y materiales didácticos, al encuentro con los productores en su propio ámbito productivo, a una aproximación integral.

Entre las orientaciones institucionales de mayor relevancia para el nuevo PER se encuentran las que señala la Ley de Desarrollo Rural Sustentable:

**“Artículo 41.-** Las acciones en materia de cultura, capacitación, investigación, asistencia técnica y transferencia de tecnología son fundamentales para el fomento agropecuario y el desarrollo rural sustentable (...). Se deberán vincular a todas las fases del proceso de desarrollo, desde el diagnóstico, la planeación, la producción, la organización, la transformación, la comercialización y el desarrollo humano; incorporando, en todos los casos, a los productores y a los diversos agentes del sector rural, y atenderán con prioridad a aquellos que se encuentran en zonas con mayor rezago económico y social.”

**“Artículo 49.-** El Gobierno Federal deberá promover la capacitación vinculada a proyectos específicos y con base en necesidades locales precisas, considerando la participación y las necesidades de los productores de los sectores privado y social...”

Es en tal sentido que debe entenderse el paso a una nueva orientación expresado en las ROP 2008 y en el marco lógico.

### Planeación estratégica

La actual administración pública federal impulsa un importante cambio en la metodología de diseño y operación de los programas públicos federales que operan bajo reglas de operación. Este cambio induce mayor claridad en su presentación, una clara correlación entre esfuerzos y recursos empleados de un lado y los resultados que se pretende obtener, lo que implica también relaciones lógicas y funcionales entre actividades, componentes y el propósito del programa. Finalmente contribuye a elevar la transparencia y rendición de cuentas.

Una primera tarea ha sido el diseño de una matriz de indicadores o marco lógico. Un segundo paso de igual o mayor importancia, y bastante mayor complejidad, habrá de ser la tarea de diseñar Planes Estratégicos, de corto, mediano y largo plazo.

El proceso de asignación de recursos (equipamiento, semovientes, material didáctico) se hace por convocatoria a los planteles de educación media superior tecnológica agropecuaria y forestal (207) y superior agropecuaria y forestal (21). Los planteles interesados en respuesta a la convocatoria elaboraron, en 2007, un proyecto que es a la vez de equipamiento y capacitación. Estos proyectos son preseleccionados por un comité

dictaminador estatal y otro de orden nacional, ambos configurados con funcionarios del sistema.

Importa señalar que si bien el interés por el equipamiento puede ser generalizado los proyectos de capacitación dependen de las disponibilidades y orientación profesional de docentes en un esquema que privilegia la función sustantiva, que es la formación en bachillerato (y carrera técnica) en DGETA y la formación profesional en DGEST. Esto es particularmente importante en la medida en que el presupuesto del PER se ha destinado a adquisiciones (ver más adelante) y no al gasto corriente de la capacitación. Este último depende del presupuesto habitual de cada plantel, su plantilla docente y su disponibilidad “remanente” respecto de la educación formal que otorgan los planteles.

La información que se sistematiza es la esencial: asignaciones de equipamiento por una parte y número de capacitados con los datos de su Clave Única de Registro de Población (nombre, edad y sexo).

### Cobertura y focalización

Los planteles educativos que atienden a una población altamente focalizada desde una perspectiva geográfica determinada por la ubicación de los planteles. Básicamente se atiende, en capacitación y asistencia técnica a los productores rurales, y sus comunidades, que se acercan a los planteles como demandantes de estos servicios.

De este modo la definición de población potencial es la población ocupada en actividades primarias en el municipio o municipios adyacentes a los planteles y la de población objetivo es la población ocupada principalmente en actividades primarias en las comunidades cercanas, demandantes de sus servicios.

Por otra parte debe tomarse en consideración que tanto DGETA como DGEST brindan servicios de capacitación en una escala superior a la que se inscribe como capacitación otorgada por el Programa. ¿Cuál es la diferencia entre la capacitación “estándar” y la que se inscribe en el PER? La temática y los rubros de adquisiciones inscritos como ejes de la operación del Programa. Estos rubros de equipamiento y a la vez temas de capacitación son: maquinaria agrícola, agricultura protegida (invernaderos), irrigación, semovientes, mejoramiento genético, talleres de industrialización de lácteos y productos agropecuarios y computo.

El PER no ha determinado a nivel nacional una caracterización de su población objetivo por nivel socioeconómico, condición indígena, rama de actividad o posición en la ocupación.

### Operación

La operación del Programa Educativo Rural es sencilla. Se basa en la convocatoria a los planteles, los proyectos de equipamiento y capacitación que estos presentan, las instancias de selección ya mencionadas, una adquisición centralizada y distribución por los proveedores. En la vertiente de capacitación los cursos se basan en una oferta altamente prediseñada en el esquema de Normas Técnicas de Competencia Laboral y sus unidades de competencia. Cada plantel establece su propio catálogo de cursos para los que cuenta con el personal docente formado en la norma técnica correspondiente. Importa señalar que tales unidades de competencia son las mismas en las que se forma a los alumnos en las carreras técnicas.

Desde la perspectiva de la adquisición de equipos, maquinaria, semovientes y materiales didácticos se realiza mediante licitación pública a la que convoca la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios de la Secretaría de Educación Pública.

### Percepción de la población objetivo

En los cursos de capacitación se aplica un formato de evaluación y satisfacción del beneficiario. Sin embargo sus resultados son de conocimiento local; no se sistematizan a nivel nacional y por tipo de capacitación. No se cuenta con base informativa para considerar que inciden en el diseño, identificación de necesidades u operación de la capacitación.

### Resultados

Los resultados directos del gasto que ejerce el Programa Educativo Rural se centran en cubrir parte del rezago en equipamiento que tienen los planteles, de manera que les permita estar en mejores condiciones para prestar sus servicios de educación formal y capacitación asociados a la producción agropecuaria comercial moderna. Un resultado indirecto es la mayor capacidad de los planteles para otorgar el tipo de capacitación que se describe.

La información sobre resultados que sistematiza el programa se refiere a la propia operación institucional: planteles equipados y número de capacitados.