

Paraguay

Evaluación Intermedia

**Ventana Temática: Gobernanza Económica
Democrática**

**Título del Programa: Fortaleciendo capacidades para la
definición y aplicación de políticas de agua
potable y saneamiento**

Autor: Oscar Huertas Díaz, consultor del F-ODM

Prólogo

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el Ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de París y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa "Unidos en la Acción".

El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman en acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.

Agradecimientos

Este informe fue escrito por el consultor independiente Oscar Huertas a quien le gustaría agradecer a todas las personas que dieron su tiempo y aportaron información durante la evaluación. Quisiera dar las gracias en particular al personal de las agencias de NU que apoyaron el desarrollo de la agenda, a los equipos de las instituciones y a las comunidades visitadas a través de Paraguay, que generosamente aportaron su tiempo y conocimientos. También agradecer al personal del Secretariado, por proporcionar información pertinente, por su orientación y apoyo.

Descargo de responsabilidad

Esta evaluación es financiada y orientada por Secretariado del Fondo ODM. Las opiniones expresadas en este informe son las del consultor externo y en ningún caso debe considerarse que representan las del Secretariado. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

Resumen Ejecutivo

El Secretariado del Fondo ODM ha encargado al consultor independiente Oscar Huertas para llevar a cabo la evaluación de medio término del Programa Conjunto - PC "Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua potable y saneamiento" en Paraguay. La evaluación fue desarrollada a cabalidad en diciembre de 2010 atendiendo a los Términos de Referencia donde se estipuló que se valorara el diseño, proceso y resultados del programa, así mismo se solicitó que la evaluación identificara hallazgos principales y una serie de recomendaciones prácticas para el desarrollo del PC en su segunda fase.

El Programa Conjunto Gobernabilidad Económica en Agua y Saneamiento – Paraguay tiene una duración de 3 años (Febrero 2009- Febrero 2012), y cuenta con un Presupuesto de US \$3'642.000. Está focalizado en la zona rural del departamento de Caazapá con 10 comunidades dispersas y en el departamento de Boquerón con 4 comunidades indígenas. El Programa prioriza pueblos indígenas y comunidades rurales dispersas (vulnerables), así como las instituciones relevantes del nivel nacional, regional y local.

En el PC participan 4 agencias de SNU: PNUD, UNICEF, OPS-OMS y OIT con responsabilidades particulares donde PNUD asume como agencia líder del Programa. Las instituciones del sector público central involucradas son la Secretaría Técnica de Planificación como responsable del gobierno central que convoca y coordina el gobierno, el MOPC (que asume la rectoría del sector), ERSSAN (ente regulador), MSPyBS (a través de dos dependencias: SENASA en la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento a comunidades rurales e indígenas y DIGESA, institución encargada del monitoreo de la calidad del agua), así mismo se vinculan a los Gobiernos departamentales y municipales focalizados. La sociedad civil participa a través de las Juntas de Saneamiento y sus asociaciones, así como el sector privado.

En general el PC y su diseño son relevantes porque se busca articular una institucionalidad, que en el tema del agua, es muy difusa en Paraguay porque hay muchas instituciones y superposición de roles en el sector. Así mismo se trata de uno de los temas más importantes para el Gobierno y el país por los grandes déficits en cobertura y calidad.

En el diseño del Programa la conceptualización del problema y sus causas están bien definidas, así como sus características y dinámicas, las cuales pretende abordar con una intervención integral que comprende medidas de gobernanza de mediano-largo plazo, con proyectos-obras demostrativas de corto plazo en lo local.

Sin embargo, en términos de diseño el evaluador identificó como un desacierto el hecho de que se dejara para el tercer año el grueso de actividades en el nivel local. Tratándose de un programa de gobernanza hubiera sido ideal vincular a las comunidades desde el inicio para su capacitación, empoderamiento, participación y retroalimentación. También hizo falta mayor participación en el diseño del programa.

En términos generales la apropiación del PC es satisfactoria teniendo en cuenta la aceptación del nuevo gobierno, las instituciones involucradas y que la propuesta se escribió durante la administración anterior de Nicanor Duarte Frutos. Hay algunas instituciones que han apropiado en mayor medida los productos del programa y es muy importante destacar que a nivel local la apropiación es menor debido a que Gobernaciones, alcaldías y comunidades no se han

empoderado suficientemente sobre el PC y sus líneas de acción.

En el año 2 a nivel comunitario se desarrolló un ejercicio de priorización y diagnóstico participativo con las comunidades muy productivo por permitirles considerar las poblaciones a favorecer y establecer las necesidades. Sin embargo, aún no se ha preparado el terreno en términos de capacitación y sensibilización a las comunidades para el desarrollo y mantenimiento de proyectos de A&S, contrapartidas comunitarias en mano de obra o materiales, empoderamiento para la exigencia de derechos, control social y diálogo comunitario.

El evaluador encontró que el PC presenta retrasos en la ejecución por algunas dificultades al inicio, la complejidad del trabajo interagencial genera tardanzas, los procesos administrativos son distintos, y sobre todo la gran complejidad sectorial del país y su atomización institucional han generado dificultades en un PC que asume la articulación como el medio de intervención.

La ejecución de recursos frente al presupuesto total era de apenas el 29% y con ello se evidencia que existen dificultades de operación en términos de eficiencia en la asignación de los recursos. Estos niveles implicarían que el PC ejecute el 79% del presupuesto total en los 14 meses restantes, lo cual se constituye en una gran dificultad.¹ A pesar de estos retrasos el PC cuenta con los medios para mejorar la ejecución tales como un cambio positivo en la coordinación, localidad y compromiso del equipo técnico inter institucional, el apoyo decidido de las directivas y las lecciones aprendidas de agencias e instituciones en términos de la operación conjunta. Se ha identificado que el PC tiene el reto de fortalecer su esquema de comunicación interna y externa, así como el de implementar un sistema de monitoreo y evaluación con roles y herramientas específicas que alimenten la toma de decisiones.

El programa conjunto ha demostrado importantes resultados a nivel sectorial al generar espacios de articulación, incidir en políticas públicas y generar insumos de información estratégica. Así mismo el PC ha tenido algunos avances en los niveles locales con la priorización y diagnóstico participativo de las comunidades focalizadas.

Se valora que el PC es el único programa con enfoque integral (gobernanza e inversión) que convoca a todas las instituciones relevantes del sector, ha empezado a generar canales de comunicación institucional en un sector altamente atomizado, ha avanzado en el desarrollo de información e instrumentos clave para la toma de decisiones y la formulación de políticas, ha permitido espacios formales y no formales que han conducido a soluciones específicas de trabajo interinstitucional y ha apoyado el liderazgo del sector por parte del MOPC como cabeza responsable.

El PC muestra a nivel político elementos de sostenibilidad como los avances en articulación, espacios e instrumentos de política, el funcionamiento de mesas regionales que se están empezando a consolidar, la institucionalización y fortalecimiento de Gobiernos Regionales permite la transferencia de capacidades y la continuidad. Sin embargo en el campo financiero aún falta

¹ Vale aclarar que el concepto de eficiencia en este tipo de programas no es el concepto tradicional, es decir, no solo hay que medirlos por su ejecución sino por la forma de gestionar un sector, además de cuánto se está invirtiendo se trata de averiguar cómo se está invirtiendo. Los procesos sociales de gobernanza y participación van más allá de la mera inversión para mejorar el acceso; en este sentido la eficiencia tiene un carácter intangible que debe ponderar costos y avances en términos de empoderamiento, apropiación, participación, fortalecimiento institucional, cambios en las dinámicas.

definir una estrategia de apalancamiento con autoridades a todo nivel, mesa de donantes, sector privado, y falta avanzar en la concreción de compromisos institucionales que le den continuidad a este tipo de iniciativas, estos acuerdos deben incluir presupuestos específicos y planes institucionales.

En el tema de enfoque de género no se ha visto gran participación de la mujer en los niveles locales, desde el PC hace falta establecer líneas y orientaciones en materia de enfoque de género. No hay una orientación o herramientas desde el PC en este sentido. Como el trabajo local iniciara en el año 3 se tiene la oportunidad de vincular a las mujeres a partir de diferentes instrumentos y talleres (p.e. uso intensivo de mano de obra local, capacitaciones, etc.)

En términos generales la evaluación concluye que el PC A&S es un programa pertinente en el actual contexto político e institucional de Paraguay, y que su diseño se ajusta a las necesidades y características particulares del sector A&S en el país.

El programa ha sabido adaptarse a la dinámica nacional y la percepción por parte de los socios es bastante positiva en el nivel nacional. Todas las partes han identificado grandes dificultades en el arranque y fases iniciales, pero también se considera que en este momento hay condiciones mínimas puede lograr los resultados esperados.

El PC ha demostrado resultados tempranos en diferentes aspectos y tiene elementos que permiten su viabilidad por diferentes hallazgos:

- Ha constituido canales de comunicación formales y no formales que se han traducido en acciones y decisiones específicas de articulación institucional
- Ha generado información e insumos que han permitido generar dinámicas de gobernabilidad, organización sectorial y toma de decisiones
- Se ha notado un cambio muy positivo en la gerencia del PC al incorporar a al nuevo coordinador
- Hubo un ejercicio de reflexión y replanteamiento que ha surtido efecto en términos de desempeño
- Los resultados tienen un mayor alcance o impacto que lo expresado de manera sucinta en los informes de avance
- La percepción de todas las partes es mucho más positiva ahora que hace unos meses y hay grandes expectativas y confianza en que el PC logrará los resultados esperados
- Ya hay un aprendizaje por parte de las agencias y las entidades gubernamentales sobre la operación del PC, que se constituye en un acervo de conocimiento a potenciar en la segunda fase
- El equipo técnico en el comité de gestión es cualificado y comprometido
- El PC es prioridad a todo nivel, su enfoque integral es solicitud de todas las partes y a todo nivel son percibidas más las fortalezas y los beneficios que las debilidades.

Como resultado, la evaluación de medio término formula las siguientes recomendaciones generales (las recomendaciones a específicas se formulan en el informe final)

Recomendaciones prioritarias

Rol del coordinador. El coordinador debe asumir su rol con 100% dedicación al PC dejando otras ocupaciones agenciales y debe asumir un rol más político e interlocutar con las cabezas de agencias e instituciones, así como con los gobernadores e intendentes en las regiones. Es preciso que el coordinador tenga la capacidad de desplazarse más permanentemente a terreno para orientar la planeación y el desarrollo de las actividades locales.

Es muy importante profundizar los compromisos institucionales. Pese a los cambios frecuentes en las instituciones debe garantizarse la continuidad en el CG y deben garantizarse la asistencia de representantes de las instituciones que efectivamente involucren a sus instituciones, a sus respectivos directores y tomadores de decisiones.

Sistema de Monitoreo y evaluación del PC. El PC requiere urgentemente un esquema de M&E que le permita establecer flujos de información sobre sus avances y dificultades. Es vital que el PC contrate un asesor experto en M&E para que con su apoyo el PC defina una estrategia de M&E, roles y funciones, formatos, herramientas para la captura, consolidación y análisis de información, socialización de avances ante el CG, CDN, OCR, directivas entidades socias-agencias, comunidad, gobiernos y visibilidad de resultados.

Estrategia de comunicación interna-externa. El PC debe establecer una estrategia de comunicación externa, que con soluciones prácticas permita llevar los mensajes que se quieren transmitir, a los destinatarios que se necesitan, en los tiempos y modos que se necesita. Es necesario que la estrategia de comunicaciones externa difunda ¿Qué es el PC?, ¿Cuál es su alcance y sus líneas de acción? Y ¿Cuáles son sus logros?

A nivel institucional hay que revisar las fallas de comunicación existentes y establecer los canales necesarios para que fluya la información de manera ágil a las partes y personas que se requiere.

Orientación estratégico política del PC (CDN) Se recomienda vinculara al MOPC-DAPSAN en las discusiones del CDN.

Talleres – acompañamiento local. Se evidenció que el PC prevé muchos talleres, por lo cual se recomienda una reorientación o estrategia para que la capacitación se imparta a través de un proceso continuo de acompañamiento y no a través de muchos talleres puntuales.²

Otras recomendaciones generales al PC

Desarrollo de consultorías. El PC adelanta sus actividades a partir de la contratación de consultores expertos a nivel nacional y local, por esta razón su rol es muy importante que desde el inicio las partes involucradas (instituciones, socios o comunidades dependiendo del nivel de la consultoría) tengan permanente contacto con las consultorías para lograr resultados óptimos.

A nivel local es necesario que en cada contrato se establezca una cláusula de consulta con las comunidades involucradas atada a desembolso, que exija la participación y aprobación, así mismo hay que tener cláusulas de incumplimiento claras. La supervisión a las obras debe fortalecerse con la comunidad capacitada, las juntas y las intendencias con los puntos focales en las gobernaciones.

Pre y post al desarrollo de proyectos locales es muy importante levantar la línea de base y su seguimiento sobre la situación de la comunidad.

Estrategia de salida del PC-sostenibilidad. Se debe definir una estrategia de salida del PC que a nivel central incluya la continuidad de las acciones del PC en los presupuestos agenciales (UN), definir líneas del PC en el próximo UNDAF, incidencia en los planes-presupuestos institucionales y apoyar la formalización de presupuestos por parte de gobiernos regionales y municipalidades. A nivel territorial se requiere definir proyectos con criterios claros de sostenibilidad.

Gestión del Conocimiento. Teniendo que el PC busca la replicabilidad de metodologías y formas de intervención, se recomienda que el PC establezca una estrategia de Gestión del Conocimiento y que identifique desde ya las buenas prácticas y experiencias exitosas para sistematizar y transferir, donde se establezca el antes, el durante y el después del PC en diferentes temas.

Enfoques diferenciales. El PC debe establecer líneas y orientaciones específicas en materia de enfoque de género y enfoque étnico desde el PC. Es muy importante que para la tercera fase se tengan en cuenta las experiencias del programa con pueblos indígenas que lleva el PNUD en Paraguay

Saneamiento y temas ambientales. Es necesario abordar asuntos de medio ambiente en donde se puede vincular a la SEAM como autoridad de agua para apoyar la capacitación-sensibilización en protección, conservación, restauración agua, desarrollo sustentable, creación consejos de agua.

² Es necesario medir los resultados de los talleres y calidad de los mismos, relevancia y audiencia, a través de encuestas firmadas donde los asistentes opinen sobre la utilidad del taller, aplicabilidad de los temas, claridad y demás criterios de calidad que se consideren.

Articulación agencial. Es muy importante fortalecer el espacio del Comité de Gestión para que en éste se reflexione sobre temas estratégicos del PC, más allá de temas coyunturales. Para esto es muy importante el insumo de información sobre avances que generará el sistema de M&E.

Articulación cooperación internacional. En aras a la sostenibilidad y la eficiencia hay que profundizar los avances en coordinación con otros actores o donantes presentes, convocar la reunión de mesa de donantes y generar acuerdos con JICA, BID, BM, AECID, Mercosur y las instituciones del Gobierno (nacional y regional). Hay que asegurar la transferencia de los productos del PC a otros proyectos de manera formal.

Procesos administrativos. Hasta donde sea posible es necesario homologar tiempos y procedimientos administrativos al interior del PC para evitar sobre carga y frustración en las regiones. Se necesita una planeación financiera rigurosa con cronograma de adquisiciones y desembolsos.

Informe Final para la evaluación intermedia

Programa Conjunto

“Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua potable y saneamiento, Paraguay”



Consultor: Oscar Huertas Díaz

Abril de 2011

Contenido

Introducción	3
a. Contexto, objetivos y metodología	3
b. Objetivo de la evaluación	4
c. Metodología aplicada.....	4
d. Limitaciones y observaciones de la evaluación	7
1. Descripción del Programa Conjunto	8
a. Teoría de Cambio del Programa.....	9
2. Nivel de análisis: criterios y preguntas de evaluación	11
Nivel de Diseño	12
Nivel de Proceso.....	15
Nivel de Resultados.....	18
Nivel País	29
3. Conclusiones	31
4. Recomendaciones	34

Introducción

a. Contexto, objetivos y metodología

El Fondo para el logro de los ODM apoya a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo a través de la financiación de programas innovadores con un potencial de ser replicados y de tener un impacto en la población.

La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de Programa Conjunto-PC, habiéndose aprobado en la actualidad 128 programas conjuntos en 50 países que corresponden a 8 ventanas temáticas que contribuyen en diversas formas al logro de los ODM.

Los programas conjuntos de la ventana de Gobernanza Económica están orientados a contribuir a la consecución del objetivo 7 de los ODM, en particular a la meta de reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable. Se focalizan fundamentalmente en fortalecer la capacidad gubernamental para el manejo de la provisión y calidad del agua, la inclusión de ciudadanos pobres en planes y políticas de agua y el aumento de inversiones financieras en el sector de provisión de agua.

En la Estrategia de Seguimiento y Evaluación “Aprender para mejorar” y la Guía de Implementación de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se establece que todos los programas conjuntos con duración superior a dos años serán objeto de una evaluación intermedia.

En este documento se presenta el informe final (versión preliminar) preparado por el consultor Oscar Huertas para la evaluación de medio término al Programa Conjunto “Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua potable y saneamiento, Paraguay” en desarrollo del contrato suscrito con el Secretariado del Fondo ODM.

La evaluación que contiene este informe tiene tres usos. En primer lugar, sirve de fotografía al estado actual del Programa Conjunto-PC, que podrá ser comparada con evaluaciones posteriores para determinar cambios de una manera prospectiva. Por otro lado, la evaluación contiene hallazgos y recomendaciones para mejorar los puntos de atención y realinear algunas estrategias para el logro de los objetivos del PC. Finalmente, la evaluación se concibe como un insumo para el Secretariado F-ODM para transferir buenas prácticas y lecciones aprendidas. Por lo anterior, el lenguaje y enfoque del documento es lo mas simple posible, con el ánimo de ser lo mas ilustrativo y formativo. No se profundiza en análisis teóricos o estrategias muy elaboradas, por el contrario se busca dar recomendaciones prácticas y aplicables para el mejoramiento de un Programa que requiere soluciones de corto plazo para el logro de sus objetivos.

El estudio se basa en un enfoque de evaluación que utiliza principalmente métodos cualitativos, los cuales permiten llegar a un análisis integral por triangular información de los distintos actores y niveles a través de mesas de trabajo, grupos focales, talleres con Metaplan, entrevistas semi estructuradas y encuestas.

El informe está organizado en cuatro capítulos. El primero describe el PC y detalla su lógica de intervención o teoría de cambio. En el segundo capítulo se establece el nivel de análisis, criterios y preguntas de evaluación, en el tercero se presentan las conclusiones y finalmente, en el capítulo cuatro se presentan las recomendaciones y documentos anexos.

b. Objetivo de la evaluación

La evaluación intermedia tiene una naturaleza eminentemente formativa y busca la mejora en la implementación del programa durante su segunda fase de ejecución. La evaluación también persigue la generación de conocimiento, identifica buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser transferidas a otros programas. Por lo tanto las conclusiones y recomendaciones que se generen por esta evaluación estarán dirigidas a los principales usuarios de la misma: el Comité de Gestión del Programa, el Comité Nacional de Dirección y el Secretariado del Fondo.

Según los TOR la presente evaluación intermedia estableció como objetivos específicos:

1. Conocer la calidad del diseño y coherencia interna del Programa (necesidades y los problemas que pretende solucionar) y la coherencia externa del mismo con el UNDAF (MANUD), las Estrategias Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de Paris y la Agenda de Acción de Accra.
2. Conocer el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados para la implementación del mismo a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales, que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo Interagencial en el marco de One UN.
3. Conocer el grado de eficacia del programa en las poblaciones participantes en el mismo, la contribución a los objetivos de la ventana temática de Gobernanza Económica Democrática y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y/o país.

c. Metodología aplicada

El propósito de la metodología es ofrecer información rápida para la toma de decisiones en la segunda fase del programa y ofrecer una comprensión de las características y experiencias en su desarrollo.

Con el fin de atender las necesidades de información del Secretariado, el CDN, la coordinación del PC y socios institucionales, la evaluación de medio término se basó en métodos de evaluación rápida para lo cual se implementaron instrumentos ágiles y de bajo costo con el objetivo de obtener las opiniones y experiencias de los socios y otras partes interesadas.

Cabe anotar que a la fecha de la evaluación los beneficiarios del PC son las instituciones focalizadas en el sector A&S, por focalizarse principalmente en asuntos de incidencia y fortalecimiento del sector para los años 1 y 2. A nivel de sociedad civil el PC no ha iniciado actividades de ejecución participativa de obras de abastecimiento de agua y saneamiento por quedar establecidas para el tercer año, en este sentido se visitaron comunidades en ambos departamentos para valorar sus condiciones, expectativas y necesidades que permitan establecer algunas recomendaciones.

Metodológicamente el consultor recibió una serie de documentos provistos por el Secretariado y el PC, y una vez analizados elaboró el informe de gabinete con una metodología propuesta de evaluación con énfasis cualitativo.

Paralelamente a la revisión del informe de gabinete por parte de Secretariado, se organizó una agenda de evaluación en terreno que cubrió los dos departamentos focalizados (Caazapá y Boquerón) donde se consultaron los dos Gobiernos departamentales, intendencias salientes-entrantes y comunidades focalizadas aún no intervenidas con obras de infraestructura por el PC). A nivel central se consultaron las agencias de SNU (PNUD, UNICEF, OPS y OIT) y por parte del Gobierno nacional se entrevistó a la Secretaría Técnica de Planificación, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSAAM, MOPC-DAPSAN.



Los TOR genéricos establecen diferentes niveles o ejes para la evaluación: diseño, proceso y resultados. A nivel regional y **local** (gobernadores, intendentes, puntos focales, comunidades focalizadas) se desarrollaron entrevistas, reuniones y visitas en terreno sobre expectativas y necesidades. A nivel nacional se desarrolló un taller – grupo focal con el Comité de Gestión incluyendo todas las agencias de SNU y las instituciones gubernamentales incluidas, y adicionalmente se hicieron entrevistas del consultor con las instituciones mencionadas. De manera paralela se distribuyó por Internet una minienquesta con un número limitado de preguntas que se aplicó a diferentes personas dentro de las partes interesadas en el programa.¹

La agenda de la evaluación en terreno duró 10 días del 29 de noviembre al 8 de diciembre, iniciando el itinerario el lunes 29 en Asunción con una entrevista a Ricardo Yorg, Coordinador del PC (oficial PNUD) y Joaquín Cáceres de la Oficina del Coordinador Residente. Luego se hizo una reunión con el Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación-STP y dos de sus asesores técnicos.



Al día siguiente se hizo un taller con el Comité de Gestión² donde se revisaron los avances y logros del PC frente a lo programado en el Marco Lógico y en el desarrollo se iba profundizando sobre información complementaria, logro de resultados esperados y no esperados, impactos tempranos, dificultades y obstáculos.

Así mismo se hizo un ejercicio de moderación de grupo con los participantes (quienes fueron cuidadosamente seleccionados por su conocimiento del PC). El consultor moderaba el debate con la metodología del Metaplan y tomaba nota de las observaciones, comentarios y acuerdos del Comité de Gestión. El Metaplan se utilizó como "Herramienta de Comunicación" para el desarrollo de opiniones y acuerdos, para la identificación de bondades del PC en el nivel nacional principalmente, así como las debilidades y recomendaciones de mejora específicas.

Con esta metodología se logró que todos los miembros participaran de una manera equitativa, sin que

¹ Principalmente miembros de instituciones de nivel nacional y agencias de NU

² Asistencia de PNUD, OIT, OPS y UNICEF, AECID así como SENASA, DIGESA, ERSAAN, Ver lista de asistentes en anexos

influyeran en las opiniones individuales o posiciones institucionales, se buscó facilitar la síntesis de ideas y su entendimiento.

La dinámica funcionaba así; a cada persona se le entregó una serie de tarjetas en donde debían plasmar de manera sintética y clara sus ideas y argumentos. Esto los obligó a llegar a conclusiones puntuales y evitar la dispersión de ideas. Las tarjetas de color rojo representaban dificultades percibidas, las amarillas eran las fortalezas y las blancas eran recomendaciones de mejora.



Luego del trabajo individual se pasaba a una plenaria del grupo completo donde se exponían las tarjetas en un tablero y se iban organizando por “clústeres” de ideas semejantes según las coincidencias. De esta manera el grupo veía reflejados sus aportes, discutía sobre ellos y podía volver en las discusiones sobre diferentes puntos. Esta metodología permitió visualizar la magnitud de las fortalezas y debilidades, así como la concentración de las mismas y su prioridad.

Una vez organizadas y presentadas las ideas se procedía a hacer acuerdos sobre aquellas ideas recurrentes o coincidencias. Se identificaban las fortalezas y debilidades

más evidentes y se procedía a establecer recomendaciones con tarjetas blancas para superar las dificultades identificadas desde el terreno.

Cabe destacar que entre las diferentes instituciones y agencias presentes se identificaron tendencias similares; son más las fortalezas percibidas que las debilidades, y el carácter de las debilidades es más de tipo operativo que estructural. Todo esto se analiza con mayor profundidad en los capítulos 3 y 4 del presente informe.

El miércoles 1 se tuvo una entrevista con el señor Pedro Martínez Director de SENASA, con el señor Osmar Ludovico Sarrubi Presidente de ERSSAN y Eduardo González miembro del Directorio ERSAAN. Posteriormente se entrevistó a Carlos Cavanillas Coordinador General AECID y Juan Enrique García oficial AECID. Al finalizar la tarde el evaluador se entrevistó con Fernando Larrosa Director de recursos hídricos SEAM.



El día jueves se viajó con OIT, UNICEF, PNUD, MOPC y SENASA al departamento de Boquerón y en la ciudad de Filadelfia se tuvo reuniones con el Gobernador y los intendentes salientes. También se visitaron 2 comunidades indígenas ubicadas en el distrito de Mariscal Estigarribia (a una hora de Filadelfia) a fin de conocer – a modo ilustrativo algunos aljibes construidos por UNICEF en años anteriores dentro del marco de su programa regular de cooperación.

El viernes se tuvo una reunión con el intendente electo en las jornadas electorales de noviembre y se viajó de regreso a Asunción, donde se entrevistó a Ilse Peralta de SENASA y Víctor Gimenez de DIGESA.

El lunes 6 se hizo un viaje a Caazapá con OIT, PNUD, OPS, SENASA y ERSSAN. Allí se tuvo una reunión con el Gobernador,

el ingeniero Esteban Chavespunto focal de la Gobernación, y se fue a visitar Shakira, una de las comunidades focalizada por el PC.

El martes de regreso en Asunción se hizo una reunión de devolución al Coordinador Residente a.i. Carlos Mazuera (Representante UNICEF), se hizo la reunión de devolución al Comité de Gestión del Programa donde estuvieron la STP, ERSAAAN y las cuatro agencias. Por la tarde se entrevistó al señor Ministro de MOPC y al director de DAPSAN.

En resumen, con las entrevistas a socios nacionales, PC y agencias de UN se discutieron temas sobre el desempeño del PC, la sostenibilidad de los procesos del PC, la articulación institucional, apropiación, colaboración inter agencial alrededor del PC, los factores de éxito del mismo, obstáculos y la percepción de debilidades y fortalezas.

Con el trabajo de campo a nivel local-regional local – departamental se logró identificar expectativas y condiciones de las comunidades focalizadas, así como la percepción de autoridades locales y departamentales sobre el avance en el PC, comunicación, sostenibilidad y necesidades. Cabe anotar que aunque la metodología no pretendía aportar información cuantitativa con representatividad estadística, si se hizo una consulta extensiva llegando a ambas regiones y todas las instituciones relevantes.



En terreno la presencia del equipo de la misión no sesgó el ejercicio y permitió que las fuentes consultadas se expresaran abiertamente en cuanto a reparos, aciertos y desaciertos del PC. Así mismo los miembros del PC pudieron conocer algunas demandas específicas en la interacción con las contrapartes locales. Por su parte dichas contrapartes vieron al PC en terreno y recibieron respuestas a algunas inquietudes.

En general puede decirse que la metodología resultó muy exitosa por los altos niveles de participación, así como por la recopilación y organización de información muy valiosa.

d. Limitaciones y observaciones de la evaluación

Por el retraso en el inicio de la evaluación y la premura de tiempo del PC, desafortunadamente no se alcanzaron a elaborar los TdR específicos antes de la visita. En este sentido la elaboración del informe de gabinete se basó en la documentación del PC aportada por el secretariado y dicho informe no alcanzó a ser suficientemente difundido con el Comité de Gestión antes de la visita, aunque si se discutió en la misión.

La agenda se desarrolló completamente y no se identificaron grandes limitaciones para el desarrollo de la evaluación. El apoyo logístico y operativo por parte del Coordinador del PC, la OCR y las agencias permitieron que la agenda se desarrollara como se planteó y que los resultados fueran positivos en términos de participación y aportes de los actores clave³.

³ También hay que anotar que el presente informe borrador no cuenta con la información financiera actualizada, factor que afecta la evaluación en sí

Cabe anotar que en la reunión de cierre donde se presentaron los hallazgos preliminares de la evaluación no hubo asistencia total del Comité de Gestión por faltar algunas entidades gubernamentales, sin embargo todas las agencias PC si participaron y la discusión sobre los hallazgos fue enriquecedora.⁴

Otra limitación es que por el diseño del PC, las actividades de nivel local y departamental se definieron para el año 3 y por esta razón la presente evaluación no pudo valorar los resultados más tangibles del PC en el mejoramiento de las condiciones de vida en las comunidades.⁵

Posterior a la visita se tiene la dificultad de que diciembre y enero son meses de vacaciones en Paraguay por lo cual existe el desafío de analizar y retroalimentar el informe de evaluación por parte de las agencias e instituciones, de manera oportuna y con el rigor necesario para tomar las decisiones que orientarán el PC en su tercer año que inicia en febrero de 2011.

1. Descripción del Programa Conjunto

Los programas conjuntos de la ventana de Gobernanza Económica están orientados a contribuir a la consecución del objetivo 7 de los ODM, en particular a la meta de reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable. Se focalizan fundamentalmente en fortalecer la capacidad gubernamental para el manejo de la provisión y calidad del agua, la inclusión de ciudadanos pobres en planes y políticas de agua y el aumento de inversiones financieras en el sector de provisión de agua

Como lo indican los diferentes documentos analizados, El Programa Conjunto Gobernabilidad Económica en Agua y Saneamiento – Paraguay tiene una duración de 3 años (Febrero 2009- Febrero 2012), está focalizado en la zona rural del departamento de Caazapá con comunidades dispersas (rurales e indígenas) y en el departamento de Boquerón con 4 comunidades indígenas. El Programa prioriza pueblos indígenas y comunidades rurales dispersas (vulnerables), así como las instituciones relevantes del nivel nacional, departamental y local.

En el PC participan 4 agencias de SNU: PNUD, UNICEF, OPS-OMS y OIT con responsabilidades particulares donde PNUD asume como agencia líder del Programa. El Presupuesto del Programa es de US \$3'642.000. Las instituciones del sector público central involucradas son la STP como responsable del gobierno central que convoca y coordina el gobierno, el MOPC (que asume la rectoría del sector), ERSSAN (ente regulador), MSPyBS (a través de dos dependencias: SENASA en la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento a comunidades rurales e indígenas y DIGESA, institución encargada del monitoreo de la calidad del agua), así mismo se vinculan a los Gobiernos departamentales y municipales focalizados. La sociedad civil será participe a través de las Juntas de Saneamiento y sus asociaciones, actores sociales claves así como sector privado.

⁴ Ver anexo participantes

⁵ Si hubiera algún avance con proyectos de agua podría evaluarse casos específicos (de manera cualitativa) sobre cómo el PC ha mejorado condiciones de vida en términos de salud, reducción de enfermedades gastro intestinales, dermatológicas, etc. también podría valorarse mejoras en términos de vulnerabilidad, acceso al agua, condiciones de higiene, reducción de gastos e incremento de ingresos (para los casos de proyectos productivos dependientes del agua). Este párrafo se incluye porque el dejar para el último año la gestión local es un aspecto de evaluación en un programa de gobernabilidad que debe hacer énfasis tanto en lo institucional nacional como en lo local comunitario.

Con base en la información suministrada⁶ del PC en A&S se tiene que en Paraguay para el 2007, la cobertura de agua (en red) era del 70,4% a nivel nacional, con una cobertura para el área urbana del 83,8% y del 49,4% para el área rural. El 55% de hogares del quintil de menores ingresos cuenta con agua potable (red) frente al 79% de hogares del quintil más rico. La calidad del agua también presenta severas deficiencias. Según el Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (ERSSAN), solo un 24% de los sistemas de agua recibe algún tipo de tratamiento, encontrándose mayores deficiencias en las zonas rurales. En materia de saneamiento, el alcantarillado sanitario tiene una cobertura de apenas el 8,6% para el 2007. Sólo el 10% de las aguas que son colectadas a través de las redes de alcantarillado reciben un tratamiento posterior.⁷

Un grupo especialmente vulnerable es el indígena: según la Encuesta de Hogares Indígenas del 2008, apenas el 5,9% de las viviendas contaba con agua potable, mientras que sólo el 3% con servicios de saneamiento. Sólo el 37,8% tiene acceso a agua de tajar o río. Vinculado a los déficits en cobertura y calidad del servicio, las enfermedades infecciosas intestinales (diarrea) ocupan el segundo lugar de consulta en los servicios de salud pública, principalmente en los menores de 5 años (69% de los casos registrados). Las enfermedades infecciosas intestinales constituyen la tercera causa de muerte en menores de 1 año y la segunda entre 1 y 4 años después de las neumonías. En el caso de los pueblos indígenas la situación empeora. Según datos del Censo Nacional 2002, la tasa de mortalidad infantil indígena llega a 109 por cada 1.000 nacidos vivos, con respecto a la tasa nacional de 19 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos.⁸

El Programa busca el reordenamiento del sector AP&S a través del aumento de las capacidades institucionales y el trabajo con la sociedad civil, priorizando algunos productos hacia pueblos indígenas y comunidades rurales dispersas con proyectos demostrativos, y como resultados se espera:

1. Capacidad, sensible al género, fortalecida para la prestación de servicios de calidad de agua potable y saneamiento.
2. Ciudadanía fortalecida para la promoción y protección de sus derechos, la participación en la toma de decisiones y el control de las acciones del sector público.
3. Esquema de financiamiento de infraestructura a mediano y largo plazo de los servicios en agua potable y saneamiento diseñados e implementados.
4. Acceso y calidad de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales y comunidades indígenas del interior del país⁹, mejorados.

a. Teoría de Cambio del Programa

La lógica de intervención o teoría de cambio busca explicar por qué, cómo y bajo qué condiciones ocurren los efectos esperados del programa. Se trata de establecer los supuestos que subyacen a una intervención en términos de una secuencia gradual de causas-efectos y la lógica implícita en el programa¹⁰.

⁶ Datos suministrados resultados de las actividades del PC

⁷ Prodoc, página 6

⁸ Ibid

⁹ Implementación final en comunidades mencionadas, en carácter demostrativo.

¹⁰ Weiss, C. Theory based evaluation: theories of change for poverty reduction programs.

El énfasis en entender cómo funciona el programa y sus procesos causales permiten modelar los mecanismos de generación de cambios, identificar las variables a medir, recoger información sobre el modelo y examinar la correspondencia entre la información acopiada y la teoría inicial.

Como se anotó, una de las características principales del sector en el Paraguay es la baja cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento,, especialmente en las poblaciones rurales dispersas y en la población indígena. Como principales factores que contribuyen a dicha situación se pueden identificar:

- a) una marcada debilidad institucional para el diseño y desarrollo de acciones así como la ausencia de políticas sectoriales orientadoras,
- b) la ausencia de un trabajo participativo con las comunidades y la consecuente falta de pertinencia de las acciones implementadas por parte del sector público, y
- c) la falta de mecanismos de financiamiento innovadores que permitan cubrir con mayor celeridad los déficits de cobertura.¹¹

Según el Prodoc, la importancia de esta propuesta con el PC radica en fortalecer capacidades del sector público y de la sociedad civil para el diseño e implementación de una política pública sectorial, el desarrollo de nuevos mecanismos de financiación y de proyectos demostrativos-replicables para incrementar la cobertura de manera para la atención de poblaciones vulnerables con soluciones integrales en A&S, con un enfoque participativo en A&S . Todo bajo un marco de participación y articulación entre los actores estratégicos.

Lo anterior permitirá capacidades institucionales incrementadas a partir de mayor acceso a información sectorial, un marco normativo revisado que permita la formulación de una política sectorial, participación y generación de alianzas. Así mismo se busca mayor capacidad ciudadana para participar, incidir y controlar, establecer esquemas innovadores de financiamiento y lograr un mayor acceso a A&S.

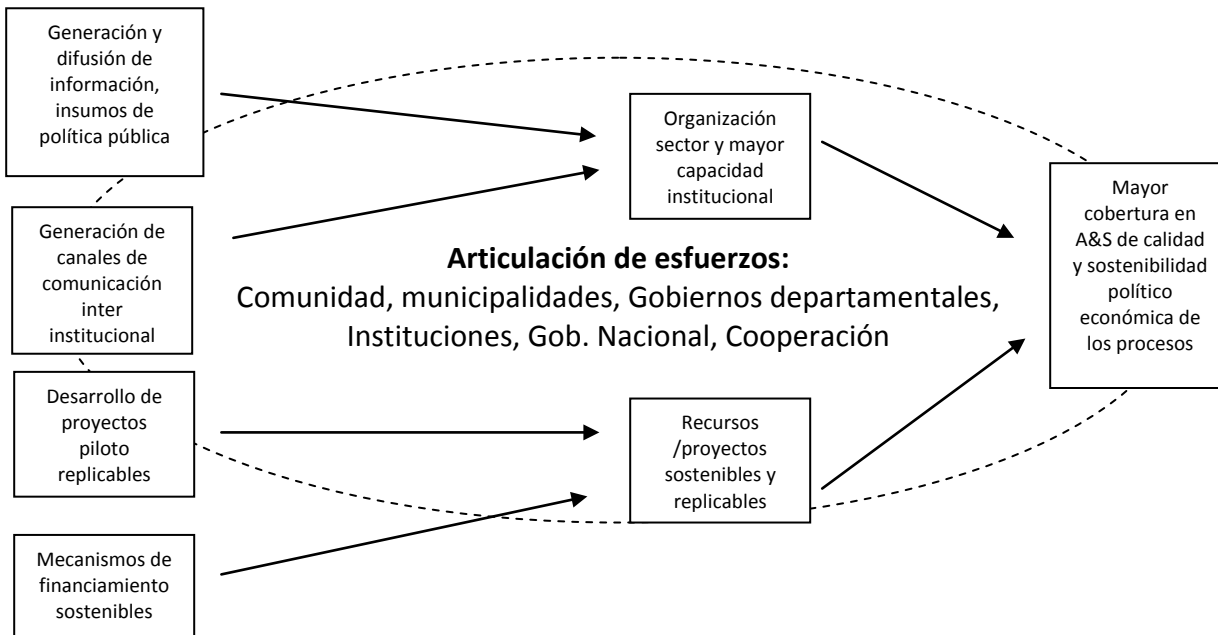
Esta integralidad la logra a partir de acciones de Gobernabilidad y Participación como el empoderamiento y participación, e incrementar la capacidad de gestión y financiamiento. Por otro lado, el PC complementa éstas acciones de largo plazo con estrategias de corto plazo que permitan soluciones en acceso a A&S, para esto el PC busca incrementar el acceso a A&S a través de proyectos piloto replicables.

Los mecanismos de inversión que tiene previsto el PC, permitirán mayores niveles de cobertura en zonas piloto que sean referentes para una mayor inversión por parte de gobierno nacional, autoridades regionales-locales y cooperación.

La inversión en infraestructura es vital para que los procesos de gobernanza sean pertinentes, ambas iniciativas deben ir de la mano para evitar frustración, es decir, inversión sin empoderamiento social-institucional no tiene sostenibilidad ni apropiación, y por el otro lado, procesos de participación, empoderamiento y gobernabilidad sin soluciones tangibles de corto-mediano plazo pueden ser frustrantes e insostenibles igualmente. Este aspecto es un reto para el año 3 de implementación.

¹¹ Esta información fue obtenida del Prodoc

Diagrama. Lógica de intervención Programa Conjunto A&S-Paraguay



2. Nivel de análisis: criterios y preguntas de evaluación

La unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación intermedia es el programa conjunto entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos que quedaron reflejados en el documento de programa conjunto y las correspondientes modificaciones que se hayan realizado durante su implementación.

El consultor ha identificado dos niveles de intervención, un nivel de **Gobernabilidad** y apoyo a la formulación/adequación de políticas públicas nacionales-locales, y otro nivel de **inversión** para acceso a sistemas de A&S replicables.

Durante la visita en terreno se desarrolló un esquema con las dimensiones de análisis y las líneas de investigación identificadas, basándose en la preguntas de evaluación:

Líneas de investigación

Variables de análisis	Análisis Gobernanza (organización sector A&S, apoyo instituciones, empoderamiento comunitario)	Análisis Inversión (acceso local a sistemas de A&S, mecanismos de financiación)
Variables de diseño	Pertinencia Apropiación	Pertinencia Apropiación
Variables de proceso	Eficiencia Apropiación	Eficiencia Apropiación
Variables de resultado	Eficacia Sostenibilidad	Eficacia Sostenibilidad
Variables de país	Gestión del Conocimiento Articulación Incidencia Avance sobre ODMs	

Nivel de Diseño

Pertinencia: Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las políticas de los asociados y donantes.

La institucionalidad es muy difusa en Paraguay, hay muchas instituciones en el tema del agua lo cual ha conllevado a desarticulación y superposición en el sector. No hay total claridad de los roles institucionales y faltan insumos para la formulación de políticas sectoriales específicas. Así mismo se trata de uno de los temas más importantes para el Gobierno¹² y el país por los grandes déficits en cobertura y calidad. Como se mencionó anteriormente, la situación de AP&S en Paraguay es compleja, en este sentido el PC está apuntando a una necesidad de estas regiones en un sector tradicionalmente desatendido.

El Programa está enfocado a una necesidad prioritaria de las comunidades focalizadas y busca aportar desde una perspectiva integral en términos de procesos de gobernabilidad e inversión en proyectos replicables.

En el diseño del Programa la conceptualización del problema y sus causas están bien definidas, así como sus características y dinámicas, las cuales pretende abordar con una intervención integral que comprende medidas de gobernanza de mediano-largo plazo, con medidas de inversión de corto plazo. No se trata de un programa de cobertura debido a que se enfoca en comunidades vulnerables dispersas, con altos índices de pobreza, y una situación precaria en A&S; se trata de un programa demostrativo que busca dejar dinámicas

¹² Uno de los Programas Emblemáticos es agua en el ámbito rural, lo que refleja la importancia que le da el actual gobierno, en el marco de la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020

político-institucionales favorables, herramientas técnicas, metodologías, instrumentos financieros y proyectos piloto con a ser replicados.

El PC tiene dos niveles de impacto: uno a nivel de gobernanza más relacionado con organización sectorial, empoderamiento ciudadano, capacidades gubernamentales, política pública, y otro nivel más relacionado con inversión, desarrollo de proyectos replicables y herramientas financieras. Todas las partes consultadas en la evaluación manifestaron que la orientación del diseño es apropiado en sus líneas generales y que si apunta a la superación de factores que afectan la provisión de A&S en Paraguay.

El PC en esencia es un programa innovador por su aproximación inter agencial desde el SNU y en su diseño se buscó que el PC tuviera una lógica propia en lugar de limitarse a repetirlo que las agencias ya venían haciendo de manera individual. Esta aproximación novedosa ha implicado un arranque difícil porque las agencias de NU no tienen esa cultura de trabajo, y desde las contrapartes también requirió un proceso de aprendizaje en un sector desarticulado institucionalmente.

Cabe anotar que el nivel de inversión, y sobre todo las actividades a nivel local-regional se han postergado para el año 3, en la lógica de que los avances sectoriales y el desarrollo de instrumentos potenciarían el desarrollo de proyectos piloto y dinámicas locales de A&S. Al momento de la evaluación (diciembre de 2010) el desarrollo de actividades en lo local es incipiente, no se ha preparado a las comunidades para el desarrollo de los proyectos-obras, y no se ha sensibilizado ni capacitado al respecto. La transición de un nivel a otro no ha sido sincrónica y en el tercer año se tiene el desafío de involucrar y empoderar a comunidades y autoridades de manera eficaz. Desde el punto de vista de diseño este factor se constituye en una falla debido a que en los procesos de gobernanza se debe involucrar a las comunidades (especialmente a pueblos indígenas) desde el principio del proceso para su participación, validación, apropiación y empoderamiento. Un proceso de gobernanza con debilidades desde lo local-comunitario tiene grandes riesgos de fracaso por desbalance y sostenibilidad.

En términos de sinergia-articulación con otras iniciativas de inversiones en el Sector Agua y Saneamiento en Paraguay hay una mesa de cooperación internacional que se ha reunido una vez, falta una mayor articulación directa del PC con otras agencias de cooperación, pero cabe destacar que el PC ha apoyado a las autoridades para que ellas sean el canal orientador de la inversión en A&S.

A pesar de apuntar a los temas y asuntos estratégicos de A&S, el poco tiempo que se tuvo para el diseño del PC condujo a que las propias necesidades y circunstancias de las instituciones no fueran trasladadas al PC, lo cual generó poca participación e involucramiento al inicio del mismo. Durante el desarrollo, el PC fue muy inflexible por no poder cambiar-ajustar tiempos, plazos, actividades, productos, desembolsos. Fue muy enfrascado en las temáticas iniciales y en el sector se necesita mayor dinamismo.

Apropiación en el diseño: Ejercicio efectivo de liderazgo de los/as agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo

La apropiación del PC y sus iniciativas es un asunto a fortalecer en el PC, debido a que se encuentran niveles dispares de apropiación entre las diferentes contrapartes nacionales y en los niveles gubernamentales regionales y locales.

Cabe destacar que la propuesta se escribió durante la administración de Nicanor Duarte Frutos y la implementación se da durante otro gobierno bajo la administración de Fernando Lugo. A pesar de que ha habido cambio de Ministros/as, Vice-Ministros/as y Directores/as Generales (que afecta el desempeño del PC), la aceptación por parte del nuevo Gobierno es evidencia de la apropiación y pertinencia del PC.

A nivel de instituciones se presenta un nivel desigual de apropiación entre productos y entidades, con mayor o menor participación-involucramiento. En algunos casos se encontró que las entidades correspondientes participaron adecuadamente en el desarrollo de los productos del PC y los incorporaron en su operación como es el caso de SENASA con los manuales de formación a juntas. En este caso la institución aportó su know-how, se incorporó desde el principio, se elaboraron los manuales y desde su versión borrador la entidad los está implementando con mucho éxito, incluso va a masificar su uso y llevarlo a otras regiones.

También está el ejemplo del estudio rápido de calidad ERCA, cuyos resultados se han traducido en compromisos institucionales de hacer seguimiento y darle sostenibilidad a la iniciativa de monitorear la calidad. Es destacable el "Análisis Sectorial" conducido por la OPS, que fue trabajado cercanamente con el MOPC. Dicha institución pública ha considerado algunas de sus recomendaciones en su reciente remodelación institucional (Creación de DAPSAN). También es de destacar el Análisis Sectorial conducido por la OPS, que fue trabajado conjuntamente con el MOPC quien ha considerado algunas de sus recomendaciones en su reciente remodelación institucional.

En otros casos no hubo tanta participación o incidencia de las instituciones en el desarrollo de consultorías y sus productos (p.e. algunos talleres, instrumentos de capacitación, encuestas) donde las instituciones interesadas no participaron de manera suficiente y los resultados no han sido incorporados en sus estrategias o decisiones.

A nivel comunitario, aunque el ejercicio de priorización participativa y diagnóstico que se hizo con las comunidades fue muy productivo por permitirles un espacio de interacción, reflexión y participación. Las comunidades tuvieron voz en asuntos de priorización local, ellas mismas consideraron las comunidades a favorecer a partir de las metodologías implementadas y los datos existentes, así mismo establecieron las necesidades. Sin embargo, aún no se ha preparado el terreno en términos de capacitación y sensibilización a las comunidades para el desarrollo y mantenimiento de proyectos de A&S, contrapartidas comunitarias en mano de obra o materiales, empoderamiento para la exigencia de derechos, control social y diálogo comunitario.

Por las mismas razones los niveles de apropiación en gobiernos regionales y locales no se han visto reflejados en términos técnicos por la incorporación de herramientas, metodologías desarrolladas, o por el fortalecimiento de su rol en el sector de A&S a través de la asignación de presupuestos, adopción de

normativas, etc. Hay avances, mucho interés y expectativas por parte de los Gobernadores e intendentes y en ese sentido hay que maximizar los esfuerzos para generar dinámicas de involucramiento y sostenibilidad desde las regiones. Su protagonismo ha aumentado frente al pasado, se expresan necesidades y prioridades, se empieza a valorar también el conocimiento comunitario de la mano del técnico, pero la apropiación en términos técnicos o de inversión no se ha evidenciado.

Nivel de Proceso

Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados

Vale aclarar que el concepto de eficiencia en este tipo de programas no es el concepto tradicional, es decir, no solo hay que medirlos por su ejecución sino por la forma de gestionar un sector, además de cuánto se está invirtiendo se trata de averiguar cómo se está invirtiendo. Los procesos sociales de gobernanza y participación van más allá de la mera inversión para mejorar el acceso; en este sentido la eficiencia tiene un carácter intangible que debe ponderar costos y avances en términos de empoderamiento, apropiación, participación, fortalecimiento institucional, cambios en las dinámicas. Estos no son programas con respuestas mecánicas de ingeniería, aunque prevén proyectos de inversión, su enfoque es de desarrollo humano.

A nivel global hay retrasos en la ejecución por algunas dificultades al inicio del PC, la complejidad del trabajo interagencial presentó desafíos en términos de agendas, tiempos, asuntos administrativos, comunicación, y así mismo la gran complejidad sectorial del país y su atomización institucional han generado un desfase importante en un PC que asume la articulación como el medio de intervención. Los retrasos en ejecución financiera obligaron a un reajuste y recorte del presupuesto para el año dos en USD 700.000, a partir de la asesoría brindada por una consultora peruana financiada por el secretariado como parte de una iniciativa de apoyo peer to peer.

Con la información aportada por el PC, la ejecución de recursos frente al presupuesto total era de apenas el 29% (dato proveniente del primer informe semestral de 2010) y con ello se evidencia que existen dificultades de operación en términos de eficiencia en la asignación de los recursos. Estos niveles implicarían que el PC ejecute el 79% del presupuesto total en los 14 meses restantes, lo cual se constituye en una gran dificultad.

En términos de gestión, el anterior coordinador del PC fue relevado a mediados de 2010 por algunos asuntos de desempeño y fue reemplazado por Ricardo Yorg, oficial de PNUD quien ha dinamizado el desarrollo del PC con una labor valorada por las contrapartes y agencias. Su entrada ha marcado un cambio en el rumbo del programa por su empeño y capacidad, y también porque su carácter de oficial de UN le permite mayor reconocimiento y margen de maniobra entre las agencias y contrapartes.

Sin embargo, por ser oficial de PNUD también tiene a su cargo un número importante de proyectos adicionales al PC, lo cual se constituye en un factor decisivo de eficiencia y eficacia en el PC. El coordinador mantiene una buena comunicación a nivel técnico con contrapartes y agencias, pero debe ser mucho más activo y asumir un rol más político, interlocutar con jefes y directores de entidad, tener más presencia en terreno y mayor

comunicación con las regiones. La coordinación de este tipo de programas demanda total dedicación por el alcance y la complejidad que revisten.

La capacidad técnica y compromiso profesional del equipo técnico es muy alto y el CG es un buen espacio para la comunicación pero muy técnico, es importante que se garantice el acercamiento a los niveles decisorios de las instituciones involucradas. También se ha visto que aunque es un buen espacio de reunión y reflexión, el Comité de Gestión puede ser más estratégico y sistemático en cuanto a la información que se discute en su interior; es decir, a veces se cae en el activismo (día a día) y las reuniones se destinan a resolver asuntos coyunturales, perdiendo la perspectiva del PC como un todo. Por su parte, el Comité Directivo Nacional puede ejercer un rol más estratégico a partir de los insumos de información necesarios para orientar el desarrollo del PC; sus reflexiones deben tener mayor nivel de profundidad y conducir a decisiones que lleguen a otros actores clave en el Gobierno y la cooperación internacional.

Dada la multiplicidad de actores y las observaciones previas del Secretariado, se averiguó sobre mecanismos de monitoreo y seguimiento del PC que unifiquen el registro y acceso a información sobre los avances, logros y dificultades del programa. En este sentido se halló que el PC no cuenta con mecanismos sistemáticos de monitoreo y evaluación, ni con un responsable directo por dichos procesos, lo cual afecta la capacidad de reacción y toma de decisiones del Programa. Cabe anotar que el PC tuvo en el pasado dificultades para la entrega oportuna y con calidad del anterior informe semestral (junio 2010).

El programa no tiene roles definidos para capturar información de avance, instrumentos de seguimiento, formatos, requisitos, tiempos. Los espacios de diálogo y reflexión establecidos por el PC han permitido avances en la comunicación interagencial e interinstitucional pero deben ser mejor aprovechados en términos de discutir asuntos pertinentes a cada espacio.

Así mismo el seguimiento financiero debe fortalecerse como una herramienta de gestión, de visibilidad y de rendición de cuentas (por parte del PC, las agencias e instituciones de gobierno), es preciso que el PC tenga elementos rigurosos y transparentes de seguimiento financiero para contar con información de calidad y en todo momento (no debe asociarse solamente a la presentación de informes periódicos).

Por otra parte, en términos de eficiencia se ha identificado gran dificultad por las diferentes formas administrativas de cada agencia NU, sus tiempos de desembolsos, formatos, informes y requisitos conducen a demorar los procesos y sobre cargar a los equipos en terreno. Financieramente hay fallas en la planificación y comunicación con oficinas administrativas de las agencias, es muy importante que se incluyan a los administrativos en los procesos de planeación técnica para contar con desembolsos y procesos de adquisiciones realistas.

En términos de acción interagencial, existen espacios de comunicación funcionando en niveles técnicos, hay varias actividades desarrolladas a partir de la acción de varias agencias, pero aún se percibe que el PC es una suma de productos interrelacionados.

En el tema de comunicaciones el PC carece de una estrategia específica que permita transmitir a nivel interno (agencias, socios) y externo (comunidades, autoridades, cooperación) información sobre el programa relativa su alcance, logros, avances, etc. Este punto ha sido identificado como una de las mayores debilidades en el PC porque las fallas en comunicación interna y externa conducen a dificultades de operación, reducción de la eficiencia, poca visibilidad de los logros, legitimidad y sostenibilidad.

Avances financieros

Tabla 1. Presupuesto desagregado por agencia

AGENCIA	MONTO	PART%
PNUD	\$ 1.514.510	42%
UNICEF	\$ 981.623	27%
OPS	\$ 590.105	16%
OIT	\$ 555.762	15%
TOTAL	\$ 3.642.000	100%

Los recursos financieros con que cuenta el programa son USD 3.642.000 distribuidos por agencia según la siguiente tabla, donde PNUD tiene el 42%, UNICEF el 27%, OPS 16% y OIT el 15%.

Tabla 2. Presupuesto comprometido por agencia

AGENCIA	COMPROMETIDO	%
OIT	\$ 211.827	38%
OPS-OMS	\$ 326.379	55%
PNUD	\$ 609.500	40%
UNICEF	\$ 143.619	15%
TOTAL	\$ 1.291.325	35%

Actualmente el presupuesto total se ha comprometido en un 35% con respecto al presupuesto total (3 años) y hay un avance en el tiempo de 21 meses (58% del total) lo cual es un nivel bajo de implementación financiera, dado que el nivel de compromiso es muy inferior al avance en el tiempo. Los recursos comprometidos por cada agencia frente a su presupuesto agencial, muestran a OPS con un 55% (muy favorable) dado que ha comprometido \$ 326.379 frente a su presupuesto total de \$ 590.105. Cabe mencionar que el segundo desembolso ha tenido un retraso importante a septiembre del 2010.

Tabla 3. Presupuesto desembolsado por agencia (gastado)

AGENCIA	DESEMBOLSADO	%
OIT	\$ 175.526	32%
OPS-OMS	\$ 315.447	53%
PNUD	\$ 467.311	31%
UNICEF	\$ 114.353	12%
TOTAL	\$ 1.072.637	29%

En términos de desembolso el comportamiento es similar a los niveles de compromiso de recursos, donde el total de ejecución ha sido del 29% sobre presupuesto total y cada agencia ha desembolsado sobre su propio presupuesto según la tabla 3.

En conclusión el avance financiero presenta un comportamiento asimétrico entre agencias y en general se observa una ejecución baja. En los 15 meses restantes¹³, el PC debe ejecutar el 71% del presupuesto total, razón por la cual hay que tomar medidas de choque que permitan una mayor agilidad sin ir en detrimento de la calidad de los productos.

Nivel de Resultados

Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

El programa conjunto ha demostrado resultados a nivel sectorial al generar espacios de articulación, incidir en políticas públicas y generar insumos de información. Así mismo el PC ha tenido algunos avances en los niveles locales con la priorización y diagnóstico participativo de las comunidades focalizadas.

Al momento de la evaluación el nivel más avanzado es el de gobernanza, donde se pudieron hallar diferentes logros por parte del PC; por un lado se valora que el PC es el único programa con enfoque integral (gobernanza e inversión) que convoca a todas las instituciones relevantes del sector, ha empezado a generar canales de comunicación institucional en un sector altamente atomizado, ha avanzado en el desarrollo de información e instrumentos clave para la toma de decisiones y la formulación de políticas, ha permitido espacios formales y no formales que han conducido a soluciones específicas de trabajo interinstitucional y ha apoyado el liderazgo del sector por parte del MOPC como cabeza responsable.

En asuntos de índole sectorial el PC ha desarrollado un estudio de análisis sectorial que da lineamientos de Política Pública, a partir de dicho estudio se creó la DAPSAN, como entidad orientadora del sector A&S y nace por decreto, factor que le da el peso político necesario y la legitimidad para desempeñar su rol. Anteriormente existía la USAPAS que carecía de estos elementos para gestionar el sector. Adicionalmente el análisis sectorial del PC se brinda lineamientos en asuntos financieros, legales, técnicos e institucionales.

El programa cuenta con un Comité de Gestión que ha sido considerado como un espacio muy útil de gestión y articulación entre instituciones de gobierno a nivel técnico. A este espacio se llevan discusiones sobre aspectos del programa y de manera inter institucional se toman las decisiones para la implementación de estrategias y acciones. Adicionalmente se generan dinámicas de acercamientos y comunicación institucional, formales y no formales, que han conducido a decisiones formales, como el convenio interinstitucional a firmarse entre ERSSAN, SENASA y DIGESA para evitar duplicidades y generar sinergias entre las instituciones. Este convenio es producto de la comunicación a partir del PC.

Por otro lado, el mayor énfasis en temas sociales de SENASA también se atribuye a la gestión del PC. Esta entidad ha creado y ha venido fortaleciendo su Dirección de asuntos sociales como un esfuerzo por la integralidad de la gestión, más allá de la sola inversión en proyectos y fortalecimiento.

¹³ Al momento de la presente evaluación diciembre 2010

El PC también ha aportado a la organización del sector con la producción de información y estudios sobre la situación de A&S que permiten generar acuerdos institucionales y lineamientos de política pública-toma de decisiones estratégicas. Se trata de estudios científicos con evidencia que antes no se tenía en el país, p.e.; no se estaba de acuerdo con el cobertura, ahora ya hay acuerdo y se están dando pasos para institucionalizar acciones en ese sentido.

Estudios como el trabajo con tecnologías aplicadas es pionero en el país, con el PC se tendrá un documento unificado y estandarizado para la capacitación a las Juntas de Saneamiento, la presentación del ERCA derivó en acuerdos de seguimiento a la calidad y a la identificación de la necesidad de contar con laboratorios, las encuestas necesitan mayor apropiación y sostenibilidad pero constituyen un instrumento de gran valor para el Gobierno.

Pese a la gran relevancia e impacto institucional que revisten estos elementos de información, se percibe que hay poca difusión de los mismos y falta una estrategia de comunicación para visibilizar estos resultados, su potencial e impactos institucionales. En los informes del PC solo se indican los estudios como productos a realizar sin una especificación de su alcance para el lector externo, es decir, falta revisar el esquema de M&E, sus resultados reales y los indicadores porque los estudios no son el resultado en sí, los estudios son un medio para múltiples fines que hay que evidenciar más en el PC.

A nivel local hay avances del PC con el proceso participativo de priorización con comunidades PIAR, en las comunidades y localidades hay altas expectativas sobre el desarrollo de los proyectos pilotos por los impactos potenciales que van a causar entre las comunidades. En este momento hay poco o nulo acceso al agua, hay consumo de agua contaminada, una altísima vulnerabilidad de mujeres, niños y niñas.

Con las visitas a comunidades se constató que los proyectos del PC pueden impactar las condiciones de vida de las personas de múltiples formas: (i) mejoramiento en la situación de niñ@s y mujeres, debido a que se reduce la vulnerabilidad ante accidentes, desplazamientos por el acceso al agua, trabajos forzados, tiempo para estudio, ocio (ii) mayores niveles de higiene y reducción de enfermedades cutáneas y diarreicas-mortandad (iii) mejoramiento de la situación económica por reducción de costos en el acceso al agua y por acceso al desarrollo de proyectos¹⁴.

También a nivel local se está avanzando en los acercamientos con las autoridades, a través de las actividades del PC y también a través del fortalecimiento de las instituciones nacionales y su rol, de esta manera se está llevando a nivel local los beneficios de la reorganización del sector, p.e. en términos de roles institucionales, con el apoyo del PC en Boquerón se ha logrado que la Gobernación y la Municipalidad tengan un rol mas protagónico sean el punto articulador de la inversión de todos los proyectos en la región, cosa que no ocurría antes. Ahora cada ONG, agencia de cooperación o institución del Estado consulta y coordina con la Gobernación las iniciativas de cooperación en el sector.

¹⁴ En la comunidad Shakira de Caazapá se tiene toda la infraestructura para un proyecto de alimentaos que esta frenado por la falta de agua, con este proyecto la comunidad ha acordado aportar su contrapartida para el mantenimiento de los proyectos de agua.

Resultado 1. Capacidad, sensible al género, fortalecida para la prestación de servicios de calidad de agua potable y saneamiento.

1.1. Información recopilada, analizada y difundida sobre el sector de agua potable y saneamiento

1.1.1 Asistencia a la implementación de una evaluación rápida de calidad de agua a nivel nacional (OPS y DIGESA, ERSSAN, SENASA y ESSAP)

- Se ha concluido y presentado la "Evaluación Rápida de Sistemas de Abastecimiento de agua" - ERCA a autoridades nacionales, a Directivos del Sector, medios de comunicación y al público en general, este producto ha dejado una base de datos, herramientas para la inspección sanitaria de los sistemas y métodos analíticos estandarizados, así como personales de DIGESA, SENASA, ERSSAN y ESSAP capacitados en todo el proceso.
 - Cabe anotar también que este es el primer estudio que se hace en Paraguay, lo cual constituye un insumo de información científica que sirve como base para la toma de decisiones estratégicas en el sector y para la formulación de políticas públicas.
 - A partir del análisis de los resultados, las instituciones presentes en la presentación del estudio acordaron darle sostenibilidad al monitoreo en la calidad y se habló de fortalecer a DIGESA para tal fin (visibilización DIGESA). El Ministerio de Salud se comprometió a tomar acciones.
 - Se quiere fortalecer Laboratorio en equipos técnicos y vigilancia, continuidad en logro de resultados analíticos. Y se quiere que DIGESA sea el Laboratorio de referencia a nivel nacional.
 - Este es un ejemplo de cómo un instrumento técnico inexistente en el país puede generar dinámicas de comunicación, articulación, apropiación e incidencia en la toma de decisiones en el sector y afirmación de roles.
 - Sin embargo también hay que destacar que en la presentación de este estudio hubo fallas en la comunicación por que no hubo un procesamiento técnico previo por parte de las instituciones y se presentó sin un protocolo a los medios (o un comunicado de prensa), razón por la cual a la opinión pública le llegó el mensaje negativo sobre la situación de calidad en lugar de destacar el esfuerzo sin precedentes de diagnosticar la situación y tomar decisiones al respecto para la mejora en las condiciones.
- A partir del ERCA se decidió estudiar la calidad de agua de los Pozos someros o Freáticos debido a que el 30 % del total de País los utiliza como fuente de agua. Dicha evaluación de pozos someros ha finalizado la fase de campo con las tomas de muestras, análisis de parámetros e inspecciones sanitarias, en este momento se encuentra en proceso de análisis e interpretación de los resultados y la actividad estará concluida para su presentación para fines de febrero del 2011.

¹⁵ Algunos productos no se incluyeron porque sus avances son incipientes

1.1.2 Asistencia técnica al mejoramiento y validación del cuestionario de encuesta de hogares sobre cobertura nacional de servicios de agua potable y saneamiento (UNICEF y DGEEC)

- La DGEEC ya utilizó el cuestionario mejorado (en preguntas y alcance) para la encuesta especializada a nivel país y seguirá utilizándola de ahora en adelante en todas las encuestas de hogares y censos que se hagan.
- Esta información de la encuesta también permite analizar el avance sobre los ODM, sin embargo, para la DGEEC no es clara la apropiación por parte de las entidades pertinentes en el sector como MOPC-DAPSAN para que haya una toma de decisiones efectiva sobre los resultados. Esta encuesta junto con la encuesta específica para poblaciones indígenas es sostenible en la medida en la que haya una apropiación y demanda de sus resultados para la toma de decisiones.

1.1.3 Actualización del inventario nacional de recursos hídricos (PNUD, SEAM)

- El sistema se encuentra en el servidor de la SEAM. Los funcionarios, con apoyo del consultor, están cargando los datos reales. La estandarización está a cargo de la SEAM y falta la presentación al CGP y al público en general.

1.1.4 Análisis del sector de agua potable y saneamiento, incluyendo la perspectiva de género, en los siguientes aspectos: marco institucional y legal, situación presupuestaria, patrimonial, operativa y administrativa de las instituciones públicas involucradas, esquema regulatorio, políticas y planificación estratégica, características y experiencias en América Latina, recursos hídricos y aspectos ambientales, financiamiento, desigualdades en la cobertura prestación de los servicios, participación pública y social, salud y promoción de la higiene, vulnerabilidad a los desastres naturales y de otro tipo (OPS y DAPSAN)

- Este resultado ha sido concluido en 2010, el gobierno junto al programa han dado seguimiento a los lineamientos del Análisis Sectorial como base para la creación de políticas, por ejemplo La USAPAS Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario se ha constituido en Dirección de Agua Potable y Saneamiento, DAPSAN por decreto. Estatus que le permite una mayor jerarquía para dar la rectoría del sector (p.e. ERSSAN lo reconoce) y hecho que se deriva del estudio sectorial.
- Cabe anotar que para el estudio sectorial se el equipo ha contado con el mismo consultor financiero del Plan Estratégico Sectorial PES del BID (a pedido del MOPC) hecho considerado como positivo de trabajo entre otros cooperantes para complementar y profundizar la información.

1.1.5 Asistencia a la Implementación de un estudio sobre el estado de las metas del milenio para el sector y de las necesidades presupuestarias para su cumplimiento (teniendo en cuenta los datos e indicadores del Joint Monitoring Programme de la OMS/OPS y UNICEF).

- Está pendiente hacer el costeo de brechas para cumplir con los lineamientos identificados en el estudio (requerimientos inversión del país en A&S)
 - La Facultad de Economía realizará el análisis de la encuesta de APyS, y el estudio de las brechas a cargo del Programa Invertir en la Gente, con lo cual se quiere incrementar el

presupuesto. La terminación está supeditada a los datos completos de calidad de agua, de sistemas y de pozos excavados, prevista para febrero 2011, a partir del cual se conocerá la brecha y el costeo correspondiente.

- Se va a involucrar al MOPC

1.1.7 Diseño e implementación de un sistema dinámico de información sobre fuentes y sistemas de agua y saneamiento, e implementación a nivel central y en, al menos, 2 departamentos (UNICEF y DAPSAN)

- Se preparó con DAPSAN los TDR y se seleccionó una consultora para realizar un relevamiento de la información disponible en todas las instituciones, con lo cual se apunta a un solo sistema de información en Agua y Saneamiento para el Sector en el País. A continuación de esta consultoría se procederá a diseñar el Sistema de Información.
- Se conformó el GTI (Grupo Técnico Interinstitucional)
- El sistema de información del sector (ERSSAN y DAPSAN) tiene georeferenciación (Sistema GIS) e incluye también recursos del Banco Mundial. Se busca generar una única base de datos que vincula distintas bases de datos
- MOPC lo va a sostener y la consultoría va a apoyar ese tema de sostenibilidad

1.2. Propuestas de marco regulatorio y políticas para el sector de agua y saneamiento realizadas y difundidas.

1.2.1 Seis (6) Talleres y ocho (8) reuniones de discusión entre instituciones públicas de los tres niveles de gobierno (central, departamental y municipal) y la sociedad civil, con representación de grupos de mujeres, sobre el marco regulatorio vigente (PNUD)

- Se han concluido todos los talleres previstos. Se ha sistematizado el Seminario Internacional sobre Regulación que será publicado en breve. Se ha contratado a un abogado (Enrique Sosa) para trabajar en la adecuación jurídica de las propuestas a ser presentadas.
 - Esto va servir como insumo para propuestas para el sector y marco regulatorio, para presentar al legislativo
 - Debe ser discutido de forma amplia por cambio en toda la estructura legal que afectaría otras instituciones.
 - Como el sector es muy atomizado se necesita regulación más específica y cambiar la ley que ahora es muy genérica.

1.2.2 Asistencia al diseño de una Política y un Plan Nacional de agua potable y saneamiento con perspectiva de género (PNUD) teniendo como contraparte al MOPC (DAPSAN).

- Se ha lanzado una licitación pública a empresas interesadas en el diseño de la Política y Plan Nacional de agua potable y saneamiento. Sin embargo se declaró desierta la convocatoria por falta de proponentes, es muy importante analizar la propuesta del MOPC para unir esta actividad con la 1.3.5. sobre talleres regionales y lograr un mayor presupuesto porque el actual es limitado
 - Esta actividad es crucial para el éxito del PC por lo que hay que revisar las distintas alternativas y mirar si se puede hacer algún tipo de alianza con Universidades, otros

donantes, contratación directa justificada en la poca oferta, realineación de actividades, redefinir el alcance porque puede ser muy ambicioso.

- Es muy importante validar los avances a todos los niveles de gobierno y sociedad civil

1.2.3 Asistencia al diseño de al menos 2 propuestas de regulaciones, con perspectiva de género, que favorezcan el ordenamiento legal y la gestión del sector, incluyendo aquellas que fomenten la participación de los gobiernos locales y del sector privado (PNUD) con la contraparte ERSSAN.

- Actividad relacionada con la 1.2.1 donde ya se ha contratado al abogado

1.2.4 Asistencia al diseño, con perspectiva de género, de propuestas de cambios legales y administrativos y de una metodología para el uso intensivo de mano de obra para la construcción de infraestructura de agua potable y saneamiento, que fomente la participación de las MIPYMES locales y las organizaciones comunitarias (OIT)

- El producto fue terminado y presentado al CGP por el Dr. Enrique Sosa, el contenido fue enviado a todos los integrantes del CG por correo electrónico.
- Está en proceso de elaboración un Catálogo de Tecnologías para la construcción de obras de A&S rural en el Paraguay y un estudio de "Estimación de la capacidad de incorporación de las metodologías de UIMO en los Sistemas Constructivos de A&S existentes en el Paraguay.
- Se necesitan cambios legales y administrativos por superar sus dificultades para licitar que tienen las organizaciones pequeñas frente a las externas y grandes, la Dirección General de Contrataciones Públicas, MOPC ya usa esa metodología en mantenimiento de caminos y se pueden obtener lecciones aprendidas
- El enfoque de género puede incorporarse de manera tangible con esta actividad al promover organizaciones de mujeres y una mayor participación de las mujeres en las Juntas; porque a la fecha los hombres son gran mayoría. Los cambios legales y administrativos pueden dar privilegio a organizaciones de mujeres o a juntas con participación femenina.
 - No sólo es un asunto de equidad sino de eficiencia debido a que las mujeres son las más involucradas en temas de agua, lo manejan y son las directamente afectadas
 - Puede ser una demostración en la práctica de cómo se puede asignar funciones culturalmente de hombres a mujeres
- SENASA también tiene experiencia y promueve la participación mujeres, lo aplica en la construcción con licitaciones y "negocia" Mano de Obra local, donde la Contrapartida local es MO (que debe monetizarse)

1.2.5 Tres (3) Talleres y diez (10) reuniones de discusión, promoción y cabildeo de dichas propuestas ante los poderes públicos competentes y la ciudadanía, especialmente ante las comunidades indígenas.

- Ya se cuenta con los TORs validados por el CGP, concurso a ser lanzado en breve pero faltan propuestas.

1.3. Capacidades de gestión de los gobiernos nacionales y sub nacionales en cuanto al diseño e implementación de programas y proyectos en el sector agua y saneamiento fortalecidas

1.3.1 Elaboración de un plan y producción de herramientas de capacitación para funcionarios (gobiernos y municipalidades) para mejorar el diseño y la implementación de programas y proyectos con enfoque intercultural (OPS y SENASA)

- Se ha concluido la construcción de la herramienta para la capacitación a los gobiernos y municipalidades, se espera la realización del primer taller de la validación de este instrumento coordinado de manera conjunta con UNICEF, la realización de la validación del documento y de la Guía del facilitador.
- Esta actividad genera herramientas para que los gobiernos locales asuman su rol en el sector
- Se ha avanzado en establecer puntos focales en las gobernaciones que canalicen el tema de A&S

1.3.2 Elaboración de un Plan de capacitación para funcionarios de gobernaciones y municipalidades, MIPYMES y ciudadanía sobre la metodología de uso intensivo de mano de obra y contratación comunitaria para obras en agua potable y saneamiento e implementación del plan de capacitación en 30 talleres con la participación de 50% hombres y 50% mujeres, incluyendo a las comunidades indígenas.

- Ya se solicitó fecha para presentar al CGP, y está prevista la implementación del Plan para los primeros meses del año 2011. Así mismo está prevista la elaboración de un Manual Conceptual para el UIMO en la construcción de obras de A&S.
- Se quiere capacitar a las municipalidades y comunidades focalizadas, así como a municipios externos al PC. No se quieren charlas sino metodologías de educación popular (obras de teatro, dibujo, imágenes, capacitación local porque no hay lectoescritura). El total de talleres es de 30, número que hay que reconsiderar porque puede ser excesivo para el tema en cuestión. No se puede sobre cargar a las regiones con capacitaciones.

1.3.3 Implementación del plan (1.3.1) en al menos 15 talleres en al menos 2 Gobernaciones y 3 Municipalidades, con participación paritaria de mujeres y comunidades indígenas, para la implementación de programas y proyectos en agua y saneamiento. UNICEF y Gobernaciones y Municipalidades de los Departamentos de Boquerón y Caazapá

- Se aguarda la presentación del producto de la consultoría a cargo de OPS y la realización de un taller de validación del documento y de la Guía del facilitador. Una vez que el producto esté completo, UNICEF realizará los talleres (actividad 1.3.1).

1.3.4 Elaboración de un Plan de Capacitación a instituciones a nivel nacional y local sobre modalidad de contratación local, con micro y pequeñas empresas locales, e implementación del Plan en al menos 10 talleres. (PNUD)

- Ya hay TORs elaborados y validados por el CGP. Sin embargo se puede unir esta actividad con la de OIT para agilizar contratación y lograr mayores sinergias

1.3.5 Diseño e implementación de un proceso participativo de consultas de los gobiernos locales con la sociedad civil en programas y proyectos en el sector agua y saneamiento en al menos 20 talleres en por

lo menos 3 distritos/municipalidades, con la participación paritaria de mujeres y de las comunidades indígenas (PNUD)

- La propuesta del MOPC es integrar esta actividad para aportar los recursos al tema de política pública en un solo TOR.

1.3.6 Apoyo a la planificación de inversiones en el sector en base al PIAR (garantizando la representación paritaria de mujeres) en al menos 3 municipalidades. OIT y Gobernaciones y Municipalidades de los Departamentos de Boquerón y Caazapá.

- Los municipios y comunidades mismas hicieron convocatoria, grupos focales, priorización y validación de la priorización. Esto se hizo con los puntos focales de las Gobernaciones y Municipalidades.
 - Alta participación y nivel de discusión muy rico, ellos hicieron su mapa, fuentes de agua, infraestructura, posibles sistemas, propuestas de construcción
 - Actividad considerada como muy exitosa por lograr la priorización y dinámicas sociales de participación-reflexión
 - Tema saneamiento no es visto como necesidad prioritaria
- Además de la priorización participativa se establecieron criterios e indicadores técnicos

1.4. Juntas de Saneamiento y Asociaciones de Juntas de Saneamiento fortalecidas en su capacidad de brindar servicios de calidad

1.4.1 Elaboración de un plan de capacitación para fortalecer la gestión de Juntas de Saneamiento y Asociaciones de Juntas de Saneamiento en sus capacidades para mantener y administrar los sistemas de agua y saneamiento, e Implementación del plan en 15 talleres para al menos 60 Juntas de Saneamiento y sus correspondientes Asociaciones de Juntas de Saneamiento con la participación paritaria de mujeres (OPS y SENASA)

- Los manuales para la gestión de las Juntas de Saneamiento ya fueron validados y se encuentran en proceso de edición
- Son 6 manuales que comprenden los siguientes temas: organización de las juntas, gestión empresarial, manual de procedimientos, operación y mantenimiento, y guía para los facilitadores
- Los talleres de capacitación serán realizados por los funcionarios de DASOC a quienes ya se les ha capacitado para su realización
- Este resultado es un hito histórico por constituirse en la herramienta que SENASA va a usar masivamente en el país
 - Se trata de una recopilación de experiencias previas, saberes de SENASA, experiencias internacionales
 - Se constituye en una herramienta que unifica la capacitación a las Juntas, cosa que antes se hacía discrecionalmente de acuerdo al proyecto respectivo y principalmente se hacía de manera oral por lo que se perdían las lecciones y buenas prácticas de formación a juntas

- Se han realizado dos talleres con la asistencia de veintiséis Juntas de Saneamiento y dos Asociaciones de Juntas

1.4.2 Elaboración de una modalidad de contratación comunitaria en el mantenimiento de los sistemas de agua y saneamiento a ser utilizado por las Juntas de Saneamiento y Asociaciones de Juntas de Saneamiento, y difusión del plan en 5 talleres con la participación paritaria de mujeres (OIT y SENASA)

- En proceso la contratación para el Diseño de un modelo de contrato comunitario para las Juntas de Agua y Saneamiento que enlace la ejecución de las obras con la responsabilidad de gestionar la operación y mantenimiento.
- Se está viendo Manual de Mantenimiento y Autogestión Comunitaria de Sistemas de A&S, así como la Formación de Formadores que darían la capacitación y quedarían como capacidad local lograda.
 - OIT puede ver cómo articular esta iniciativa con programas de capacitación del Ministerio de Trabajo para que haya formación en oficio con ellos

1.4.3 Elaboración y validación de una guía metodológica de planes de seguridad del agua (identificación de riesgos) para tres tipos de sistemas de agua correspondientes a Juntas de Saneamiento y otros proveedores de servicio, según pautas de OMS. OPS y DIGESA, SENASA, ERSSAN y ESSAP.

- En el presente año se ha difundido los Planes de Seguridad del Agua en el sector y se cuenta con una Universidad en capacidad del ejecutarlos.
- A nivel del local en el Municipio de Abaí se desarrolló el primer PSA para sistemas abastecidos por pozos tubulares profundos, logrando en proceso el desarrolló de una guía de orientación para este tipo de sistemas.
- A nivel de la Junta de Saneamiento prestadora del servicio se concluyó un compromiso de mejoras a los riesgos identificados en el PSA. En el proceso se aprovechó a convocar 9 juntas más de la zona que contaban con este tipo de sistemas.
- El 1, 2 y 3 de diciembre /2010 se realiza el taller de PSA en Pilar, con fuentes de captación de agua superficial.

1.5. Alianzas innovadoras en agua y saneamiento con el sector privado y con organizaciones comunitarias, desarrolladas y fomentadas

1.5.1 Diseño de una modalidad de participación público-privada e inversiones privadas (PNUD)

- TORs finalizados y validados por el CGP, se lanza el concurso en breve.

1.5.2 Seis (6) talleres y cinco (5) reuniones de difusión para transferir experiencias de otros países en relación a tipos de alianzas innovadoras (PNUD)

- Se busca alianza con Ministerio de Industria en temas de exportación e inversiones
- Empresarios, sector que invierte en A&S, sector muy informal y pequeño

Resultado 2. Ciudadanía fortalecida para la promoción y protección de sus derechos, la participación en la toma de decisiones y el control de las acciones del sector público.

2.1 Mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y sensibilidad ante las inquietudes públicas de los servicios de agua potable y saneamiento diseñado e implementado en su fase inicial

2.1.1 Apoyo a la realización de encuestas y grupos focales con usuarios, proveedores y organizaciones de la sociedad civil (50% mujeres y 50% hombres) sobre calidad de los servicios de agua potable y saneamiento en al menos 3 distritos/municipalidades. (PNUD)

- La Facultad de Economía de la Universidad Nacional ha iniciado la consultoría.
- Se espera procesar encuestas en Boquerón y Central, así como grupos focales a actores calificados del sector de agua potable y saneamiento.
- La actividad y los grupos focales con la facultad deben enfocarse a tener idea de la percepción de reclamos, situación local, derechos de la comunidad, deforestación, contaminación agua, cómo participar (actividad 2.1.3)
 - Esta información puede complementarse con el PIAR

2.1.2 Un informe de auditoría social, con perspectiva de género, sobre los servicios de agua potable y saneamiento, y un informe de promoción de la participación ciudadana y la identificación de necesidades de mejoramiento de acceso a agua potable y saneamiento (cantidad y calidad). PNUD

- Se han finalizado los TORs y validados por el CGP. Se lanzará el concurso en breve.

2.1.3 Cinco (5) talleres de capacitación (con la participación paritaria de mujeres) en materia de rendición de cuentas sobre servicios de agua potable y saneamiento en al menos dos gobernaciones y al menos tres municipalidades PNUD

- Se han finalizado los TORs y validados por el CGP. Se lanzará el concurso en breve.

2.2. Proceso de diálogo comunitario para promover el cambio y diseñar estrategias de acción desarrollada

2.2.1 Catorce (14) Comunidades/Juntas de Saneamiento beneficiadas elaboran mapas de riesgos (incluyendo las relaciones de género) y sus consecuentes planes de acción ante los riesgos relacionados con el agua u saneamiento que afectan a la salud (PNUD)

- Inicio enero 2011

2.2.2 Sistematización y análisis de los modelos construidos y tecnologías utilizadas a nivel local en agua y saneamiento, y 1 taller nacional de validación de modelos construidos y tecnologías utilizadas a nivel local en agua y saneamiento y un análisis comparativo, con miras a la identificación de modelos

apropiados socio-culturalmente a comunidades rurales dispersas y comunidades indígenas (UNICEF y SENASA)

- Se cuenta con un informe de sistematización y análisis de las tecnologías utilizadas a nivel nacional en agua y saneamiento, y 4 filmaciones editadas.
- El producto fue presentado y validado en un taller nacional realizado en fecha 17/nov/2010 con representantes del sector.

2.2.3 Elaboración e implementación de un Plan de Comunicación sobre el derecho al agua potable y al acceso a servicios de saneamiento de calidad que incluya la perspectiva de género, e implementación del plan de difusión (UNICEF)

- TDRs elaborados y en proceso de validación para proceder al llamado de la consultoría.
 - Se puede vincular al estudio de grupos focales sobre percepción calidad agua y calidad servicio, y articular en el tema del agua como derecho y como obligación (deber)

Resultado 3. Esquema de financiamiento de infraestructura a mediano y largo plazo de los servicios en agua potable y saneamiento diseñados e implementados.

3.1 Modelo financiero público/privado para gobiernos departamentales y municipales diseñado

3.1.1 Identificación, sistematización y análisis de los mecanismos legales e instrumentos de inversión a largo plazo, así como experiencias en otros países (PNUD)

- Actividad concluida, y se encuentra pendiente la publicación del material. Se identificó que una opción viable es el fondo fideicomiso donde las municipalidades incluyen los recursos. Hay ley de fondos fiduciarios, pero no en lo público.
 - Es importante validar este estudio con todas las instituciones pertinentes incluyendo Ministerio de Hacienda

3.1.2 Asistencia al diseño de un modelo financiero público/privado en el ámbito del sistema financiero nacional para financiamiento de infraestructura de agua y saneamiento por parte de los gobiernos departamentales y municipales (PNUD)

- TORs a ser redactados por el consultor contratado en la actividad 3.2.1. Proceso a ser lanzado en el 2011.

3.2. Gobiernos departamentales y municipales implementan el modelo.

3.2.1 Diseño e implementación de un plan y estructura financiera público-privado para gobiernos municipales/departamentales con participación público-privado en al menos 3 distritos/municipalidades. PNUD

- Se ha contratado a un especialista financiero, quien va a redactar los TORs para el llamado a concurso de la actividad 3.1.2

3.2.2 Elaboración de un Plan de Capacitación y fortalecimiento institucional de unidades competentes en materia de captación y movilización de recursos de financiamiento en al menos 2 gobernaciones y al menos 3 municipalidades, e implementación del plan en 15 talleres en al menos 2 gobernaciones y al menos 3 municipalidades.

- A la fecha se realizaron 10 (Diez) Talleres de Capacitación pero con quejas por la metodología y poca apropiación, dificultad con los contenidos por ser muy teórico-técnicos y poco pedagógicos. Hay que revisar el instrumento.
- En esta actividad también está la dificultad del cambio de gobiernos locales donde puede perderse las capacidades transferidas a las autoridades salientes.

Resultado 4. Acceso y calidad de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales y comunidades indígenas del interior del país, mejorados.

4.1. Cobertura de agua potable y saneamiento en poblaciones excluidas incrementada como modelos replicables a otras comunidades

- Se cuenta con el borrador del convenio que será firmado entre ERSSAN y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social para una articulación de trabajo conjunto entre ERSSAN y DIGESA en el cual se establece la metodología que se implementarán entre ambas instituciones y la creación de un sistema de información al respecto.
- El banco de datos del resultado del ERCA se constituye la línea base del programa de Control y Vigilancia. En este aspecto se cuenta también con una base de datos estandarizada que permitirá el desarrollo de la vigilancia y control de la calidad del agua

En general el resultado 4 no ha tenido mayores avances porque ha sido programado para ser desarrollado en el año 3. Tampoco hay una planeación específica o cronograma del año 3 por enfocar los esfuerzos al reajuste y ejecución del año 2.

Nivel País

Gestión del Conocimiento

Hay que anotar que el PC viene produciendo insumos de conocimiento a través de manuales, estudios, talleres muy pertinentes para otros proyectos-programas, otras regiones, que pueden aprender de las metodologías e insumos desarrollados.

A pesar de estos elementos de conocimiento hasta la fecha no hay una estrategia de gestión del conocimiento específica debido a que el PC se encuentra en su primera fase, por lo cual es importante identificar temas y experiencias a sistematizar, mecanismos para transferir los aprendizajes entre ambas regiones, aciertos y desaciertos.

Articulación

El nivel de compromiso desde las directivas es evidente así como la calidad técnica del equipo. Otro factor clave ha sido el cambio del coordinador del PC como interlocutor con las agencias e instituciones porque su carácter de Oficial de NNUU le permite mayor margen, y sobre todo como gerente del programa que hace seguimiento a los avances, acuerda las estrategias, dinamiza y coordina la operación; sin embargo es vital que total disponibilidad de tiempo para seguir asumiendo ese rol óptimamente.

Así como se menciona en la página 15, cabe destacar el importante rol que cumple el equipo técnico interagencial, al estar compuesto por profesionales reconocidos dentro del sector A&S, teniendo que ser mediadores entre los diferentes niveles dentro de una misma institución y entre instituciones para llevar a cabo la actividad a implementar.

A nivel de agencias NU, la articulación interagencial se evidencia en el desarrollo conjunto de algunos productos, sin embargo a nivel global se ve más como la suma de productos agenciales interrelacionados, pero no se ve como un Programa único e integrado; falta mayor comunicación entre agencias sobre lo que hace cada una, sobre cómo los resultados de unas benefician a los resultados de otras agencias y al Programa Conjunto como un todo. También se ve que cada agencia lleva su agenda con las contrapartes respectivas pero lo hace desde una perspectiva más bilateral tocando sus temas específicos, a este respecto el coordinador es quien puede tener acercamientos con la perspectiva global del PC y los espacios como el CG y el CDN también pueden favorecer aún más la inter agencialidad e inter institucionalidad.

La OCR está al tanto de los avances y dificultades del PC pero puede asumir un apoyo más permanente para lo cual está previsto la contratación de un apoyo en M&E que consolide los avances de los PC y aporte la información al Coordinador Residente para la toma de decisiones. Así mismo el apoyo del oficial de OCR Joaquín Cáceres es vital en todo el proceso.

El trabajo con agencias no residentes como OIT ha sido fluido y ha reportado logros importantes, lo cual se constituye en un acierto a compartir con otros PC donde este factor afecta los avances.

Sostenibilidad

A nivel político hay elementos de sostenibilidad política como los avances en articulación, espacios e instrumentos, el funcionamiento de mesas regionales que se están empezando a consolidar, la institucionalización y fortalecimiento de Gobiernos Regionales es otra estrategia que permite que aunque el programa conjunto se acabe, sus capacidades se mantengan en los territorios. La participación y capacitación a líderes, técnicos y otras personas debe profundizarse para dejar capacidades que perduren en el tiempo y se repliquen.

En este sentido el PC tiene avances en asuntos de sostenibilidad política y social, sin embargo en el campo financiero aún falta definir una estrategia de apalancamiento con autoridades a todo nivel, mesa de donantes, sector privado, etc. Falta sostenibilidad política a nivel nacional con la concreción de compromisos institucionales¹⁶ que le den continuidad a este tipo de iniciativas, estos acuerdos deben incluir presupuestos específicos y planes institucionales. A nivel global el PC carece de una estrategia de salida que permita definir desde este momento las acciones que permitan una continuidad de sus beneficios en el tiempo. En el CG deben asistir representantes de las instituciones que efectivamente involucren a sus instituciones y a sus respectivos directores y tomadores de decisiones.

Como en el año tres se van a iniciar los proyectos piloto, es de gran importancia que se definan criterios de sostenibilidad para su formulación y ejecución. Los proyectos deben ser sostenibles en aspectos tecnológicos, financieros, sociales y culturales.

3. Conclusiones

La evaluación concluye que el PC A&S es un programa pertinente en el actual contexto político e institucional de Paraguay, y que su diseño se ajusta a las necesidades y características particulares del sector A&S en el país.

El programa ha sabido adaptarse a la dinámica nacional y la percepción por parte de los socios es bastante positiva en el nivel nacional.¹⁷ Todas las partes han identificado grandes dificultades en el arranque y fases iniciales, pero también se considera que en este momento hay condiciones mínimas puede lograr los resultados esperados. Es decir, a todo nivel son percibidas más las fortalezas que las debilidades del PC, así mismo las debilidades son más de trámite y forma que de fondo.

El PC ha demostrado resultados tempranos en diferentes aspectos y tiene elementos que permiten su viabilidad por diferentes hallazgos: (i) ha constituido canales de comunicación formales y no formales que se

¹⁶ Es muy importante profundizar los compromisos institucionales. Pese a los cambios frecuentes en las instituciones debe garantizarse la continuidad en el CG y deben garantizarse la asistencia de representantes de las instituciones que efectivamente involucren a sus instituciones, a sus respectivos directores y tomadores de decisiones.

¹⁷ Esta no es una evaluación de medio término típica debido a que no se recoge el avance y resultados a nivel local con las comunidades por estar programadas para el año 3.

han traducido en acciones y decisiones específicas de articulación institucional (ii) ha generado información e insumos que han permitido generar dinámicas de gobernabilidad, organización sectorial y toma de decisiones (iii) se ha notado un cambio muy positivo en la gerencia del PC al incorporar a Ricardo Yorg como coordinador (iv) hubo un ejercicio de reflexión y replanteamiento con una consultora peruana que ha surtido efecto en términos de desempeño (v) los resultados tienen un mayor alcance o impacto que lo expresado de manera sucinta en los informes de avance (vi) la percepción de todas las partes es mucho más positiva ahora que hace unos meses y hay grandes expectativas y confianza en que el PC logrará los resultados esperados (vii) ya hay un aprendizaje por parte de las agencias y las entidades gubernamentales sobre la operación del PC, que se constituye en un acervo de conocimiento a potenciar en la segunda fase (viii) el equipo técnico en el comité de gestión es cualificado y comprometido (viii) a nivel local no hay grandes avances pero los ejercicios de priorización participativa y el hecho de que en el año tres se desarrollen todas las actividades locales de proyectos piloto y capacitación, se constituye en un desafío y una oportunidad para poner en práctica la integralidad del PC (xix) el PC es prioridad a todo nivel, su enfoque integral es solicitud de todas las partes y a todo nivel son percibidas más las fortalezas y los beneficios que las debilidades.

Con el PC se ha logrado aprovechar condiciones y voluntades políticas existentes y se ha dado pasos importantes al aportar insumos inexistentes, y al gestionar un sector de manera integral más allá de proyectos – esfuerzos aislados y más allá de la sola infraestructura.

El rol del coordinador del PC es vital para el futuro del PC por ser la figura que lleva la globalidad del programa, tiene la capacidad de interlocución con todas las agencias e instituciones, puede tomar decisiones de manera sustentada y dar solución con toda la información que maneja. Por estos motivos, entre otros, es preciso que tenga total disponibilidad y margen de maniobra para asumir a cabalidad su rol. El PC tuvo que cambiar el coordinador y desde ese momento se ha venido mejorando el desempeño pero aún se requiere mayor presencia y gerenciamiento para que las propuestas sean adoptadas por los tomadores de decisiones. Es muy importante también que se vinculen más los niveles de trabajo técnico y de toma de decisión a través de la coordinación, del comité de gestión, CDN y canales de comunicación institucional.

Como lo venían identificando las misiones del secretariado, con esta evaluación se ratifica que el PC carece de procesos claros en Monitoreo y Evaluación. Faltan mecanismos, herramientas y roles sistemáticos para registrar la información de avance del Programa, consolidarla, analizarla y visibilizarla, lo que deriva en activismo y falta de insumos para un manejo más estratégico de los logros y las dificultades. Existen herramientas como el POA y los informes pero no se hace un seguimiento riguroso y los espacios de reflexión-toma de decisiones del PC vienen siendo subutilizados o desaprovechados; al CDN y a los jefes institucionales no está llegando la información debidamente filtrada por los equipos técnicos, se llevan temas no estratégicos de trámite interno, se dan discusiones innecesarias. Asimismo se percibe que el Comité de Gestión se podría aprovechar mucho más con discusiones estratégicas que incluyan la globalidad estratégica del PC.

La gobernabilidad en términos del empoderamiento comunitario presenta avances incipientes, no se ha iniciado la capacitación y sensibilización a las comunidades en asuntos relativos a A&S (formulación, implementación y mantenimiento de proyectos A&S, cuidado del medio ambiente, manejo de desechos, etc.).

Por esta razón hay una gran oportunidad de que el programa se implemente de manera integral en las localidades para el tercer año.

En términos de procedimientos el PC ha tenido dificultades administrativas con desembolsos y ejecución por tener diferentes agencias con requisitos, formatos y procedimientos diferentes.

El PC ha tenido avances al promover procesos de gobernabilidad lo cual genera institucionalidad y condiciones de sostenibilidad desde lo político, sin embargo en aspectos financieros falta asegurar acciones que garanticen una continuidad. El PC puede apoyar para que las instituciones y gobiernos incluyan iniciativas de A&S en sus planes y presupuestos de manera específica.

En términos de articulación y acción interagencial los PC en Paraguay son un gran avance en la política del One UN, el PC en A&S ha permitido que las agencias involucradas se reúnan, sepan lo que hacen las demás, conozcan y retroalimenten sus acciones. Sin embargo, falta una mayor cultura de inter agencialidad; el “delivering as one” va más allá de la sumatoria de productos agenciales distintos. Es muy importante que los alcances en el nivel técnico lleguen a los tomadores de decisiones y en este punto el PC necesita realizar un esfuerzo con las instituciones socias.

Hasta ahora el PC ha tenido un mayor énfasis en agua que en saneamiento. Los resultados y avances así lo muestran, razón por la cual se debe complementar ambos temas durante la segunda fase, así como los aspectos ambientales de protección, conservación y desarrollo.

En el tema de enfoque de género no se ha visto gran participación de la mujer en los niveles locales, desde el PC hace falta establecer líneas y orientaciones en materia de enfoque de género. No hay una orientación o herramientas desde el PC en este sentido. Como el trabajo local iniciara en el año 3 se tiene la oportunidad de vincular a las mujeres a partir de diferentes instrumentos y talleres (p.e. uso intensivo de mano de obra local, capacitaciones, etc.)

Una gran debilidad del PC es la comunicación interna y externa. A nivel externo (opinión pública, comunidades, otras agencias, otros) No hay una estrategia propia que se ajuste a las condiciones del país y que esté enfocada a difundir qué hace el PC (alcance), y qué ha logrado. En la visita se pudo constatar algunas dificultades de comunicación a nivel interno y externo con instituciones, comunidades, gobernaciones e intendencias. Esta falta de orientación en la comunicación ha derivado en ineficiencia y falta de visibilidad.

4. Recomendaciones¹⁸

Recomendaciones prioritarias

Como se anotó, ya hay condiciones de aprendizaje y operación que permitirían alcanzar los logros esperados en el tercer año pero hay requisitos mínimos sin los cuales la evaluación no contemplaría la viabilidad y el impacto del PC en su última fase:

Rol del coordinador

- El coordinador **debe asumir su rol con 100% dedicación al PC.**¹⁹ Ricardo Yorg ha significado un punto de inflexión muy positivo en el desempeño del PC y esta empoderado pero necesita dedicación total que debe formalizarse ante el Secretariado.
- El coordinador debe asumir un rol más político e interlocutar con las cabezas de agencias e instituciones del Comité de Gestión, así como con los gobernadores e intendentes en las regiones.
 - Vale la pena establecer un plan y un cronograma de reuniones en este sentido
 - Es preciso que el coordinador tenga la capacidad de desplazarse mas permanentemente a terreno para orientar la planeación y el desarrollo de las actividades locales.
- Es muy importante profundizar los compromisos institucionales. Pese a los cambios frecuentes en las instituciones debe garantizarse la continuidad en el CG y deben garantizarse la asistencia de representantes de las instituciones que efectivamente involucren a sus instituciones, a sus respectivos directores y tomadores de decisiones.
- El coordinador esta empoderado frente a las agencias, pero **debe acercarse mas a la OCR** con un espacio en el UNCT, o reuniones bilaterales para una mayor cercanía con el coordinador residente para que atienda a las necesidades de los PC y les dé trámite con la capacidad de decisión del CR

Sistema de Monitoreo y evaluación del PC

- El PC requiere urgentemente un esquema de M&E que le permita establecer flujos de información sobre sus avances y dificultades.

¹⁸ La orientación de las recomendaciones busca el pragmatismo para llegar a soluciones ágiles en el tiempo restante sin mayores disertaciones estratégicas o teóricas, así mismo se busca el principio de Pareto entendiendo que ante múltiples asuntos por mejorar, el 80% de las dificultades radica en un 20% de las soluciones.

¹⁹ La complejidad y características del Programa no le permiten desempeñar otras funciones particulares de PNUD (Ricardo Yorg tiene otros 10 proyectos específicos de PNUD) por que la carga laboral así lo demanda. A este respecto ya se está contratando el punto focal de PNUD para el PC, pero es preciso que la agencia garantice la disponibilidad de tiempo del coordinador, especificando cómo se va descargar en el punto focal con actividades relativas al PC, cómo se va a descargar de otros proyectos PNUD y cómo se va a apoyar en los asuntos administrativos que toman mucho tiempo operativo.

- Es vital que el PC contrate un asesor experto en M&E para que con su apoyo, el PC defina
 - una estrategia de M&E,
 - roles y funciones de M&E dentro del CG,
 - formato o plantilla de M&E,
 - herramientas para la captura, consolidación y análisis de información
 - capacitaciones a las contrapartes en procesos de M&E
 - socialización de avances ante el CG, CDN, OCR, directivas entidades socias-agencias, comunidad, gobiernos (visibilidad de resultados con la estrategia de comunicación)
- Es muy importante que el consultor de M&E apoye también la revisión de indicadores para que estos cumplan con los mínimos de calidad²⁰, y que verdaderamente reflejen el alcance e impacto del PC en sus diferentes actividades.
- Se requiere que el consultor apoye la estrategia para la recopilación de la línea de base del PC con los datos existentes de población, número de beneficiarios actualizado a la focalización PIAR, condiciones de vida de las comunidades, acceso, etc.
- Es fundamental que se oriente la planeación del tercer año y que de este ejercicio se obtenga un plan general con actividades específicas, productos, plazos y responsables.
 - Hay que definir participativamente los dos planes regionales con toda la estrategia de implementación a nivel de departamentos y localidades, a este respecto los Gobernadores han expresado su gran interés de participar y aportar pero requieren el apoyo técnico del PC y la “hoja de ruta” regional.²¹
 - Hay que definir cómo se van a medir los resultados y productos para demostrar la calidad, pertinencia, sostenibilidad y apropiación de los productos.
 - Hay que medir el avance hacia el logro de los ODM 7 de los ODM, en particular a la meta de reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable.

Extensión en el tiempo

- Como condición básica para el logro de los objetivos trazados se requiere que el PC disponga de un plazo de tiempo mayor, que deberá responder a los retrasos y dificultades del inicio, bajo unos compromisos claros, estrategias de ejecución claras y metas específicas. Este plazo deberá ser solicitado formalmente ante el Secretariado FODM con una rigurosa sustentación de argumentos y compromisos a cumplir.

Estrategia de comunicación interna-externa

- El PC debe establecer una estrategia específica y ágil de comunicación externa, que con soluciones prácticas permita llevar los mensajes que se quieren transmitir, a los destinatarios que se necesitan, en los tiempos y modos que se necesita. Es necesario que la estrategia de comunicaciones externa transmita:

²⁰ Indicadores SMART (acrónimo en inglés de las palabras: específico, Medibles, Apropiados, Realistas y sensibles al Tiempo). Los indicadores actuales se limitan a medir número de documentos o estudios y ello afecta la visibilidad en términos de alcance porque el resultado es superior, y también fallan porque no varían en el tiempo y no permiten ver la evolución de la actividad

²¹ A este respecto el PC Juventud tiene buenas prácticas en la definición de planes institucionales articulados el plan del PC

- ¿Qué es el PC?
- ¿Cuál es su alcance y sus líneas de acción?
- ¿Cuáles son sus logros?
- Esta estrategia debe partir de definir el mensaje, los destinatarios y los medios para estandarizar los procesos e instrumentos comunicativos.²²
- A nivel institucional hay que revisar las fallas de comunicación existentes y establecer los canales necesarios para que fluya la información de manera ágil a las partes y personas que se requiere.

Orientación estratégico política del PC (CDN)

Cabe aclarar que en el momento de la firma del PC, el MOPC-DAPSAN no se había definido como entidad cabeza de sector, el Gobierno del Paraguay estableció a la Secretaría Técnica de Planificación como el representante de Gobierno ante el CDN, debido a su función de articulación interinstitucional. Esta función la ha venido desempeñando a cabalidad pero podría potenciarse si se vinculara también al MOPC-DAPSAN como entidad cabeza de sector que tiene la capacidad técnica específica y el rol político institucional.

- Es recomendación el vincular al MOPC y la DAPSAN formalmente en las discusiones del CDN (por afirmar su liderazgo sectorial, enriquecer la reflexión, orientar estratégicamente al PC y desde ahí a las entidades involucradas)
- Asimismo es importante que el PC fortalezca a la DAPSAN como ente cabeza de sector y que para esto se haga una revisión presupuestal que permita recursos de fortalecimiento con criterio de sostenibilidad.

Talleres – acompañamiento local

- Debe establecerse una reorientación o estrategia para que la capacitación se imparta a través de un proceso continuo de acompañamiento y no a través de talleres puntuales.
- También es muy importante reevaluar con las regiones el contenido y el número de talleres ²³ que se tiene pensado impartir en los diferentes temas para no frustrar o sobre cargar a las comunidades.
 - Hay que estudiar la posibilidad de contar con asesores técnicos que acompañen a las comunidades y sus avances con los proyectos.
 - En el caso de pueblos indígenas hay que contar con personal experto en asuntos étnicos, preferiblemente local.
- Es necesario medir los resultados de los talleres y calidad de los mismos, relevancia y audiencia, a través de encuestas firmadas donde los asistentes opinen sobre la utilidad del taller, aplicabilidad de los temas, claridad y demás criterios de calidad que se consideren.

Otras recomendaciones generales al PC

²² No debe tratarse de una estrategia costosa porque debe ajustarse a las regiones y puede explotarse la creatividad y el talento regionales con piezas alternativas adecuadas a las comunidades.

²³ En una actividad sobre uso intensivo de mano de obra se tienen programados 75 talleres lo cual puede ser excesivo

Desarrollo de consultorías

El PC adelanta sus actividades a partir de la contratación de consultores expertos a nivel nacional y local, por esta razón su rol es muy importante y requiere especial atención. A veces sucede que las consultorías se asumen como el desarrollo de productos específicos de manera puntual pero su rol va más allá en términos de eficacia y sostenibilidad, así como en términos de apropiación por parte de las instituciones.²⁴

- Es muy importante que desde el inicio las partes involucradas (instituciones, socios o comunidades dependiendo del nivel de la consultoría) tengan permanente contacto con las consultorías para lograr resultados óptimos:
 - Las instituciones socias deben hacer aportes desde la definición de los ToR, la evaluación de propuestas, la supervisión o retroalimentación de los avances y la aprobación de los productos.
 - La capacidad técnica del consultor puede complementarse con la experiencia institucional y también es muy importante que las consultorías busquen dejar capacidades institucionales.
- A nivel local es necesario que en cada contrato se establezca una cláusula de consulta con las comunidades involucradas atada a desembolso, que exija la participación y aprobación, así mismo hay que tener cláusulas de incumplimiento claras.
- La supervisión a las obras debe fortalecerse con la comunidad capacitada, las juntas y las intendencias con los puntos focales en las gobernaciones.

Estrategia de salida del PC-sostenibilidad

- Se debe definir una estrategia de salida del PC que a nivel central incluya:
 - Acciones del PC en los presupuestos agenciales (UN)
 - Líneas del PC en el próximo UNDAF
 - Que incida en los planes-presupuestos institucionales para garantizar la continuidad de las acciones (apoyar la formalización de presupuestos por parte de gobiernos regionales y municipalidades)
- A nivel territorial se requiere definir proyectos con criterios claros de sostenibilidad que incluyan bajos costos de mantenimiento, participación-apropiación comunitaria, tecnologías acordes, revisión de lecciones aprendidas previas, conocimiento comunitario, Mano de Obra local-contrapartida local.
- Es indispensable establecer economías de escala en la administración de Juntas para que haya sostenibilidad; en este sentido hay que procurar el apoyo a Juntas ya establecidas, con un número de usuarios importante para que su experiencia, conocimiento técnico, capacidad de rendición de cuentas permita que los nuevos proyectos sean administrados eficientemente. No generar mas dispersión.

Gestión del Conocimiento

²⁴ Si las instituciones se ven como partícipes ellas mismas asumirán el desarrollo presente y futuro de las actividades

- Teniendo que el PC tiene dentro de sus propósitos la replicabilidad de metodologías y formas de intervención, se recomienda que el PC establezca una estrategia de Gestión del Conocimiento y que identifique desde ya las buenas prácticas y experiencias exitosas para sistematizar y transferir, donde se establezca el antes, el durante y el después del PC en diferentes temas.
 - Para esto se puede contratar un experto que oriente la sistematización, haga las entrevistas a actores involucrados y redacte el documento.

Enfoques diferenciales

- El PC debe establecer líneas y orientaciones específicas en materia de enfoque de género y enfoque étnico desde el PC. El trabajo en terreno es el escenario propicio para poner en práctica dichos enfoques a partir de experiencias previas, la capacidad de las agencias y/o el apoyo de expertos que conduzcan a líneas orientadoras en estos aspectos.
- Es muy importante que para la tercera fase se tengan en cuenta las experiencias del programa con pueblos indígenas que lleva el PNUD en Paraguay

Saneamiento y temas ambientales

- Es necesario abordar asuntos de medio ambiente en donde se puede vincular a la SEAM como autoridad de agua para apoyar la capacitación-sensibilización en protección, conservación, restauración agua, desarrollo sustentable, creación consejos de agua. Incrementar el acceso y participación sin tener en cuenta temas de saneamiento y ambientales no es deseable.²⁵

Articulación agencial

- Es muy importante fortalecer el espacio del Comité de Gestión para que en éste se reflexione sobre temas estratégicos del PC, más allá de temas coyunturales. Para esto es muy importante el insumo de información sobre avances que generará el sistema de M&E, pero también que se defina una agenda para cada comité que incluya asuntos urgentes pero también la globalidad del PC. Cada agencia debe aprovechar este espacio para conocer a profundidad los avances en todas las actividades y lograr mayor apropiación.

Articulación cooperación internacional

- En aras a la sostenibilidad y la eficiencia es muy importante aprovechar las mesas de trabajo interagenciales-donantes, hay que profundizar los avances en coordinación con otros actores o donantes presentes, convocar la reunión de mesa de donantes y generar acuerdos con JICA, BID, BM, AECID, Mercosur y las instituciones del Gobierno (nacional y regional).
- Hay que asegurar la transferencia de los productos del PC a otros proyectos de manera formal.

Hasta ahora el PC se ha enfocado al tema agua prioritariamente y no tanto a saneamiento-medio ambiente.

Procesos administrativos

- Es necesario homologar tiempos y procedimientos administrativos al interior del PC para evitar sobre carga y frustración en las regiones
- Es vital que haya una planeación financiera rigurosa con cronograma de adquisiciones y desembolsos, de la mano de la planeación técnica para evitar demoras e inconvenientes de adquisiciones-pagos en el tercer año.
 - Hay que vincular a los equipos administrativos en la planeación
- Hay que promover reuniones entre equipos administrativos de las agencias para encontrar soluciones al tema operativo.²⁶
- Es muy importante revisar el proceso para la recopilación de información financiera porque existen demoras y algunas partes consideran que hay vacíos a este respecto, debe haber un procedimiento unificado donde la información financiera se pueda agregar desde todas las agencias e instituciones responsables y no de manera bilateral.

Recomendaciones específicas al PC²⁷

- Pre y post al desarrollo de proyectos locales es muy importante levantar la línea de base y su seguimiento sobre la situación de la comunidad en términos de: salud (enfermedades, defunciones, situación infantil), economía (costos por acceso al agua, desarrollo de proyectos productivos, etc.) vulnerabilidad (número de niños y niñas, mujeres embarazadas, distancias para el acceso al agua, tiempos, accidentes, calidad del agua, etc.) y participación comunitaria (organización, acuerdos, diálogo con autoridades, sostenibilidad-mantenimiento de proyectos). Todo esto para registrar y visibilizar los impactos locales.
- Es muy importante sistematizar las buenas prácticas o “victorias tempranas del PC” como por ejemplo los logros con el plan y herramientas de capacitación a Juntas por parte del SENASA y demás que se valoren como resultados clave.
- Para la evaluación final vale la pena valorar si los productos fueron verdaderamente apropiados por las entidades socias, si han tenido un impacto en términos de mejorar la situación del sector (a nivel político y técnico), si su desarrollo fue participativo, si se han replicado o transferido a otras iniciativas, si son sostenibles.

²⁶ A nivel de diseño hubiese sido mejor un solo fondo en una agencia que desembolsos individuales.

²⁷ Basadas en hallazgos puntuales