



Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua potable y saneamiento Evaluación conjunta medio término

Datos rápidos

Países: Paraguay

Tipo de evaluación: Evaluación Intermedia
Conjunta – 12/2011

Área técnica: EMP/INVEST

Gestión de la evaluación: DWT-CO Santiago

Equipo de evaluación: MDG AF,
Oscar Huertas Díaz

Código del proyecto: PAR/09/50/UND

Donante: MDG AF US\$ 3,642,000

UNDP: 1,514,510

UNICEF: 981,623

PAHO: 590,105

ILO: 555,762

Palabras claves: Servicios públicos, Agua,
desarrollo de la capacidad, indígenas,
saneamiento, desarrollo rural

Somario ejecutivo de evaluación

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 toles 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 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 para lograr los resultados esperados.

Recomendaciones

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?

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.

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.

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.