



**Marco de Cooperación para el Desarrollo entre la  
República del Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas  
2015-2019**

**Evaluación Final**

**Mayo de 2019**

## Contenido

1. Resumen ejecutivo.....	3
2. Revisión y Análisis de Resultados/Evaluación Final del Marco de Cooperación 2015-2019 .....	4
2.1. Antecedentes. ....	4
2.2. Objetivos de la revisión. ....	5
2.3. Metodología del análisis. ....	5
2.4. Contexto nacional .....	7
3. Introducción al proceso de Análisis de Resultados.....	12
3.1. Análisis del diseño del Marco de Cooperación 2015-2019.....	13
3.1.1. Relevancia.....	13
3.1.2. Pertinencia.....	14
3.1.3. Coherencia interna .....	14
3.1.4. Coherencia externa.....	14
3.2. Análisis de Resultados del Marco de Cooperación 2015-2019 .....	14
3.2.1. Pertinencia.....	14
3.2.2. Eficiencia.....	17
3.2.3. Eficacia.....	18
3.2.4. Impacto.....	19
3.2.5. Sostenibilidad.....	26
4. Conclusiones del Análisis de Resultados.....	29
5. Recomendaciones del Análisis de Resultados .....	31
6. Anexos .....	33

## 1. Resumen ejecutivo

En el contexto de la finalización del período de implementación del Marco de Cooperación para el Desarrollo entre la República del Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas 2015-2019 (Marco de Cooperación 2015-2019), la ONU coordina la redacción de los documentos que serán tomados como referencia para el diseño del Marco de Cooperación 2020-2024. Entre dichos documentos se encuentra esta “Revisión y Análisis de Resultados/Evaluación Final del Marco de Cooperación 2015-2019”, cuyo objetivo general es profundizar en los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de los resultados, así como las cuestiones clave del diseño del Marco de Cooperación 2015-2019: su enfoque y su condición de documento de programación. A tal fin se ha realizado un examen de la cartera de programas y actividades de la ONU en Paraguay a la luz de la promoción de los derechos humanos, bajo las perspectivas de género, interculturalidad, equidad y sostenibilidad ambiental, con especial énfasis en los grupos en condición de discriminación y exclusión.

Este estudio se realizó desde un enfoque cualitativo y centrado en analizar las expresiones y percepciones de actores clave a través de audiencias y entrevistas individuales y grupos de diálogo con un amplio abanico de actores externos y de la ONU.

Entre las conclusiones, se ratifican los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la “Revisión de mitad de período del Marco de Cooperación 2015-2019” realizada en el último trimestre de 2017 y se identifican las principales contribuciones del Marco de Cooperación 2015-2019 y de la ONU.

En este sentido, cabe destacar que la Organización es percibida como socia estratégica en la generación de políticas públicas en diversidad de temáticas, para el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de institucionalidad en el sector público. Es percibida como convocante y facilitadora de espacios de convergencia y diálogo en varias materias y temas, propiciadora de la reflexión respecto a la participación social y política, y generadora de evidencia para toma de decisiones. Se resalta el énfasis de los actores entrevistados en puntualizar y revitalizar con fuerza el papel de vigilancia de cumplimiento de derechos como esencia misma de la Organización.

Las recomendaciones se dividen en dos áreas: específicas para el diseño del Marco de Cooperación 2020-2024 y recomendaciones para la ONU a través de la coordinación residente y de las organizaciones que integran el Equipo de País.

## **2. Revisión y Análisis de Resultados/Evaluación Final del Marco de Cooperación 2015-2019**

### **2.1. Antecedentes.**

El Gobierno paraguayo y las Naciones Unidas<sup>1</sup> suscribieron el “Marco de Cooperación para el Desarrollo entre la República del Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas 2015-2019” con el objetivo de guiar la programación de las agencias durante dicho periodo.

“El Marco de Cooperación es la base de todo el apoyo de las Naciones Unidas para el desarrollo en un país: refleja en gran medida, la Carta de las Naciones Unidas y las normas y estándares acordados internacionalmente desarrollados por sus organismos. También presenta una agenda fuertemente humanitaria y de paz (según sea relevante y apropiado), así como también refleja las contribuciones de la ONU para abordar los problemas regionales y transfronterizos que afectan negativamente al país. En resumen, todos los programas y planes de entidades de las Naciones Unidas para el país están arraigados y se derivan de los resultados colectivos de las Naciones Unidas reflejados en el Marco de Cooperación”.<sup>2</sup>

El documento está alineado con las prioridades nacionales vigentes al momento de su diseño y suscripción (agosto de 2014): Constitución Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay (PND) 2030, Plan Nacional para el Fortalecimiento del Estado de Derecho, la Seguridad y la Justicia, Plan Nacional de Derechos Humanos, III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008 – 2017, Políticas de erradicación de la pobreza, ley de garantía nutricional de la primera infancia, precepto constitucional sobre la asignación del 20% del PGN a educación, Ley nacional de cultura, Política Nacional de Cambio Climático, Política Ambiental Nacional, Ley de conversión del uso de la tierra (Deforestación cero), Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos, y políticas ambientales del Paraguay y “responde al enfoque central que los Estados del mundo han conferido como mandato a las Naciones Unidas en sus actividades de cooperación para el desarrollo: la promoción de los derechos humanos, bajo las perspectivas de género, interculturalidad y sostenibilidad ambiental, y con especial énfasis en los grupos en condición de discriminación y exclusión”, y cuyos resultados están agrupados en las siguientes áreas:

- Derechos civiles y políticos, con énfasis en el fortalecimiento de las instituciones estatales y las garantías democráticas, así como el avance de la participación ciudadana;
- Derechos económicos, sociales y culturales, buscando lograr la erradicación de la pobreza, el avance del trabajo decente y la agricultura familiar campesina, el incremento de la cuantía y la calidad del gasto social, y el acceso de todas las personas que habitan el país a servicios de educación, salud, nutrición, agua potable y saneamiento básico, con elevados niveles de calidad; y

---

<sup>1</sup> El Equipo de País de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Paraguay está compuesto por las siguientes organizaciones residentes y no residentes: Banco Mundial, FAO, OACNUDH, OIM, OIT, OMM, ONU Medio Ambiente, ONUDI, ONU Mujeres, ONUSIDA, OPS/OMS, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNODC y UNOPS.

<sup>2</sup> *Zero Draft – United Nations Development Assistance Framework Guidance. Prepared by the UNDAF Design Team for Consultations.*

- Derechos ambientales, con énfasis en la prevención y atención eficaz de los riesgos de desastre y profundización de acciones para controlar los procesos de desertificación y deforestación, e instaurar prácticas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Al momento del diseño del Marco de Cooperación 2015-2019, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aún no se encontraban en vigencia por lo que el alineamiento se realizó con sus precursores, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En el marco de la reforma de la ONU, en abril de 2018 el Equipo de País inició el proceso de elaboración del Marco de Cooperación 2020-2024 con el objetivo de redactar, en consulta con el Gobierno paraguayo y otros actores, un documento que sirva para complementar los esfuerzos del Estado para cumplir los compromisos que ha asumido con la Agenda 2030 a través de las prioridades nacionales que ha establecido. En línea con lo dispuesto por la *United Nations Development Assistance Framework Guidance* (UNDG, 2017),<sup>3</sup> dicho proceso consta de las siguientes etapas: (i) hoja de ruta, (ii) Revisión y Análisis de Resultados/Evaluación Final del Marco de Cooperación 2015-2019, (iii) Análisis de País y Visión 2030 de la ONU, y (iv) priorización estratégica y planificación.

## **2.2. Objetivos de la revisión.**

Esta revisión consideró la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de los resultados, así como las cuestiones clave del diseño, el enfoque y la ventaja comparativa del Marco de Cooperación 2015-2019; realizando un examen de la cartera de programas y actividades de la ONU en Paraguay a la luz de la promoción de los derechos humanos, bajo las perspectivas de género, interculturalidad, equidad y exclusión.

## **2.3. Metodología del análisis.**

Se utilizó una metodología de análisis de resultados haciendo referencia a los efectos directos e inmediatos que la intervención produjo hasta este momento en vinculación con los objetivos propuestos en el diseño.

“El monitoreo y la evaluación del Marco de Cooperación buscan asegurar la entrega eficiente y efectiva de los resultados del Marco de Cooperación mediante la revisión del desempeño, el uso de evidencia para la toma de decisiones estratégicas y oportunas, y el aprendizaje de la experiencia para el logro de resultados. El monitoreo del Marco de Cooperación es continuo, lo que permite realizar un seguimiento del progreso hacia los resultados identificados y verificar si la teoría del cambio identificada en la etapa de diseño todavía es válida o debe adaptarse durante la implementación o según cambien las circunstancias. El monitoreo permite que el Equipo de País y los socios implementadores determinen la relevancia continua del

---

<sup>3</sup> <https://undg.org/document/2017-undaf-guidance/>

diseño original del Marco de Cooperación” (*Monitoring and Evaluation UNDAF Companion Guidance*).<sup>4</sup>

Este análisis logró una aproximación que permitió entender los mecanismos y vinculaciones entre los procesos y los resultados que contribuyeron al análisis de las relaciones causales del Marco de Cooperación 2015-2019 y a explicar las claves del éxito o fracaso de la intervención. La información que se generó responde a un propósito de comprensión de la intervención y de su implementación.

Para contribuir al diseño del Marco de Cooperación 2020-2024 es necesario comprender previamente lo que ha ocurrido con la implementación del documento vigente. Los criterios analizados en cuanto a la revisión de resultados fueron los de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, así como una breve aproximación a la valoración de la relevancia, pertinencia, coherencia interna y externa del diseño del Marco de Cooperación 2015-2019 como documento.

De acuerdo con el “Manual para la Incorporación de la Perspectiva de Género en la Programación Común a Escala Nacional”<sup>5</sup>

“siempre que sea posible, resulta útil incluir una combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos al medir un determinado producto, con el fin de triangular las conclusiones y ofrecer una panorámica más completa. Los datos numéricos obtenidos utilizando métodos cuantitativos pueden ayudar a sentar las bases para abordar las desigualdades de género. Los métodos cualitativos, por su parte, permiten un análisis más profundo de los procesos y relaciones sociales, así como de las dinámicas de poder que giran en torno a la igualdad de género. La recopilación de datos cualitativos puede resultar de utilidad para estudiar subpoblaciones que quizá no sea fácil captar a través de las muestras representativas a escala nacional, así como para detectar cambios difíciles de medir, como las dimensiones del empoderamiento. No obstante, la obtención de estos datos puede resultar muy costosa. En este enfoque se integran subsidiariamente métodos cualitativos en torno a métodos cuantitativos con el objetivo de fortalecer su validez, compensando las posibles limitaciones de la información obtenida a través éstos”.

El análisis de género en el Marco de Cooperación es la base para mejorar su planificación, programación y resultados. Este análisis es fundamental para la revisión con precisión de la situación nacional y para identificar las causas sistémicas de las desigualdades de género y garantizar que las intervenciones aborden el principio de “no dejar a nadie atrás” (*UNCT-SWAP Gender Equality Score Card*).<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> <https://undg.org/wp-content/uploads/2017/06/UNDG-UNDAF-Companion-Pieces-6-Monitoring-And-Evaluation.pdf>

<sup>5</sup> <https://undg.org/wp-content/uploads/2018/03/Manual-incorporacion-perspectiva-genero-programacion-comun.pdf>

<sup>6</sup> [https://undg.org/wp-content/uploads/2018/06/UNCT-SWAP\\_Gender-report\\_Web.pdf](https://undg.org/wp-content/uploads/2018/06/UNCT-SWAP_Gender-report_Web.pdf)

El enfoque predominante fue cualitativo y se implementó a través de entrevistas en profundidad y grupos de diálogo con metodologías participativas que se aplicaron a los actores clave e informantes principales del análisis.

Los métodos mixtos responden a las preguntas de análisis a través de formas creativas de combinar diferentes marcos, herramientas y técnicas.

Para este análisis se aplicaron los criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)/CAD<sup>7</sup> (pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de los resultados), recogidos en “Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo”,<sup>8</sup> y de las “Normas de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas”<sup>9</sup> para los informes en las cuestiones del diseño, el enfoque y las ventajas comparativas de la ONU como base para sus objetivos y preguntas clave, con el fin de garantizar la veracidad del análisis.

La información fue relevada a través de entrevistas semiestructuradas con personas expertas (actores gubernamentales, miembros de organizaciones no gubernamentales, actores gubernamentales, académicos, funcionarios de la ONU, otros), grupos de diálogo con metodologías innovadoras como las estructuras liberadoras que propiciaron el uso eficiente del tiempo y mayor aprovechamiento de las ideas y revisión documental (estadísticas, informes, documentación y otros, del Gobierno y de la ONU).

## **2.4. Contexto nacional**

La determinación de las temáticas de coyuntura nacional, fueron delineadas de acuerdo con el análisis de los grupos de referencia y los actores clave entrevistados en este proceso. El primer punto abordado en las entrevistas tuvo que ver con un breve análisis de coyuntura, mientras que, en los grupos de diálogo con actores clave, una de las dinámicas participativas apuntó a identificar los temas de debate nacional. Por tanto, lo que se expone a continuación como análisis de contexto es el resultado de la información relevada con actores clave.

En los últimos años el Paraguay ha tenido un crecimiento económico y mejora del bienestar significativos que lo llevó a ser considerado como país de renta media alta, pues, a pesar de la volatilidad económica, entre 2004 y 2017 experimentó un crecimiento promedio de 4,5% anual,<sup>10</sup> una de las tasas más altas en comparación con los países de la región. Sin embargo, el país aún se enfrenta a grandes desafíos como la brecha de desigualdad social, la calidad de la educación, el sistema de salud, entre otros, que se resumen en una necesidad de mayor inversión social para lograr un crecimiento sostenible.

La Asociación Nacional Republicana, conocida como Partido Colorado, continúa liderando como partido político el gobierno del Paraguay desde hace más de 65 años, a excepción de un breve periodo entre 2008 y 2013, durante el que el gobierno estuvo a cargo de una alianza

---

<sup>7</sup> <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/46297655.pdf>

<sup>9</sup> <https://www.unevaluation.org/document/download/2701>

<sup>10</sup> “Paraguay, Invertir en Capital Humano. Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales”. Grupo Banco Mundial, Noviembre 2018. <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/brief/py-invertir-en-capital-humano>

entre sectores progresistas y liberales que finalizó de manera abrupta en junio de 2012 como consecuencia del juicio político al que fue sometido el entonces presidente de la República.

En 2018 se llevaron a cabo elecciones nacionales y, al término del periodo del expresidente Horacio Cartes, en agosto del mismo año asumió como presidente Mario Abdo Benítez. El nuevo gobierno encontró al Paraguay con un PIB de U\$S 4.365 y con 6.8 millones de habitantes de los cuales el 61,7% habita en áreas urbanas y 38,3% en áreas rurales. Se estima que en 2025 estos números alcanzarían el 64,4% y 35,6% respectivamente.<sup>11</sup>

De acuerdo con los principales resultados de pobreza monetaria publicados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (marzo de 2019), la población en situación de pobreza alcanza el 24,2% y en extrema pobreza el 4,8%. En el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Paraguay obtuvo una calificación de 0,702 y se ubicó en el número 110 de 189 países evaluados, pasando a integrar el grupo de países de desarrollo humano alto <sup>12</sup>

Con un ingreso de U\$S 39.667 billones por año, en 2017 Paraguay pasó a ser un país de ingreso medio alto. Dicho organismo destaca la necesidad de inversión en la calidad de los sectores sociales: educación, protección social y salud, bases del crecimiento económico y la reducción de la pobreza.<sup>13</sup>

El crecimiento económico tiene como principal propulsor la expansión del sector terciario. Las exportaciones que se reflejan son, mayoritariamente, soja y sus derivados, y carne. Al cierre de 2018 el valor en exportación fue de U\$S 12.917,5 millones (FOB). Actualmente, el 80% de las tierras agrícolas están explotadas a base de soja, principalmente en la Región Oriental. La plantación de este cultivo ha generado problemas sociales ya que las tierras que anteriormente pertenecían a pequeños agricultores y familias indígenas fueron, en su mayoría, vendidas o alquiladas para el cultivo de soja, quedando rodeados los asentamientos por cultivos extensivos, que se mantienen con constante fumigación de agroquímicos que podrían afectar la salud.<sup>14</sup> Además, los cultivos extensivos requieren escasa mano de obra, por lo que no son generadores de fuentes de trabajo para pobladores de la zona. A esta situación es preciso sumar la reducción drástica de los bosques y de los cultivos diversificados, la escasa infraestructura y acceso a servicios básicos, lo que ha desembocado en el abandono de los pobladores del campo y en una migración a los centros urbanos.

Aunque hubo un aumento del gasto social en el Paraguay, aún no se visualizan mejores resultados en comparación a sus pares. Al término del mes de noviembre de 2018, el Ministerio de Hacienda informó<sup>15</sup> que la inversión social había sido de U\$S 3.163 millones que fueron distribuidos de la siguiente manera: 57% fue asignado para servicios sociales, 12% para

---

<sup>11</sup> [http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/datos/poblacion/Paraguay\\_Triptico%202018.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/datos/poblacion/Paraguay_Triptico%202018.pdf)

<sup>12</sup> Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Encuesta Permanente de Hogares: [Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso 2016](#); Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (2018): [Perfil del País](#), CIA-The World Factbook: [Paraguay \(2019\)](#) , [World Bank](#)

<sup>13</sup> “Paraguay, Invertir en Capital Humano. Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales”. Grupo Banco Mundial, noviembre 2018. <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/brief/py-invertir-en-capital-humano>

<sup>14</sup>[http://www.wwf.org.py/que\\_hacemos/proyectos/iniciativa\\_de\\_transformacion\\_de\\_mercados\\_mti/la\\_expansion\\_soja\\_en\\_paraguay/](http://www.wwf.org.py/que_hacemos/proyectos/iniciativa_de_transformacion_de_mercados_mti/la_expansion_soja_en_paraguay/)

<sup>15</sup> <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php>

servicios económicos, 9% para servicios de la deuda pública, 11% para administración gubernamental y 12% para servicios de seguridad. Por sectores, la división fue como sigue: 34% en educación, 25% en promoción y acción social, 20% en salud, 17% en seguridad social y 4% en otros.

El Paraguay es el segundo país con menor recaudación en toda Latinoamérica. El promedio de la tasa de impuestos con relación al PIB es de 9,2% y en la última década fue una de las menores de la región con 8,4 puntos debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe y menos de la mitad del promedio de la OCDE.<sup>16</sup>

En lo que se refiere a educación,<sup>17</sup> a pesar de que hoy la población posee menores niveles de analfabetismo, mayor acceso a educación y mayor proporción de uso de las tecnologías de información y comunicación, el sistema educativo aún cuenta con grandes falencias evidenciadas en las pruebas del *Programme for International Student Assessment for Development* en 2015. De acuerdo con esta prueba, 9 de cada 10 alumnos no cumplen con las competencias básicas en matemáticas, 8 de cada 10 alumnos no llegan a los niveles mínimos de conocimiento en Ciencias y 7 de cada 10 alumnos no comprende lo que lee.

Además de la calidad en la educación que debe ser revisada e incrementada, existen brechas importantes que deben ser subsanadas en cuanto a infraestructura. Así también es un desafío para el sistema educativo la retención y permanencia escolares, que se ven dificultadas especialmente en la etapa de la adolescencia y juventud ya que 57,8% de adolescentes y jóvenes entre 15 y 29 años no asiste actualmente a un establecimiento de enseñanza. Esta proporción se agrava en poblaciones de bajos ingresos y del área rural.<sup>18</sup>

En cuanto a protección social<sup>19</sup>, se han resaltado como experiencias positivas las transferencias monetarias condicionadas como Tekoporã y las pensiones alimentarias para adultos mayores. En lo que refiere al sistema de salud pública, en 2015 se presentó la Política Nacional de Salud 2015-2030,<sup>20</sup> que propone como estrategias el fortalecimiento de la atención primaria de la salud articulada en redes integradas y de acciones interinstitucionales para el abordaje de temas clave, garantizar el acceso, la calidad, la seguridad, la eficacia y el uso racional de medicamentos, entre otros. También en 2018, a través de la Resolución Ministerial S.G. No. 062/2018,<sup>21</sup> se aprobó la segunda edición del “Manual nacional de normas de planificación familiar para mujeres y hombres” cuya implementación es considerada una norma de atención en el Sistema Nacional de Salud.

---

<sup>16</sup> <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/brief/py-invertir-en-capital-humano>

<sup>17</sup> <https://www.ultimahora.com/pruebas-pisa-siete-cada-diez-alumnos-no-entienden-lo-que-leen-n2785629.html>; [https://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/Paraguay%20CNA%20report\\_FINAL.pdf](https://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/Paraguay%20CNA%20report_FINAL.pdf)

<sup>18</sup> “Cuenta Regresiva. ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?” UNFPA, Fondo de la población de las Naciones Unidas. Noviembre, 2017. [https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/libro%20Cuenta%20regresiva%20web\\_1.pdf](https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/libro%20Cuenta%20regresiva%20web_1.pdf)

<sup>19</sup> <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/brief/py-invertir-en-capital-humano>

<sup>20</sup> <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/9753ad-POLITICANACIONALDESALUD.pdf>

<sup>21</sup> <https://mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/507cac-ManualdeNormas2018.pdf>

La corrupción y la impunidad son temas preocupantes, esencialmente por su incidencia en la institucionalidad del sector público. El índice de corrupción de Transparencia Internacional<sup>22</sup> puntuó al Paraguay con 29 sobre 100 puntos y lo ubicó entre los 2/3 de países que obtuvieron una calificación menor a 50 en 2018, ubicándolo así en el puesto número 132 de 180 países evaluados. Por otro lado, se aprobaron las leyes No. 5.282 “Del libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” y No. 5.189 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de información pública en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones, y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”. Ambas normas fueron promulgadas en el marco del derecho de acceso a la información pública.<sup>23</sup> Esta legislación generó mayores posibilidades en cuanto a mecanismos de control por parte de la ciudadanía a las autoridades y, en 2018, se registraron al menos cinco imputaciones y se abrieron casos de investigación a autoridades del Congreso, municipales y de otras instituciones públicas.

La encuesta anual de opinión pública Latinobarómetro<sup>24</sup> realizó también un informe en 2018 en el que se menciona que la corrupción, la crisis de representación y la violencia son los factores que más vulneran la democracia en la región. Dicha encuesta calificó la situación económica de Paraguay con 15 sobre 30 puntos y señaló que el 40% de la ciudadanía apoya el sistema democrático.

En términos de derechos humanos, resalta el mejoramiento del marco jurídico del país como denotan las aprobaciones de leyes tales como las leyes No. 5.777<sup>25</sup> de “Protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”, No. 5.421<sup>26</sup> de “Igualdad de oportunidades en la formación para el trabajo de las personas con discapacidad”, y No. 6.189<sup>27</sup> “Que modifica y amplía la ley No. 2.403 que crea la Comisión Nacional para el estudio de la reforma del sistema penal y penitenciario”. Dicha reforma, llevada adelante por el Ministerio de Justicia, tiene como objetivo la humanización de las cárceles del país. En este marco, cabe destacar también el Decreto No. 376,<sup>28</sup> de octubre de 2018, “Por el cual se reestructura el Gabinete Social de la Presidencia de la República y se establecen sus funciones, atribuciones y autoridades”. Dicho documento encarga al Gabinete Social el diseño e implementación del nuevo Sistema de Protección Social.<sup>29</sup>

El primer trimestre de 2018 estuvo dominado por las campañas políticas para las elecciones nacionales de abril de ese año. Desde la asunción del actual presidente (agosto de 2018) hasta

---

<sup>22</sup> <https://www.transparency.org> | <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

<sup>23</sup> <https://www.pj.gov.py/contenido/1298-acceso-a-la-informacion-publica-y-transparencia-gubernamental/1298>

<sup>24</sup> <https://www.transparency.org> | <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

<sup>25</sup> <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8356/ley-n-5777-de-proteccion-integral-a-las-mujeres-contr-toda-forma-de-violencia>

<sup>26</sup> <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4411/igualdad-de-oportunidades-en-la-formacion-para-el-trabajo-de-las-personas-con-discapacidad>

<sup>27</sup> [http://www.diputados.gov.py/ww5/application/files/4115/4531/2612/GESTION\\_LEGISLATIVA\\_I\\_PARTE\\_2018.pdf](http://www.diputados.gov.py/ww5/application/files/4115/4531/2612/GESTION_LEGISLATIVA_I_PARTE_2018.pdf)

<sup>28</sup> [https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO376\\_3ai6obfu.PDF](https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO376_3ai6obfu.PDF)

<sup>29</sup> <https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/20-gabinete-social.html>

comienzos del 2019 tuvo lugar el denominado “proceso de transición” durante el cual fueron elegidos los actores clave del nuevo gobierno.

El gobierno actual asumió al cumplirse tres décadas de la caída del régimen dictatorial que se extendió de 1954 a 1989. A nivel local se sigue denominando a este período como “transición democrática”. Dicho proceso, caracterizado por una democracia aún en vías de consolidación, importantes índices de corrupción y una débil institucionalidad, necesita ser fortalecido para generar mayores niveles de calidad y profesionalización de los servicios, eficiencia del sector público, transparencia y rendición de cuentas.

Desde agosto de 2018 el gobierno ha dado indicios de las que serán sus prioridades para este periodo. Se estableció la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República, creada como centro de gobierno para prestar asesoramiento al presidente, a los ministros y secretarios ejecutivos; impulsar la gestión estratégica de los programas prioritarios del Plan de Gobierno y ejercer el seguimiento de los programas prioritarios de este gobierno. Se enuncian a continuación las áreas estratégicas y sus líneas principales tal y como se expusieron públicamente en presentaciones sectoriales (áreas principales y temas emblemáticos dentro de cada una de ellas). Cada área y temática posee indicadores de seguimiento que se encuentran en proceso de validación y serán socializados oficialmente a través del sitio web de la Presidencia de la República una vez consolidados: (i) desarrollo y bienestar social: con los programas “Educación para la gente”, “Salud de calidad al alcance de la gente”, y “Oportunidades para la gente”; (ii) economía: con los programas “Empleo para la gente” y “Paraguay competitivo”; (iii) infraestructura: con los programas “Conectividad internacional”, “Conectividad vial del Chaco” y “Mejorar calidad de vida urbana”; (iv) energía: con el programa “Energía para la gente”; (v) Ciencia, tecnología e innovación: con el programa “Paraguay digital”; y (vi) Seguridad, defensa y justicia: con el programa “Seguridad para la Gente”.

Además de la delimitación de estos temas prioritarios, se distingue un claro interés por fortalecer temas sociales, siendo algunos de los indicios las jerarquizaciones de rango de algunas secretarías ejecutivas clave a ministerios, como fueron el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y así también la revitalización del Gabinete Social de la Presidencia.

### 3. Introducción al proceso de Análisis de Resultados

La Revisión y Análisis de Resultados/Evaluación Final de la implementación del Marco de Cooperación 2015-2019 buscó profundizar en los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de los resultados, así como las cuestiones clave del diseño del Marco de Cooperación 2015-2019 como documento de programación y su enfoque, a través de un examen de la cartera de programas y actividades de la ONU en Paraguay a la luz de la promoción de los derechos humanos, bajo las perspectivas de género, interculturalidad, equidad y sostenibilidad ambiental, con especial énfasis en los grupos en condición de discriminación y exclusión.

En este apartado, se tuvo en cuenta el *Desk Review of UNDAFs Commencing in 2014* que destacó que el Marco de Cooperación 2015-2019 cumple con los cinco principios de programación (enfoque basado en derechos humanos, igualdad de género, sostenibilidad ambiental, gestión basada en resultados y desarrollo de capacidades) previstos en la lista de control de *Quality Support and Assurance*. Asimismo, se consideraron las *Frequently Asked Questions for UNDAF Evaluations* (UNEG, 2011) que sostiene que las evaluaciones de los Marcos de Cooperación, de naturaleza objetiva e independiente, tienen por objeto responder a las preguntas sobre si las Naciones Unidas está haciendo lo correcto, de la manera correcta y si existen mejores formas de lograr los resultados propuestos. Por tanto, este ejercicio no puede limitarse a verificar los logros que se han previsto en la programación, sino que debe identificar el grado de posicionamiento estratégico que ha logrado la ONU en Paraguay.

Para lograr dichos objetivos se eligió un enfoque cualitativo y centrado en analizar las expresiones y percepciones de actores clave a través de entrevistas individuales y grupos de diálogo. Un total de 197 personas fueron consultadas en relación a este trabajo: se entrevistó de manera individual a 42 personas (altas autoridades y ministros del sector público, 27 de las cuales eran miembros del Equipo de País y oficiales de Programa de la ONU) y, en los grupos de diálogo, participaron 128 personas representativas de organizaciones no gubernamentales, grupos y organizaciones de mujeres, sector académico, organizaciones sindicales, organizaciones de pueblos originarios, creencias y religiones, sector privado, representaciones acreditadas ante el Estado, organismos y agencias internacionales. A efectos del análisis, denominaremos al conjunto de personas mencionadas como “actores clave”, diferenciándolos de acuerdo a su grupo de referencia solamente cuando sea necesario.

Se revisaron más de 30 documentos (cuyo listado se adjunta en anexos), entre los que se incluye la “Revisión de mitad de período del Marco de Cooperación entre Paraguay y la ONU, 2015-2019”, realizada entre los meses de noviembre y diciembre de 2017, documentos oficiales del Gobierno paraguayo, documentos oficiales de la ONU, entre otros.

Tomando como referencia la “Revisión de mitad de período” mencionada en el párrafo anterior, compartimos, de manera general, sus hallazgos, no habiéndose identificado modificaciones sustanciales teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- La “Revisión de mitad de período” fue realizada en el último trimestre de 2017,
- El primer cuatrimestre de 2018 giró en torno a la campaña electoral y las elecciones nacionales,

- Entre abril y agosto de 2018, el período de transición desde las elecciones nacionales hasta la asunción del nuevo gobierno, se generó una pausa de las acciones de las entidades y organizaciones del Estado, y
- El nuevo gobierno que asumió en agosto de 2018 designó a las personas que ocuparían cargos ministeriales y de alta gerencia a través de un proceso escalonado que se extendió hasta principios de 2019.

A continuación, se exponen los resultados del análisis vinculado a las preguntas y temas principales abordados en este proceso.

### **3.1. Análisis del diseño del Marco de Cooperación 2015-2019**

#### **3.1.1. Relevancia**

El Marco de Cooperación 2015-2019 posee una identificación clara de los problemas y sus causas, dando relevancia a los problemas contemplados a través de la priorización de las tres áreas planteadas: derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, y derechos ambientales. Cada área está relacionada con las prioridades nacionales y los ODM.

Los problemas y las propuestas para abordarlos son conceptualmente claros, no ambiguos ni dan lugar a equívocos ya que debajo de cada área, el acápite se acompaña de una enunciación que resume el contenido de la estrategia de acción:

- Área 1: Paraguay habrá logrado el fortalecimiento de las capacidades del Estado para garantizar los derechos de las personas y las capacidades de la sociedad para ejercerlos plenamente.
- Área 2: Paraguay tendrá avances significativos en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los ingresos y las condiciones de trabajo, así como en el ejercicio de los derechos a la educación, la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento, y el acceso a los bienes y servicios culturales, con el soporte de la estructura fiscal equitativa y un presupuesto orientado a la garantía de los derechos humanos y la equidad.
- Área 3: Paraguay logrará avances en protección de la naturaleza, reducción de la degradación ambiental y fortalecimiento en la gestión de riesgos de desastre, teniendo como base la participación de las comunidades y los pueblos indígenas.

Las fuentes de información utilizadas para el diseño del Marco de Cooperación 2015-2019 son fuentes oficiales y los resultados que se desprenden de cada área son suficientemente explícitos y están adecuadamente redactados. Se incorporan indicadores a nivel de producto que abordan estrategias completas, en cuanto a una identificación de las causas y efectos de los desafíos a ser enfrentados.

Las estrategias planteadas como productos son medibles (traducibles en términos cuantitativos y/o cualitativos) a través de los indicadores planteados, evaluables y contrastables (en el espacio y en el tiempo).

Las relaciones causales se perfilan congruentes en la matriz de resultados, ya que no se vislumbran discordancias lógicas; y se recogen todos los condicionantes significativos de los problemas; generando que no haya saltos en las cadenas causales.

En cuanto a la consideración de la perspectiva de género, los indicadores se diseñaron de manera tal que sea posible visibilizar esta perspectiva en el relevamiento y monitoreo de información.

### **3.1.2. Pertinencia**

En cuanto a la calidad en la formulación de objetivos para evidenciar su capacidad de perseguir soluciones realizables en función a sus delineamientos, el Marco de Cooperación 2015-2019 posee objetivos claros y adecuadamente redactados a través de sus tres áreas estratégicas. Las áreas se encuentran correctamente estructuradas y el cuerpo del documento posee jerarquías: área, resultados esperados, productos.

Las áreas son concretas, en cuanto abordan problemáticas vigentes planteando estrategias consensuadas con las organizaciones de la ONU que suscribieron el documento. Las estrategias de cada área están suficientemente detalladas en cuanto a su contenido y no son contradictorias entre sí.

Los productos poseen indicadores desagregados por categorías: departamento, urbano/rural, género, etnia y otros. Se establecen líneas de base al igual que metas, quedando algunas por definir. Se evidencia la ausencia de indicadores para los otros niveles: área y resultados esperados.

### **3.1.3. Coherencia interna**

El análisis de coherencia interna busca la adecuación de las estrategias propuestas para el cumplimiento de los resultados. Se espera que dentro de la estrategia se delimiten vínculos lógicos entre áreas, resultados y productos.

En el análisis de coherencia interna del diseño del Marco de Cooperación 2015-2019 se identifica que las estrategias por área se corresponden con los problemas detectados. Se identifican y enuncian los principales problemas asociados para cada estrategia o producto y se indican posibles recursos para el cumplimiento de los indicadores del nivel de producto.

Los objetivos son amplios, permitiendo incorporar temáticas que al momento del diseño no hubiesen sido consideradas o que surjan posteriormente. Los niveles estratégicos del diseño son coherentes: áreas, resultados, productos/estrategias y, a su vez, las áreas son complementarias entre sí, estando delimitadas para evitar solapamientos.

### **3.1.4. Coherencia externa**

La coherencia externa valora la correspondencia del Marco de Cooperación 2015-2019 con las otras intervenciones públicas en ejecución en un mismo espacio temporal y territorial.

En su diseño, el Marco de Cooperación 2015-2019 incorpora tres áreas. Cada una de ellas está alineada y relacionada temporal y programáticamente con las prioridades y políticas nacionales y los ODM que se detallan en la matriz de resultados debajo del acápite de cada área.

## **3.2. Análisis de Resultados del Marco de Cooperación 2015-2019**

### **3.2.1. Pertinencia**

Los planteamientos para los cuales se buscó respuesta fueron:

- Conocimiento de la existencia, objetivos y fines de un Marco de Cooperación entre el Paraguay y la ONU.
- Conocimiento de la existencia y utilización de los ODS.
- Opinión sobre la forma en la que la ONU abordó los desafíos y problemas.
- Contribución del Marco de Cooperación 2015-2019 a las necesidades y prioridades del país.
- Temas o énfasis que faltaron, están pendientes o no han podido implementarse, así como sus motivos.

El Marco de Cooperación 2015-2019 es el fruto de las consultas y negociaciones entre el Gobierno paraguayo y la ONU. Dicho documento es conocido y utilizado por los organismos oficiales del gobierno encargados de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Secretaría Técnica de Planificación. De manera general, el resto de las instituciones públicas entrevistadas desconocen su existencia y, por tanto, no lo utilizan como instrumento de negociación para la solicitud de cooperación. Si bien dicho desconocimiento es de lamentar, cabe destacar que el Decreto Presidencial No. 6159/2016 establece los mecanismos de coordinación interinstitucional de los entes mencionados para la gestión de la cooperación y define las rutas para la solicitud de cooperación, además de las acciones para la publicidad de posibilidades, captación, acompañamiento a las instituciones públicas en la identificación de oportunidades y diseño de propuestas, entre otros puntos. Este mecanismo existe y se encuentra en proceso de consolidación y fortalecimiento.

Para los miembros del Equipo de País y oficiales de Programa de la ONU, el Marco de Cooperación 2015-2019 es un instrumento necesario para la formulación de proyectos con el fin de asegurar que estén alineados con las áreas estratégicas correspondientes.

Todas las instituciones del sector público y, en general, los diversos colectivos consultados declararon conocer la existencia y la utilidad de los ODS. Las instituciones públicas utilizan los ODS como insumo para el diseño y alineamiento de estrategias de acción como políticas, programas y proyectos. Por Decreto del Poder Ejecutivo No. 5.887/2016, se creó la Comisión Interinstitucional de Coordinación para la implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos internacionales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Comisión ODS), conformada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica del Planificación y Gabinete Social. Durante 2019 la Comisión ODS se enfocará en la creación de grupos de trabajo para poner en acción los ejes ambiental, social y económico. El papel de la Comisión ODS es de articulación, seguimiento y monitoreo. Desde la Comisión ODS, el gobierno ha presentado en 2018 su primer Informe Nacional Voluntario con relación a la Agenda 2030 con el fin de mostrar los avances y acelerar su implementación.

Con respecto a la labor de la ONU, los grupos de referencia consultados valoran el papel histórico de la Organización atendiendo al hecho de que fue fundada al término de la II Guerra Mundial con el fin de generar un sistema de alianzas y acuerdos entre países para evitar nuevos conflictos armados y grandes violaciones de los derechos humanos. De manera específica, la presencia de la ONU es percibida positivamente como porque fortalece, apoya y fomenta la participación de las personas para propiciar el ejercicio de sus derechos. Al mismo tiempo, sin

embargo, se estima que debe fortalecer su incidencia para contraponer las posiciones contrarias al libre ejercicio y goce de los derechos establecidos en la Constitución y en las leyes, especialmente en lo que hace a la perspectiva de género, los derechos sexuales y reproductivos y la no discriminación.

El grupo de referencia de pueblos indígenas afirma que, si bien son convocados tanto por la ONU como por otros actores para el diseño de programas, planes y proyectos, no se perciben resultados que contribuyan a prevenir o aliviar la situación de los pueblos indígenas que se encuentran cada vez en peores condiciones y con graves problemas de desnutrición y pobreza. Por esto plantean que se generen mejoras en la articulación para incremento de resultados que impacten en beneficio de los sujetos de derecho. Se percibe como un logro la aprobación del Decreto Presidencial No. 1.039/2018 “Protocolo de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado con los Pueblos Indígenas que habitan en el Paraguay”. Dicho documento busca hacer cumplir las leyes, convenios y tratados internacionales, además de garantizar la participación de los indígenas en cualquier ley o proyecto de empresas públicas o privadas que puedan afectar los derechos a la tierra, territorios, la vida y los medios de vida tradicionales.

El Marco de Cooperación 2015-2019 está alineado a las políticas que plasman las necesidades y prioridades del país vigentes al momento de su diseño y aprobación (agosto de 2014): Constitución Nacional, Plan Nacional para el Fortalecimiento del Estado de Derecho, la Seguridad y a Justicia, Plan Nacional de Derechos Humanos, III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008 – 2017, Políticas de erradicación de la pobreza, Ley de garantía nutricional de la primera infancia, precepto constitucional sobre la asignación del 20% del Presupuesto General de la Nación a educación, Ley nacional de cultura, Política Nacional de Cambio Climático, Política Ambiental Nacional, Ley de conversión del uso de la tierra (deforestación cero), Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos, y políticas ambientales del Paraguay. En diciembre de 2014 entró en vigor el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Al asumir el actual gobierno, se realizó una evaluación de sus avances identificándose que deben mejorarse los indicadores para medir el alcance de las metas, por lo que en los últimos meses de 2018 se conformó un equipo técnico que está actualizando el documento con el fin de incorporar la perspectiva del plan de gobierno actual “Paraguay de la gente” (en cuyo diseño se han utilizado los ODS) y fortalecer su alineamiento con los ODS. En mayo de 2019 se prevé contar con el PND 2030 actualizado e incorporado vía Decreto Presidencial.

La contribución del Marco de Cooperación 2015-2019 a hacer frente a las necesidades y prioridades del país es percibida por los actores clave como relevante y en sintonía o alineada con las prioridades de las políticas nacionales, así como la valoración de las acciones y estrategias ejecutadas es positiva en general. La profundización en las contribuciones y aportes de la ONU y el Marco de Cooperación 2015-2019 se ven en el apartado del criterio de impacto.

En el relevamiento de información con actores clave del gobierno, la sociedad civil y la ONU se manifestaron diversas temáticas que han quedado pendientes de abordaje en el período del Marco de Cooperación en vigor.

Algunas de estas cuestiones han sido consideradas de forma limitada debido a que no se han propiciado o consolidado los espacios por parte del gobierno o el interés ha sido escaso. Tal es el caso de:

- Participación más activa de la ONU en el combate a la pobreza.
- Diálogo de la reforma (constitucional) y reforma electoral.
- Desigualdades en todos los sentidos, con género en primer lugar.
- Sostenibilidad económica y desarrollo sostenible (diversificación del modelo económico).
- Reforma del sistema de justicia.

La atención de la ONU de asuntos como la educación integral de la sexualidad y la atención a grupos en situación de discriminación se ha visto dificultada como consecuencia del fortalecimiento de grupos organizados que cuestionan o tienen una perspectiva distinta de dichos temas.

El fortalecimiento de la participación de la sociedad civil ha sido tenido en cuenta en la planificación del Marco de Cooperación 2015-2019 pero diversos grupos organizados de la propia sociedad civil han puesto de manifiesto el escaso énfasis o acompañamiento de la ONU. Lo mismo cabría afirmar de la energía, temática para la cual la ONU no ha logrado conseguir cooperantes o donantes que aporten al acompañamiento que requiere esta cuestión.

Por último, el combate al tabaquismo que no pudo ser abordado en este período por haberse identificado escaso interés por parte del gobierno.

### **3.2.2. Eficiencia**

Los planteamientos para los cuales se buscó respuesta fueron:

- Relación entre inversión y resultados alcanzados.
- Logro de los objetivos con medios razonables.
- Detección de los problemas a tiempo y proposición de soluciones prácticas.

Teniendo en consideración que este es un análisis de resultados con enfoque cualitativo, las evidencias relevadas han sido las percepciones de los actores clave respecto a los diversos planteamientos y preguntas.

En este sentido, la relación entre la inversión de recursos humanos, financieros y dedicación de tiempo y los resultados alcanzados ha sido valorada de diferente manera por cada grupo de referencia o agencia.

La movilización de recursos que involucran los proyectos denominados *National Implementation*, por ejemplo, genera el mayor porcentaje de fondos en cuanto a carteras de proyectos y arrojan resultados tangibles pero la inversión en recursos humanos y tiempo por parte de la ONU es alta. En algunos casos el impacto es tangible, como es el caso de la construcción de las sedes de los Palacios de Justicia en el interior del país, generando mayor acceso a la justicia para poblaciones anteriormente excluidas por las distancias. En otros proyectos, como en los que la inversión de recursos humanos y tiempo es alta pero cuyos resultados se centran en la compra de productos, el impacto de las acciones es más difícil de identificar.

En el otro extremo, se identifican estrategias que han tenido una inversión de recursos financieros baja pero que han generado resultados significativos. Tal es el caso, por ejemplo, del apoyo a la Comisión ODS, o del acompañamiento en el diseño de políticas públicas en general y, en particular, vinculadas al desarrollo sostenible y al medio ambiente.

En cuanto a detección de problemas internos en la implementación del Marco de Cooperación 2015-2019, las primeras medidas en torno al mecanismo de monitoreo y evaluación no se desarrollaron hasta el segundo trimestre de 2017, en el marco de los trabajos preparatorios de la revisión de medio término. Sin embargo, dicha iniciativa, encabezada por el Grupo de Resultados ampliado (conformado por oficiales de Programa de las organizaciones que suscribieron el Marco de Cooperación 2015-2019) en consulta con la Secretaría Técnica de Planificación, tuvo escasa duración y poco impacto en términos del monitoreo de los indicadores planificados y de la actualización de la matriz de resultados.

Al hablar de inversión de recursos y detección de problemas, si bien no es cuantificable el costo que han generado las vinculaciones de la ONU con proyectos NIM que han tenido problemas con amplia repercusión en el devenir de su implementación, es claro su efecto sobre el posicionamiento de la ONU en su conjunto ante la opinión pública y ante algunos estamentos del propio gobierno como la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

### **3.2.3. Eficacia**

Se buscó respuesta para los siguientes puntos:

- Contribución de resultados al logro de los objetivos específicos del Marco de Cooperación 2015-2019.
- Existencia y funcionamiento de un sistema de monitoreo que suministre a tiempo información útil sobre los avances de los objetivos y dificultades del proceso desarrollado.
- Constataciones más importantes respecto a la eficacia del Marco de Cooperación 2015-2019.

El Marco de Cooperación 2015-2019 es valorado por las organizaciones de la ONU como un instrumento de referencia imprescindible para el diseño y la programación de acciones.

Se puede vislumbrar la percepción de contribución de los resultados a los objetivos del Marco de Cooperación 2015-2019, ya que desde su lógica de diseño se vinculan de manera clara las estrategias al logro de resultados y estos al logro de los objetivos de cada área estratégica. Sin embargo, solamente se han desarrollado indicadores para el nivel de producto y para el nivel de resultados y objetivos específicos de las áreas estratégicas.

El Marco de Cooperación 2015-2019 establece un sistema de monitoreo y evaluación que se basa en el desarrollo de indicadores que miden los resultados esperados, incorporando el monitoreo anual de las líneas de acción de las agencias del sistema con el propósito de establecer actores, cronogramas, resultados, presupuesto y coherencia con los sistemas nacionales. Establece informes periódicos de progreso, informes anuales sobre el avance conjunto del Marco de Cooperación 2015-2019 y una evaluación externa independiente al final de la vigencia de dicho documento. Todo esto alineado con el seguimiento de las estrategias nacionales de desarrollo.

Coincidiendo con los hallazgos de la revisión de mitad de período respecto a la debilidad del monitoreo de los avances, no se ha concretado la formulación de varios indicadores y metas pendientes, y no se han elaborado los informes periódicos ni los anuales.

Si bien el sistema de monitoreo y evaluación previsto en el Marco de Cooperación 2015-2019 no se fue establecido, uno de los productos generados por la ONU que vincula el seguimiento de las recomendaciones internacionales de derechos humanos a los ODS y sus metas ha servido, al menos en parte, para paliar este vacío. En efecto, el SIMORE<sup>30</sup> se ha constituido en un mecanismo eficaz para fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado en el seguimiento de la implementación de las recomendaciones internacionales vinculándolas a la Agenda 2030. La información contenida en el sistema ha facilitado la elaboración de informes nacionales e investigaciones sobre la situación de los derechos humanos en el país, activando así un espacio para la participación y el monitoreo por parte de la sociedad civil. Adicionalmente, esta herramienta ha contribuido a la armonización en el diseño de las políticas públicas y las intervenciones de cooperación.

La eficiencia del SIMORE ha hecho que sea utilizado como parte del material de intercambio de experiencias que ofrece cooperación técnica (a través del Ministerio de Relaciones Exteriores) Sur-Sur a través de la implementación del Programa de Cooperación Técnica “SIMORE Paraguay”. Dicho programa proporciona asistencia para la instalación y puesta en marcha de un sistema *online* de seguimiento a recomendaciones internacionales en derechos humanos y el cumplimiento de los ODS. El SIMORE ha sido aplicado satisfactoriamente en Chile, Honduras, República Dominicana y Uruguay, ofreciendo la oportunidad para mejorar las capacidades institucionales para el seguimiento e implementación de recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible.<sup>31</sup>

#### **3.2.4. Impacto**

Los planteamientos para la determinación de los resultados inmediatos del Marco de Cooperación 2015-2019 fueron:

- Identificación de aportes desde la práctica/proyecto/programa/agencia a las áreas estratégicas del Marco de Cooperación 2015-2019 y sus efectos.
- Efectos imprevistos.

Se vinculan a continuación los resultados esperados plasmados en el Marco de Cooperación 2015-2019 y las contribuciones o aportes puntuales que los actores clave identifican, así como sus efectos. Se suman breves comentarios que vinculan a su vez cada resultado con los ODS.

#### **Área estratégica 1 del Marco de Cooperación 2015-2019: derechos civiles y políticos**

La protección y garantía de derechos civiles y políticos de todas las personas que habitan el país o forman parte de la diáspora, con énfasis en quienes están en situación de vulnerabilidad,

---

<sup>30</sup> <http://www.mre.gov.py/SimorePlus>

<sup>31</sup> <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/07/Cat%C3%A1logo-de-Oferta-de-Cooperaci%C3%B3n-T%C3%A9cnica.pdf>

se orienta a propiciar una estrategia integral y coordinada de garantía de derechos que involucre a los poderes del Estado, así como a los gobiernos departamentales y locales.

Para el resultado esperado 1.1. se muestran avances en cuanto a las denuncias registradas sobre violencia contra mujeres, niños y niñas. Se percibe que la ciudadanía conoce más sobre el tema, conoce las rutas de denuncia y las utiliza. Lo mismo ocurre con respecto a la violencia contra las mujeres por razón de género: se conoce más acerca de la temática y más herramientas están disponibles para presentar denuncias. Respecto al trabajo infantil, la necesidad de generación de recursos económicos es la razón mayoritaria por la cual los niños y niñas dejan la escuela, por lo cual el trabajo infantil se encuentra vigente de manera irregular (cuando los sujetos son personas menores de 14 años) en el Paraguay.

La ley No. 5.777 de protección contra la violencia hacia las mujeres, ha sido apoyada por la ONU en su proceso de promulgación e incluye la delimitación del tipo penal de feminicidio, enunciando otras formas de violencia contra las mujeres, pero sin proporcionarle mecanismos punitivos (por ejemplo, se enuncia la violencia económica pero no se delimita un procedimiento para su castigo).

En cuanto al Resultado esperado 1.2. “Paraguay habrá fortalecido la democracia mediante el equilibrio de poderes y la profundización de la participación política nacional y local; para lograr el alcance y cumplimiento de todos los ODS”, es necesaria la convivencia en paz para consolidación de sociedades justas e inclusivas, con instituciones sólidas. La convivencia en paz involucra la educación para la profundización y promoción de valores como la tolerancia y el respeto de las diversidades étnicas, económicas, sociales, de género, entre tantas otras. El informe de percepción de la corrupción promovido por Transparencia Internacional ubicó al Paraguay en el puesto 144 de 180 países medidos en 2017.

Algunos avances para la expansión de servicios para mejorar el acceso a la justicia en el interior del país (construcción de sedes del Poder Judicial) y las reformas que involucran la profesionalización y meritocracia en el servicio civil como el acompañamiento para el desarrollo del SICCA-Paraguay Concursa, aportan al fortalecimiento de la democracia.

Las mesas de diálogo con cooperantes, instituciones estatales y sociedad civil propiciadas y fortalecidas por diversas organizaciones de la ONU, son altamente valoradas por los actores clave, ya que fomentan la transparencia de las organizaciones, abren espacios a la sociedad civil para el trabajo en conjunto y para ser parte de los procesos. También permiten obtener diferentes perspectivas para enriquecer las propuestas, establecer un control cruzado interinstitucional y fortalecer las políticas públicas para mayor eficiencia.

Asimismo, se identifican otras acciones que contribuyen al fortalecimiento de la democracia tales como el fortalecimiento del Equipo Nacional Estrategia País como órgano consultor del Poder Ejecutivo compuesto por referentes de la sociedad civil, custodio del PND 2030, el impulso a nivel local del Pacto Global a través de mesas temáticas de derechos humanos, medio ambiente, anticorrupción y el fortalecimiento de instituciones públicas para brindar mejores servicios a la ciudadanía y mejorar su rendición de cuentas: a través de apoyos implementados en el Ministerio de Educación y Ciencias, el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Hacienda. El diseño y acompañamiento de la Política Nacional

sobre Drogas del Paraguay 2017-2022 ha sido una contribución para el abordaje de la creciente demanda de drogas en el Paraguay, ya que el país no contaba con este instrumento.

Los aportes vinculados al Resultado Esperado 1.3. “Paraguay habrá avanzado en el empoderamiento de las mujeres y su participación efectiva en la vida pública y en la actividad política” se visibilizan cuando hablamos de igualdad de género y nos enmarcamos en un derecho humano fundamental que busca empoderar a las mujeres y niñas para que tengan las mismas oportunidades y acceso que los hombres, a educación, salud, trabajo; estén libres de violencia en cualquiera de sus formas y puedan ejercer sus derechos para llevar una vida plena. La EPH 2017 muestra que, de una población total de 3.447.422 mujeres, la población en edad de trabajar es de 2.775.143 y la porción que se encuentra económicamente activa solamente llega al 50,8% de las mujeres que podrían tener trabajo. La tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años es de 6,81 para las mujeres contra 5,11 para los hombres. Según datos de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (actual Ministerio de la Niñez y Adolescencia), en 2017 se registraron 1.267 casos de abuso sexual infantil de los cuales 472 son mujeres adolescentes entre 14 y 17 años y 392 son niñas entre 9 y 13 años. Cada día 2 niñas de menos de 15 años se convierten en madres, siendo Paraguay el segundo en la región en cuanto a su alto índice de embarazo adolescente involuntario. Además, la mayoría de estas niñas no culminará la educación secundaria. Es importante romper las desigualdades que afectan a niñas y mujeres para reducir la pobreza, promover la salud y la educación, así como la protección y el bienestar de niñas y niños.

En cuanto a igualdad de género y los derechos de las mujeres, se evidencia un progreso en términos legislativos con el diseño e implementación de varias leyes como la Ley de Lactancia Materna, la Política de Mujeres Rurales, y la Ley No. 5.777 de “Protección Integral a las Mujeres contra toda Forma de Violencia” con la inclusión del tipo penal de feminicidio y la enunciación de las diversas formas de violencia. Fomentar la participación política de mujeres, sobre todo en el acceso a cargos electivos y espacios de toma de decisiones, así como la instalación de la importancia de reflexionar acerca de la paridad democrática, fueron también contribuciones del trabajo de implementación de acciones desde el Marco de Cooperación 2015-2019.

### **Área estratégica 2 del Marco de Cooperación 2015-2019: derechos económicos, sociales y culturales**

La reflexión acerca del Resultado esperado 2.1. “Paraguay habrá reducido significativamente la pobreza e instaurado el trabajo decente y habrá garantizado el mejoramiento de los ingresos de la población trabajadora y los grupos en situación de discriminación y exclusión” concluye que la pobreza es un problema de derechos humanos e involucra mucho más que falta de recursos e ingresos, por lo que el ODS 1 apunta a ponerle fin. Implica, además, hambre, desnutrición, falta de vivienda digna, acceso limitado o insatisfacción de necesidades básicas como agua, saneamiento, salud y educación, involucrando también exclusión social y discriminación, así como falta de participación en la toma de decisiones, especialmente las que afectan de manera directa en las vidas de las personas. Los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares Continua 2018 (EPHC 2018), realizada entre octubre y diciembre de 2018, muestran que, con una población total de 6.945.431 personas, el 24,2% se encuentra en

situación de pobreza y el 4,8% en situación de pobreza extrema, ubicándose geográficamente en mayor proporción y severidad en el área rural.

Desde la ONU se han generado contribuciones importantes, como el desarrollo del índice de calidad de vida y el diseño y la ampliación y mejora de los programas de transferencia condicionada de recursos (Tekopora), la ampliación de servicios financieros y el establecimiento de alianzas público-privadas para el desarrollo.

Asimismo, el acompañamiento de la ONU a la promulgación de la Ley No. 5.407/2014 “Del trabajo doméstico” ha contribuido a posicionar la temática para avanzar hacia una mejora en la situación de las cerca de 200.000 personas que trabajan en el empleo doméstico en Paraguay.

Respecto al Resultado esperado 2.2. “Paraguay habrá generado mecanismos para hacer más equitativo el recaudo fiscal y para aumentar significativamente la cantidad y calidad de la inversión social”, es preciso destacar la generación de evidencia que ha significado la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS PARAGUAY) en apoyo de análisis como Encuesta de Uso del Tiempo (DGEEC, 2016). Ambos instrumentos constituyen un aporte significativo a los procesos de adopción de decisiones para la mejora inversión social.

El Resultado esperado 2.3. “Paraguay habrá avanzado en la atención inicial integral, en el acceso y la culminación universal en la educación preescolar, básica y media (secundaria) y en la educación a lo largo de la vida, con altos niveles de calidad” puede vincularse con el ODS 4 que busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Hoy, 6 de cada 10 niños y niñas que comenzaron la educación primaria en Paraguay no logran finalizar la educación secundaria, vulnerando de esta manera sus posibilidades de conseguir un empleo digno y romper el círculo de pobreza.

La educación contribuye a empoderar a las personas para que desarrollen plenamente sus capacidades. Además, reduce las brechas de género y contribuye a fomentar la tolerancia y crear sociedades más pacíficas reduciendo las desigualdades. Cada año de educación significa mejores valores en relación a la reducción de la pobreza del núcleo familiar y de la población en general. Si bien el acceso y la matriculación se han incrementado desde la última reforma educativa, aún quedan pendientes temas como el mejoramiento de la calidad de la educación y las tasas de retención y culminación en tiempo (es decir, en la edad que corresponde) de los ciclos educativos.

La instalación en el imaginario colectivo de la necesidad de mirar la deserción escolar como un problema que necesita ser abordado de manera seria ha sido una contribución de la ONU, además de poner en agenda la instalación del hábito de la lectura como estrategia para disminuir la tasa de deserción escolar. Asimismo, el apoyo al fortalecimiento de la Dirección General de Programas y Proyectos del Ministerio de Educación y Ciencias ha sido una contribución para su fortalecimiento institucional.

Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades es el objetivo del ODS 3 que puede vincularse al Resultado esperado 2.4. “Paraguay habrá logrado avanzar hacia

la cobertura universal de salud, con acceso a servicios integrales y de calidad, teniendo en cuenta la diversidad y las necesidades específicas de la población”. En Paraguay los Indicadores Básicos de Salud de 2017 establecen que la esperanza de vida al nacer es para ambos sexos de 73,8 años, siendo la tasa de mortalidad neonatal de 9,5 por cada 1.000 nacidos vivos. Por otro lado, las causales con más alta tasa de mortalidad registrada son las enfermedades del aparato circulatorio (120 sobre 100.000 habitantes a nivel país), seguida por los tumores (66,6) y las causas externas (49) que refieren en su mayoría a accidentes de motocicleta, a las que siguen otras causales en menor proporción. Entre 2013 y 2017 las muertes maternas fueron reducidas en un 30% y la tasa de mortalidad neonatal en un 18,6%. La disminución de las muertes maternas y neonatales en el Alto Paraná (Departamento en el que se realizaron intervenciones de la ONU mediante trabajo con la comunidad, inversión en recursos humanos y en las herramientas necesarias) fue del 70% comparado con otras zonas donde fue del 30%.

Asimismo, la obtención de la certificación de erradicación de la malaria y de la enfermedad de Chagas, el incremento en la cobertura de servicios de salud en sectores de la población indígena, y la contribución a la accesibilidad y cobertura de salud pública en el Chaco han sido contribuciones de la ONU.

En cuanto a la promoción y ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, se reconoce como un tema complejo de aplicar en el contexto en que se encuentra el país, en el que se ha instalado una percepción negativa en el imaginario colectivo sobre esta temática. Sin embargo, se aprecia el importante papel de la ONU con sus aportes en la generación de espacios en la sociedad civil, abogacía y comunicación no sólo con la ciudadanía en general sino también a nivel interinstitucional para lograr la implementación de políticas públicas vinculadas a la temática. Tal es el caso de las guías de atención para los casos de violencia sexual infantil, adolescente y de mujeres y manuales como el Obstétrico Neonatal y Normas Nacionales de Planificación Familiar.

Dentro del Resultado esperado 2.5. “Paraguay habrá avanzado en la seguridad alimentaria y nutricional de su población y en el acceso al agua potable y al saneamiento básico”, cabe señalar que 1 de cada 9 personas está subalimentada en el mundo. Esta situación tiene un claro impacto en su productividad, propensión a enfermedades, capacidad aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. El ODS 2 busca eliminar el hambre a nivel global, lograr la seguridad alimentaria y promover la agricultura sostenible. En 2010 la desnutrición crónica llegaba al 15% de niños y niñas, mientras que, según datos del Ministerio de Salud, en 2017 dicha tasa se había reducido al 12,3%. Para terminar con el hambre son necesarias reformas en el sistema agrario y alimentario, para aumentar la capacidad productiva, pero de manera sostenible y amigable con el medio ambiente.

A pesar de ser un derecho humano, la escasez de agua afecta a más del 40% de la población mundial y este porcentaje podría aumentar. En el mundo, más del 80% de las aguas residuales resultantes de la actividad humana se vierten sin tratamiento en los ríos y otras fuentes de agua. En Paraguay, diariamente se vierten 2.9 millones de metros cúbicos de agua sin tratar al río Paraguay, una de las dos fuentes hídricas más importantes. De acuerdo a datos de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay, la cobertura de agua y saneamiento alcanza al

80% de las personas en áreas urbanas y sólo al 49% en áreas rurales. Se ha identificado que 300.000 metros de tuberías deben ser cambiados por encontrarse en condiciones críticas.

El alcantarillado sanitario alcanza al 33% de la población y el manejo de aguas residuales es casi inexistente. Parte de estas aguas residuales son descargadas en las calles o se infiltran en acuíferos poco profundos utilizados para provisión de agua a nivel familiar, siendo una amenaza para la salud y el medio ambiente. Tanto para las personas como para la economía, los costos de no corregir estos problemas serán a mediano y largo plazo mayores que hacerlo.

El Frente Parlamentario de Lucha contra el Hambre, impulsado por el Congreso Nacional, fue otro de los aportes que se mencionan como una estrategia para desarrollar políticas públicas referentes al contexto rural como la Ley de Agricultura familiar. En este mismo contexto se evidencia una importante contribución en lo que refiere a igualdad de género con el Ministerio de Agricultura y Ganadería que creó una unidad de género para potenciar este enfoque en sus proyectos, así también como la política de mujeres rurales y su empoderamiento económico. El Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PC-SAN) fue una gran apuesta que aportó algunas buenas prácticas como la contratación de promotores locales pertenecientes a las comunidades beneficiarias de la intervención y el empoderamiento económico de mujeres que no habían tenido acceso a educación financiera ni a bancarización.

### **Área estratégica 3 del Marco de Cooperación 2015-2019: derechos ambientales**

En las próximas décadas la expansión urbana se dará en un 95% en países en desarrollo como Paraguay. En este sentido, es preciso resaltar que el Resultado esperado 3.1. se enfocaba en que Paraguay habrá reducido los riesgos de desastre y aumentado la resiliencia de las comunidades y la capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia y desastres. Asimismo, el ODS 11 busca lograr ciudades y comunidades sostenibles, con inclusión, seguridad y resiliencia. La mitad de la población mundial habita hoy en entornos urbanos y este número seguirá en aumento. En Paraguay, la migración del campo a los centros urbanos es constante y parece no tener posibilidades de ser revertida.

Los migrantes rurales se asientan en espacios precarios donde se reproducen la pobreza, la contaminación ambiental, la brecha en el acceso a asistencia sanitaria y educación. Las grandes ciudades ocupan solamente el 3% de la superficie de la tierra pero consumen entre el 60% y el 80% de la energía disponible, además de ser responsables del 75% de las emisiones de carbono.

Entre las contribuciones de la ONU relevadas cabe destacar el acompañamiento para el diseño del “Atlas de Riesgos y Desastres” (trabajo conjunto con la Secretaría de Emergencia Nacional), así como su fortalecimiento para hacer frente a situaciones de emergencia causadas por desastres naturales. También se han producido acciones como la movilización de la ONU para la provisión de ayuda a las personas en emergencia como las escuelas móviles en contexto de emergencia.

Por último, con relación al Resultado esperado 3.2. “Paraguay habrá logrado avances significativos en la reducción de la deforestación y la desertificación, en mejores prácticas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y en mitigación y adaptación al cambio climático, adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”, amerita una acción por el clima que el ODS 13 impulsa. En 2015 la inversión mundial en energías renovables había ascendido a más del doble de la invertida en combustibles fósiles.

El ODS 15 se relaciona con la gestión sostenible de los bosques, la lucha contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y la pérdida de biodiversidad. Los bosques cubren el 31% de la superficie del planeta, aportando a la calidad del aire, el agua y los alimentos.

La degradación de la tierra afecta de manera directa al 75% de los pobres del mundo, una situación que, a través de la deforestación, también afecta a Paraguay. La diversidad biológica y los ecosistemas también se ven afectados, contribuyendo a la pérdida de especies terrestres como animales, plantas e insectos que impactan en el incremento de riesgos de desastres debidos al cambio climático. Los insectos portadores de polen tienen un valor de 200.000 millones de dólares anuales para la economía de producción de alimentos y tres cuartas partes de los medicamentos que se consumen, poseen extractos de plantas.

La energía obtenida de combustibles fósiles representa alrededor del 60% de las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo, afectando al cambio climático. Por esta razón, el ODS 7 pone foco en contar con energía asequible y no contaminante que será clave para

reducir las brechas de pobreza ampliando el acceso a servicios de salud, educación, agricultura, infraestructura, comunicaciones y alta tecnología.

Paraguay se encuentra en una situación estratégica positiva al ser copropietario de dos hidroeléctricas productoras de energía limpia. Sin embargo, el suministro de energía eléctrica no llega a todos los hogares, principalmente por una deficiente capacidad de distribución. La Administración Nacional de Electricidad prevé que la inversión para modernizar el servicio de suministro y ampliar el acceso debería alcanzar 7.000 millones de dólares para los próximos 10 años.

Las contribuciones de la ONU en estas temáticas han sido los espacios de diálogo vinculados a desarrollo sostenible: Plataforma de *commodities* sustentables, como espacio exitoso de discusión con actores multidisciplinares. El apoyo en el proceso de diseño de instrumentos de política pública para el desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático: Plan de Acción Nacional de Cambio Climático de Paraguay (2014), Estrategia Nacional de Mitigación de Cambio Climático (2014), Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2015), Estrategia Nacional y Plan de Acción de Paraguay para la Conservación de la Biodiversidad (2016), Estrategia Nacional de Género y Cambio Climático (2017), posicionando a la ONU frente al Poder Ejecutivo como socio estratégico sobre cambio climático.

### **3.2.5. Sostenibilidad**

Para la identificación de las probabilidades de continuidad de los beneficios de los abordajes del Marco de Cooperación 2015-2019 una vez concluidas las acciones, fueron:

- Medidas de tipo institucional, financiero o técnico que se pueden adoptar para elevar las probabilidades de sostenibilidad de las acciones y estrategias de abordaje del Marco de Cooperación 2015-2019
- Contexto favorable o no al desarrollo progresivo de las estrategias puestas en marcha por las distintas líneas de acción del Marco de Cooperación 2015-2019.

Todos los actores clave entrevistados y participantes en los grupos de diálogo coincidieron en la necesidad de fortalecer la institucionalidad del sector público, al considerarlo como el hilo conductor para poder hablar de sostenibilidad.

En este sentido, se estima que la ONU debería mejorar su estrategia de abogacía y comunicación y simplificar la burocracia de sus procedimientos para el desarrollo de proyectos, así como propiciar las condiciones para fortalecer las posibilidades de sostenibilidad de la ayuda al desarrollo una vez finalizada la intervención. Al mismo tiempo, debería hacer propicia la oportunidad de los ODS para hacer aportes significativos, focalizarse en temas centrales en lugar de abordar tantos temas a pequeña escala, por ejemplo, trabajando en el fortalecimiento institucional para la transparencia, la rendición de cuentas (*accountability*) y el control de gasto, o en la construcción de capacidades para la lucha contra la corrupción.

La institucionalidad guarda una estrecha relación con la profesionalización de la gestión pública, la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas y la desprecuarización de los puestos públicos. Asimismo, tiene que ver con la eliminación de

cuellos de botella para la optimización de la burocracia en beneficio del ciudadano y la ciudadana, la digitalización de los procesos, los registros, el monitoreo y los trámites, haciendo más accesible la información y generando procesos menos vulnerables al responder más rápidamente a las necesidades de los sujetos de derecho.

La promoción de la transparencia que genere confianza es el puntal en la lucha contra la corrupción más activa. El alineamiento y la coordinación interinstitucional del sector público y la participación de actores civiles (sociedad civil, sector privado) darán mayores garantías para el ejercicio pleno de los derechos.

Las medidas concretas para el fortalecimiento de la institucionalidad dependerán de cada necesidad: podrán ser de fortalecimiento institucional para la sostenibilidad de las acciones, o de aseguramiento de soporte presupuestario en las partidas presupuestarias de las instituciones, o de generación de normativa que asegure la sostenibilidad, generación y socialización amigable de indicadores de gestión. Se deben fortalecer las capacidades institucionales para la planificación y gestión. En la condición de la ONU como socio estratégico en esta cuestión existe una coincidencia casi unánime de los actores consultados.

A nivel local se identifican dos instituciones sólidas y aspiracionales para el resto de los servidores públicos, que pueden fungir de modelo de buenas prácticas: el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Paraguay que, de acuerdo a lo que identifican los actores clave, han plasmado con claridad su marco estratégico y sus roles, fortaleciéndose con recursos humanos capacitados, recursos financieros que hacen a la solidez institucional y apoyo a nivel político con escasa a nula injerencia de órganos o personas externas.

El contexto se identifica favorable para la continuación de la mayor parte de las temáticas abordadas por el Marco de Cooperación 2015-2019. Algunas acciones del nuevo gobierno dan pistas acerca de su interés en el fortalecimiento de temáticas sociales. En lo que respecta a pobreza, luego de un periodo de gobierno (2013-2018) en el que el combate a la pobreza se veía afectado por la dispersión de liderazgos (distribuidos entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y la Secretaría Técnica de Planificación), mediante un Decreto Presidencial se clarificó la situación destinando la lucha contra la pobreza, específicamente al Ministerio de Desarrollo Social, al que se le asignó el papel de articulador, ejecutor y administrador de este trabajo.

Desde la Secretaría Técnica de Planificación se está iniciando la revisión del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 con el fin de actualizarlo y alinearlos con el Plan Paraguay de la gente y la Agenda 2030.

En los últimos años se han dado importantes avances en cuanto a reducción de la pobreza e inclusión social y, en el afán de potenciarlos, se identifica la necesidad de revisión del modelo económico del Paraguay para fortalecer el desarrollo sostenible y la sostenibilidad en las acciones o políticas del Estado. Se constatan necesidades respecto a la disminución de la brecha de desigualdad social y acciones amigables con el medio ambiente, por lo que se propone tomar esta línea de trabajo para consensuar posibles acciones que permitan fortalecer

las medidas que está adoptando el gobierno para cumplir con los compromisos internacionales que ha asumido en la materia.

Asimismo, se perciben desafíos que deben ser tenidos en cuenta en el Marco de Cooperación 2020-2024 en temas con diversa complejidad como la transversalización del enfoque de derechos y perspectiva de género en las políticas públicas (especialmente las vinculadas a educación formal y las que hacen a participación política de las mujeres), los derechos sexuales y reproductivos con enfoque integral y la generación de una ley contra toda forma de discriminación.

#### 4. Conclusiones del Análisis de Resultados

- a. Se confirman y complementan, en general, los hallazgos, conclusiones y recomendaciones, de la “Revisión de mitad de período del Marco de Cooperación entre Paraguay y la ONU 2015-2019”, realizada entre los meses de noviembre y diciembre de 2017.
- b. El Marco de Cooperación 2015-2019 es conocido y utilizado por las instituciones públicas encargadas de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable.
- c. Para la ONU, el Marco de Cooperación 2015-2019 es utilizado para la formulación de proyectos y su alineación con las áreas estratégicas correspondientes.
- d. Las instituciones del sector público en general, así como los diversos colectivos consultados, conocen los ODS.
- e. La contribución del Marco de Cooperación 2015-2019 para hacer frente a las necesidades del país es percibida por los actores clave como relevante y en sintonía o alineada con las prioridades de las políticas nacionales. En el mismo sentido, en general, se valoran de manera positiva las acciones y estrategias ejecutadas.
- f. Principales contribuciones del Marco de Cooperación 2015-2019 y de la ONU identificadas:
  - Socio estratégico en la generación de políticas públicas en diversidad de temáticas, para el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de institucionalidad en el sector público,
  - Convocante y facilitador de espacios de convergencia y diálogo en diversidad de materias y temas de interés,
  - Vigilancia de cumplimiento de derechos (rol que corresponde a la misma esencia de la ONU),
  - Propiciador de la reflexión respecto a la participación social y política, y
  - Generación de evidencia para la adopción de decisiones.
- g. Se identifican abordajes que han tenido una inversión de recursos financieros baja pero que han generado resultados escalables: apoyo a la Comisión ODS o el acompañamiento en el diseño de políticas públicas en general y, en particular, vinculadas a desarrollo sostenible y ambiente.
- h. Se identifica la necesidad de realización de estudios de prefactibilidad de los proyectos, realizando un análisis sistemático previo al involucramiento de la ONU en nuevas temáticas o con nuevos socios.
- i. La ONU debería generar respuestas comunicacionales de manera eficiente ante temas controversiales con amplia repercusión en prensa y redes sociales.
- j. Se visibiliza la necesidad de generar un plan de abogacía y comunicación que, con carácter informativo y preventivo, socialice roles, alcances, limitaciones y experticias de la ONU con el fin de fortalecer su posición estratégica en materia de cooperación para el desarrollo.
- k. El Marco de Cooperación 2015-2019 prevé un sistema de monitoreo y evaluación que no se ha establecido.
- l. El contexto actual se identifica favorable para la mayor parte de las temáticas abordadas por el Marco de Cooperación 2015-2019.
- m. Desafíos que deben ser tenidos en cuenta en el Marco de Cooperación 2015-2019 en cuanto a temas con diversa complejidad: transversalización del enfoque de derechos y perspectiva de género en las políticas públicas (especialmente, las vinculadas a educación formal y las que hacen a participación política de las mujeres), los derechos sexuales y reproductivos con enfoque integral y la generación de una ley contra toda forma de discriminación.

- n. Identificación de indicios positivos del actual gobierno: creación del Sistema de Protección Social, jerarquización del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Desarrollo Social, y revitalización del Gabinete Social.
- o. En cuanto a la valoración del trabajo inter agencial, las reflexiones y percepciones de los actores clave y grupos de referencia entrevistados en la ONU y fuera de ella coinciden en percibir dificultades en el trabajo articulado en el que cada agencia se comprometa a trabajar como una parte del todo y, en este sentido, la necesidad de una mayor visibilidad de un liderazgo claro y centralizado desde la coordinación residente que articule, motive y estimule el trabajo interagencial. Los miembros de la ONU valoran la actual reforma (en proceso de implementación) y consideran que contribuirá a fortalecer el trabajo interagencial.

## 5. Recomendaciones del Análisis de Resultados

- **Recomendaciones para el diseño del Marco de Cooperación 2020-2024**
  - i. Integrar los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de este documento con los recogidos en la “Revisión de mitad de período del Marco de Cooperación 2015-2019” y considerarlos como complementarios, teniendo en cuenta la reducida variación de factores de incidencia entre ambos ejercicios.
  - ii. Diseñar una teoría de cambio para el Marco de Cooperación 2020-2024 que sea clara y constituya un aporte para la elección de los temas de impacto en los cuales involucrarse. La teoría del cambio explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos.
  - iii. Priorizar las temáticas con análisis de prefactibilidad con posibilidades de gran impacto, identificando y replicando las lecciones aprendidas de los abordajes que han significado una inversión baja de recursos financieros pero han dado resultados escalables o temas transformacionales, como, por ejemplo, el apoyo a la Comisión ODS, o el acompañamiento en el diseño de políticas públicas vinculadas a desarrollo sostenible y ambiente, el Pacto Global, entre otros.
  - iv. Diseñar indicadores desagregados para todos los niveles del Marco de Cooperación 2020-2024, es decir, contar con indicadores sencillos y directamente vinculados a los ODS, para el nivel de producto, resultados y objetivos estratégicos.
  - v. De acuerdo con el gobierno, diseñar un sistema de monitoreo y evaluación realista, mensurable y con información accesible para la composición de los indicadores que vincule los resultados a los ODS y genere indicadores para todos los niveles del Marco de Cooperación 2020-2024.
  - vi. Incorporar el SIMORE como herramienta para el diseño y monitoreo del Marco de Cooperación 2020-2024 y de los proyectos de las organizaciones de la ONU.
  - vii. Integrar en el diseño un marco para el fortalecimiento del trabajo de las organizaciones de la ONU.
- **Recomendaciones para la ONU (coordinación residente y organizaciones que integran el Equipo de País):**
  - i. Trabajar de manera conjunta con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Hacienda para fortalecer la coordinación de la cooperación a modo de evitar el solapamiento de la acción de las organizaciones de la ONU entre sí y con las instituciones del gobierno.
  - ii. Apoyar activamente la convocatoria de la mesa de cooperantes a cargo del Comité Técnico Interinstitucional para la gestión de la cooperación internacional no reembolsable (integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación).
  - iii. En los últimos años han surgido con renovada fuerza temas controversiales o complejos relacionados a la puesta en debate de derechos esenciales (v.g. la denominada “ideología” de género, el Pacto Mundial sobre Migración, entre otros), con amplia repercusión en prensa y redes sociales, ante los cuales la ONU debería generar respuestas comunicacionales de manera rápida y eficiente. Además, se identifica la necesidad de generar un plan conjunto de abogacía y comunicación a cargo de la coordinación residente, con carácter informativo y preventivo, que socialice roles, alcances, limitaciones y experticias de la ONU, con el fin de posicionarla

- como socia estratégica de la cooperación para el desarrollo. Este plan debe dirigirse a diversos públicos meta: los poderes del Estado, los medios de prensa y la opinión pública.
- iv. Diseñar un plan de comunicación con carácter informativo y preventivo, que socialice roles, alcances, limitaciones y experticias de la Organización con el fin de posicionarla y a las agencias que la integran como socios estratégicos de la cooperación para el desarrollo.
  - v. Fortalecer las capacidades institucionales de la ONU para el análisis de prefactibilidad y estimación de impacto de los nuevos proyectos, de manera previa al involucramiento. En base a la prefactibilidad, el balance de costo-beneficio debe ser revisado, considerando la realización de mapas de riesgos para identificar posibles vulneraciones a la credibilidad de la Organización al afectar su posicionamiento ante la opinión pública y ante algunos estamentos del propio gobierno.
  - vi. Diseñar una estrategia de acercamiento a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas para la socialización de las capacidades institucionales y las ventajas de recurrir a la ONU para asistencia financiera, la búsqueda del mejoramiento de los procesos de compras de la ONU y la generación de un convenio de fortalecimiento mutuo.
  - vii. La ONU debe fortalecer su incidencia para contraponer las actuales posiciones contrarias al libre ejercicio y goce de derechos en general y, especialmente, en lo referido a la perspectiva de género y no discriminación.
  - viii. La ONU debería trabajar sobre la simplificación de procedimientos para el desarrollo de proyectos y propiciar las condiciones para fortalecer las posibilidades de sostenibilidad de la cooperación para el desarrollo una vez finalizada la intervención.

## **6. Anexos**

- Lista de personas entrevistadas.
- Lista de documentos consultados.
- Detalle sobre la metodología y los instrumentos de recolección de datos.
- Matriz de evaluación.
- Marco de Resultados.