



Oficina
Independiente
de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA EN EL PAÍS **PARAGUAY**



EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA EN EL PAÍS **PARAGUAY**

DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO



INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE EVALUACIONES

Afganistán (República Islámica de)	Côte d'Ivoire	Liberia	Seychelles
Albania	Croacia	Libia	Sierra Leona
Algeria	Cuba	Macedonia del Norte	Somalia
Angola	Djibouti	Malawi	Sri Lanka
Argentina	Ecuador	Malasia	Sudán
Armenia	Egipto	Maldivas	Sudán del Sur
Azerbaiyán	Emiratos Árabes Unidos	Malí	Siria
Bahrein	El Salvador	Mauritania	Tayikistán
Bangladesh	Eswatini	México	Tanzania
Barbados y OECD	Etiopía	Moldova (República de)	Tailandia
Belarús	Filipinas	Mongolia	Timor Oriental
Benin	Gabón	Montenegro	Togo
Bhután	Georgia	Marruecos	Túnez
Bolivia	Ghana	Mozambique	Turquía
Bosnia y Herzegovina	Guatemala	Namibia	Uganda
Botswana	Guinea-Bissau	Nepal	Ucrania
Brasil	Guinea Ecuatorial (República de)	Nicaragua	Uruguay
Bulgaria	Guayana	Níger	Uzbekistán
Burkina Faso	Honduras	Nigeria	Vietnam
Cabo Verde	India	Pakistán	Yemen
Camboya	Indonesia	Panamá	Zambia
Camerún	Irak	Papua Nueva Guinea	Zimbabwe
Chad	Islas del Pacífico	Paraguay	
Chile	Jamaica	Perú	
China	Jordania	República Centroafricana	
Colombia	Kenya	República Dominicana	
Congo (República Democrática del)	Kirguistán	Rwanda	
Congo (República del)	Kuwait	Santo Tomé y Príncipe	
Costa Rica	Lao (República Democrática Popular)	Senegal	
		Serbia	

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA EN EL PAÍS: Paraguay

Copyright © PNUD julio 2024, todos los derechos reservados.

Elaborado en los Estados Unidos de América.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva o los Estados miembros de las Naciones Unidas. Esta es una publicación de la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD.

AGRADECIMIENTOS

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desea dar las gracias a todos los que contribuyeron a esta evaluación.

EQUIPO DE LA OIE

Dirección: Isabelle Mercier (directora) y Alan Fox (director adjunto)

Jefa de sección: Fumika Ouchi

Evaluador principal: Eduardo Gómez Rivero

Analista de investigación y evaluación: Claudia Villanueva

Miembros del panel asesor de evaluación: Isabel Bortagaray y Ruy de Villalobos

Consultores de evaluación: Elisa Gómez Martínez, Gisela Ulloa Vargas y Esteban Caballero Carrizosa

Publicación y divulgación: Flora Jimenez y Iben Hjorth

Apoyo administrativo: Sonam Choetsho y Resedá Rolón

La OIE no podría haber completado la evaluación sin el apoyo de las personas y entidades siguientes:

PARTES INTERESADAS Y ASOCIADOS

Personal del PNUD en el Paraguay: Silvia Morimoto (Representante Residente), Fernando Adames (Representante Residente Adjunto), Libertad María Gutiérrez Torres (Oficial de Planificación, Alianzas y Resultados) y todo el personal de la oficina del PNUD en la República del Paraguay que contribuyó con su tiempo para realizar esta evaluación.

Otras partes interesadas y asociados: el Gobierno de la República del Paraguay, representantes de los organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y los asociados bilaterales y multilaterales para el desarrollo.

PREFACIO

Me complace presentar la tercera evaluación independiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la República del Paraguay. La evaluación fue realizada por la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD y abarcó el actual período de programación 2020-2023.

La evaluación permitió examinar el desempeño programático del PNUD y comprender los diversos factores que posibilitaron u obstaculizaron la obtención de resultados. La evaluación también brindó la oportunidad de reflexionar sobre la naturaleza de la estrategia de asistencia del PNUD a un país de renta media-alta con un nivel elevado de desarrollo humano. En el Paraguay, la asistencia internacional es exigua, y existen retos complejos en materia de desarrollo, como la desigualdad social y la vulnerabilidad al cambio climático, que siguen siendo prominentes.

El Paraguay disfrutó de decenios de crecimiento económico y reducción de la pobreza, pero la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y el efecto de diversos fenómenos meteorológicos extremos, como sequías e inundaciones, han impedido que el país mantuviera esta tendencia ascendente de desarrollo. El PNUD se propuso contribuir al Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030), promoviendo el acceso a servicios universales de calidad, protección social y atención; facilitando el crecimiento económico inclusivo; fortaleciendo las capacidades institucionales para la gestión del capital natural, y apoyando la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los ejes del PND 2030.

Mediante la evaluación, se comprobó que diversos actores nacionales e internacionales para el desarrollo reconocían que el PNUD era un asociado que promovía el fortalecimiento institucional, aportaba eficiencia a la gestión de las políticas públicas y poseía la capacidad para adaptarse a los retos emergentes y promover la innovación. El PNUD desempeñó un papel relevante en el fomento de soluciones para la toma de decisiones con base empírica, apoyando al país en el cumplimiento de sus compromisos internacionales —en particular, los medioambientales— y promoviendo la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres.

De cara al futuro, el PNUD en el Paraguay debería promover las alianzas y encauzar los recursos programáticos hacia la gestión basada en resultados, centrándose en el impacto sobre los grupos más vulnerables. Asimismo, debería proporcionar un enfoque sistemático tendiente a reducir la pobreza y fomentar el desarrollo socioeconómico del país. El PNUD debería fortalecer la resiliencia y la seguridad alimentaria frente al cambio climático y seguir promoviendo la prevención de la violencia contra las mujeres, así como su empoderamiento económico y participación política.

Quisiera agradecer al Gobierno del Paraguay y a todas las partes interesadas nacionales y colegas de la oficina del PNUD en el Paraguay y de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe (DRALC) del PNUD, que han aportado su valioso tiempo, información y apoyo a lo largo de esta evaluación. Confío plenamente en que los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones que de ella se desprendan contribuirán al fortalecimiento de la próxima estrategia del programa para el país en aras de lograr una vía de desarrollo más inclusiva y sostenible para el pueblo paraguayo.



Isabelle Mercier
Directora
Oficina Independiente de Evaluación del PNUD

ÍNDICE

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	v
RESUMEN EJECUTIVO	1
CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN	3
1.1 Finalidad, objetivos y alcance de la evaluación	4
1.2 Metodología de evaluación	4
1.3 Contexto del país	6
1.4 Programa del PNUD objeto de la evaluación	8
CAPÍTULO 2: HALLAZGOS	11
2.1 Posicionamiento estratégico y alianzas	12
2.2 Resultado 1: servicios universales, protección social y atención	14
2.3 Resultado 2: crecimiento económico inclusivo	17
2.4 Resultado 3: gestión del capital natural	20
2.5 Resultado 4: servicios públicos eficientes	20
CAPÍTULO 3: CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN	41
3.1 Conclusiones	42
3.2 Recomendaciones y respuesta de la dirección	45
ANEXOS	49

FIGURAS

Figura 1. Ejecución del programa por área temática, 2020-2023	1
Figura 2. Fuentes de financiación del programa, 2020-2023	1
Figura 3. Selección de indicadores socioeconómicos	7
Figura 4. Selección de indicadores de igualdad de género	7
Figura 5. Selección de indicadores ambientales	8
Figura 6. Alineación y objetivos clave del documento del programa para el Paraguay (2020-2024)	9
Figura 7. Presupuesto y gastos por resultado (2020-2023)	10
Figura 8. Gastos por categoría de fondos (2020-2023)	10
Figura 9. Evolución del presupuesto y los gastos: resultado 1	15
Figura 10. Fuente de gastos por donante: resultado 1	15
Figura 11. Evolución del presupuesto y los gastos: resultado 2	18
Figura 12. Fuente de gastos por donante: resultado 2	18
Figura 13. Evolución del presupuesto y los gastos: resultado 3	21
Figura 14. Fuente de gastos por donante: resultado 3	21
Figura 15. Evolución del presupuesto y los gastos: resultado 4	28
Figura 16. Fuente de gastos por donante: resultado 4	28
Figura 17. Número de proyectos por marcador de género, 2020-2023	37
Figura 18. Gasto por marcador de género, 2020-2023	37

RECUADRO

Recuadro 1. Preguntas de evaluación	4
--	---

MAPAS

Mapa 1. Densidad de población y planes de uso del suelo urbano desarrollados	26
Mapa 2. Distribución de iniciativas solidarias en la plataforma Wendá	35

TABLAS

Tabla 1. Cambio de la cobertura forestal en el Chaco en el período 2018-2022: bosque nativo	24
--	----

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AMA	Área Metropolitana de Asunción
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
COVID-19	Enfermedad por el coronavirus de 2019
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DRALC	Dirección Regional de América Latina y el Caribe
DPP	Documento del programa para el país
EIPP	Evaluación independiente del programa en el país
ENI	Estrategia Nacional de Innovación
GEI	Gases de efecto invernadero
GRES	Escala de eficacia de los resultados en materia de género
IFI	Instituciones financieras internacionales
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INFONA	Instituto Forestal Nacional
MADES	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MH	Ministerio de Hacienda
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MIPYMES	Microempresas y pequeñas y medianas empresas
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIE	Oficina Independiente de Evaluación
OSC	Organización de la sociedad civil
PND 2030	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
POUT	Planes de ordenamiento urbano y territorial

SENAC	Secretaría Nacional Anticorrupción
SIIS	Sistema Integrado de Información Social
SNC	Servicio Nacional de Catastro
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Resumen ejecutivo: Paraguay

El Paraguay es un país con una economía de ingresos medios-altos, que históricamente ha estado ligada a la agricultura y la explotación de sus recursos naturales. En los últimos decenios, las políticas macroeconómicas sólidas y el crecimiento económico sostenido permitieron reducir la pobreza, pero la llegada de la pandemia de COVID-19 y los diferentes desastres naturales frenaron la tendencia. El país mantiene desafíos estratégicos, como la reducción de la desigualdad económica, la mejora de la calidad del empleo y la protección social, el impulso de la equidad de género, el acceso a la justicia, la protección de sus ecosistemas y el fortalecimiento de la resiliencia frente al cambio climático.

El programa del PNUD para el país (2020-2024) buscó potenciar las fortalezas que se le atribuyen a la organización, como sus capacidades a la hora de brindar apoyo técnico y operativo para la aplicación de políticas públicas o asistencia técnica para el fortalecimiento institucional, en pro de contribuir a las prioridades establecidas en el PND 2030. La ejecución del programa se estructuró en torno a cuatro ejes: i) mejorar el acceso a servicios universales de calidad, protección social y atención; ii) generar un crecimiento económico inclusivo; iii) fortalecer la gestión del capital natural, y iv) mejorar la eficiencia de los servicios públicos mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la ejecución de los ODS y el PND 2030.

FIGURA 1: Ejecución del programa por área temática, 2020-2023

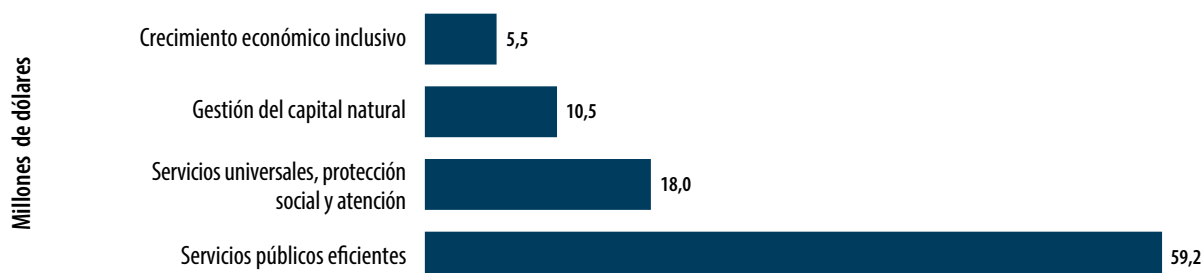


FIGURA 2: Fuentes de financiación del programa, 2020-2023



Hallazgos y conclusiones

La evaluación muestra cómo el PNUD se ha mantenido como asociado de confianza del Paraguay, que ha destacado por su capacidad de adaptación, eficiencia en la gestión y compromiso con la innovación. El PNUD añadió valor a su programa, puesto que logró acomodarse con agilidad para responder a la pandemia de COVID-19 e incorporó el Laboratorio de Aceleración, lo que permitió impulsar la digitalización y la innovación pública y social.

El PNUD dio un apoyo valioso en las áreas de protección social y desarrollo económico, pero se observaron limitaciones en cuanto a su capacidad de llegar a la población más vulnerable. El énfasis de su programa estuvo en el fortalecimiento institucional mediante el apoyo a sistemas de información y productos de conocimiento, lo cual fomentó la toma de decisiones con base empírica. Hubo diferentes instituciones y programas nacionales, como el relativo a adultos mayores, por ejemplo, que se beneficiaron de forma evidente con la colaboración establecida.

El apoyo al fortalecimiento institucional por parte del PNUD se dio tanto en el ámbito del poder ejecutivo, como del judicial y el electoral. Asimismo, se destacó por su contribución a la expansión de las instalaciones del sistema de justicia en el país, así como por la promoción de mejores prácticas en igualdad de género en diferentes instituciones públicas, en un contexto desafiante. El PNUD impulsó la atención a las necesidades diferenciadas de las mujeres en esferas, como la seguridad y lucha contra las violencias, y el empoderamiento político y económico.

El PNUD igualmente contribuyó al impulso de la producción sostenible, la protección de la biodiversidad y la sostenibilidad urbana. El programa apoyó al Paraguay en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales mediante el fortalecimiento de las instituciones, como el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) o el Instituto Forestal Nacional (INFONA). Además, participó en la formulación de múltiples planes de desarrollo territorial urbano y colaboró con plataformas multisectoriales para fomentar la producción sostenible de carne y soja. Sin embargo, la ejecución del programa también se vio afectada por las dificultades que supone la vulnerabilidad del país al cambio climático.

Recomendaciones

A fin de fortalecer la labor del PNUD en el Paraguay en relación con el apoyo a las prioridades nacionales de desarrollo, en la evaluación, se formularon cuatro recomendaciones, a saber:

Recomendación 1. Con base en la rica colaboración histórica con las instituciones estatales en el Paraguay, el PNUD debería enfocar sus estrategias y recursos en resultados de mayor impacto. El PNUD debería contribuir a que el fortalecimiento institucional se traduzca en cambios positivos en la vida de los más vulnerables. Las alianzas y los recursos programáticos deberían impulsar la gestión basada en resultados y una comunicación para el desarrollo que posibilite la apropiación nacional plena de las iniciativas y dé lugar a cambios de paradigmas entre las principales partes interesadas. El PNUD debería seguir diversificando sus fuentes de financiación, ampliando su valor añadido y minimizando los riesgos.

Recomendación 2. El PNUD debería incitar la aplicación de una mirada sistémica a la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo socioeconómico. Esto habría de facilitar y fortalecer las sinergias con el resto del programa e impulsar la integración entre las instituciones públicas vinculadas al área, otras agencias del sistema de las Naciones Unidas, el sector privado y las instituciones financieras internacionales (IFI). Su atención debería centrarse en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los programas en funcionamiento con las principales instituciones encargadas de atender a las poblaciones más vulnerables. Los recursos de innovación deberían ser un valor añadido transversal e integrado en el programa en su conjunto.

Recomendación 3. En el diseño de la próxima cartera de proyectos sobre ambiente y cambio climático, deberían integrarse como elementos transversales el acceso al agua, la reducción del riesgo de desastres, la resiliencia y la seguridad alimentaria de las comunidades vulnerables. La promoción de la producción sostenible mediante espacios de diálogo multisectoriales debería reforzarse y complementarse con iniciativas más amplias para la conservación de los bosques, la protección y la creación de áreas silvestres protegidas. El PNUD debería seguir promoviendo el desarrollo bajo en emisiones y el acceso a la financiación climática.

Recomendación 4. En el diseño del próximo programa, el PNUD debería reforzar sus enfoques de equidad entre mujeres y hombres para impulsar nuevos progresos, generar y promover información con base empírica. Debería seguir fomentando el cambio en las esferas del empoderamiento económico y político y la prevención de la violencia contra las mujeres. También debería integrar un enfoque más fuerte basado en los derechos humanos, centrado en la construcción de ciudadanía para el ejercicio de los derechos, con énfasis en los grupos más vulnerables.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN



1.1 Finalidad, objetivos y alcance de la evaluación

La Oficina Independiente de Evaluación del PNUD lleva a cabo evaluaciones independientes del programa en los países (EIPP) con miras a recopilar y presentar pruebas de las contribuciones del PNUD a los resultados de desarrollo en cada país, así como de la eficacia que tienen las estrategias de este organismo a la hora de facilitar y aprovechar los esfuerzos nacionales para lograr resultados en materia de desarrollo. El propósito de una EIPP es doble: fortalecer la rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas nacionales y su Junta Ejecutiva, y promover el aprendizaje con base empírica para contribuir a la elaboración del nuevo programa para el país. Las EIPP son evaluaciones que se llevan a cabo en el marco de las disposiciones generales contenidas en la política de evaluación del PNUD¹.

La presente corresponde a la tercera evaluación a nivel de país que realiza la OIE en la República del Paraguay². Esta EIPP abarca la labor del PNUD realizada en el marco del documento del programa para el país (DPP) 2020-2024 hasta junio de 2023. Asimismo, comprende el programa del PNUD en su totalidad y todas las fuentes de financiación, incluidos los recursos ordinarios del PNUD, los donantes y el Gobierno. En la EIPP también se examinaron las estrategias que se iniciaron en el ciclo de programación anterior y continuaron en el actual, de conformidad con el mandato de la evaluación (anexo 1).

La EIPP se guía por cuatro preguntas principales de evaluación (recuadro 1). En la evaluación, se presentan hallazgos, conclusiones y recomendaciones, que servirán como insumo para la elaboración del próximo documento del programa del PNUD para el Paraguay. Los principales destinatarios de la evaluación son la oficina del PNUD en el Paraguay, la DRALC, la Junta Ejecutiva del PNUD y el Gobierno del Paraguay. También se espera que otros organismos de las Naciones Unidas y partes interesadas en el desarrollo del país utilicen la evaluación como insumo para sus trabajos.

1.2 Metodología de evaluación

La EIPP se llevó a cabo de acuerdo con el proceso y la metodología aprobados para la OIE (véase el marco de evaluación en el anexo 2), así como con las normas y estándares de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG)³. Al comienzo de la evaluación, el equipo (junto con la oficina del PNUD en el país) identificó y validó la lista de todos los proyectos del ciclo de programación que sirvió de base para el análisis (véase la lista completa de proyectos en el anexo 6). A continuación, se realizó un examen del material de referencia, como las estrategias del programa para el país, los documentos de proyectos y programas, los informes de supervisión, las auditorías, las evaluaciones (véase la lista completa en el anexo 5) y un análisis de las partes interesadas. En la evaluación, se buscó lograr la representación equilibrada de los diferentes tipos

RECUADRO 1. Preguntas de evaluación

1. ¿Qué se propone lograr el programa del PNUD para el país durante el período que se examina?
2. ¿En qué medida el programa ha alcanzado (o es probable que alcance) los objetivos previstos?
3. ¿En qué medida el PNUD ha podido adaptarse a la pandemia de COVID-19 y apoyar el proceso de preparación, respuesta y recuperación del país?
4. ¿Qué factores contribuyeron al desempeño del PNUD y, en última instancia, a la sostenibilidad de los resultados?

¹ Véase: <http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml>.

² La OIE llevó a cabo una evaluación de los resultados de desarrollo en 2012 y su primera EIPP en 2018. Véanse ambos documentos aquí: <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/adr/paraguay.shtml>.

³ Véase el sitio web del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas: <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>.

de actores que participaron en el programa, como los funcionarios gubernamentales, los asociados en la ejecución de proyectos, los grupos beneficiarios, los organismos de las Naciones Unidas y otros asociados para el desarrollo, entre ellos las organizaciones donantes, la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico.

En la evaluación, se empleó un sistema de calificación para evaluar el desempeño del programa en el país, utilizando los cinco criterios de evaluación acordados internacionalmente: pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad (criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo [CAD] de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE])⁴. Se evaluó la pertinencia y coherencia del programa del PNUD para el país en relación con las principales políticas y estrategias nacionales de desarrollo, los cambios en el contexto nacional y las intervenciones de otros agentes internacionales en el país. También se examinó la capacidad del PNUD para adaptarse a los cambios en el contexto y responder a las necesidades y prioridades nacionales de desarrollo. La eficacia del programa se analizó mediante una evaluación de los progresos realizados en la consecución de los productos previstos y el grado en que esos productos contribuyeron a los resultados previstos del documento del programa para el país. A fin de determinar la eficiencia, se evaluó hasta qué punto los resultados se obtuvieron de manera económica y oportuna. Se analizó la sostenibilidad mediante el estudio de la probabilidad de que los beneficios netos continúen después de las intervenciones. En la EIPP se examinaron los factores específicos que han influido en el programa, tanto positiva como negativamente, teniendo en cuenta todos los criterios. Los resultados de la calificación de la ejecución del programa para el país figuran en el anexo 8.

La evaluación se basó en la información que se recopiló de diferentes fuentes y se trianguló antes del análisis final. Entre ellas, se encuentran:

- Un examen de los datos clave del contexto nacional (véase el anexo 3) y la documentación del PNUD sobre proyectos y programas en el Paraguay, informes de auditoría, evaluaciones descentralizadas, documentos de investigación y otras publicaciones existentes relacionadas con el país⁵.
- Una presentación exhaustiva de los resultados del ciclo de programación por parte de la oficina del PNUD en el país, que se examinó al comienzo de la misión sobre el terreno y se verificó durante las entrevistas.
- Un conjunto de visitas sobre el terreno a Paraguarí, Itapúa y Ñeembucú; Guairá y Misiones, y Presidente Hayes y Boquerón en el Chaco (región Occidental).
- Un análisis de los resultados y productos del programa, la situación de sus indicadores (véase el anexo 7) y las teorías de cambio subyacentes, y un inventario de los proyectos ejecutados en relación con los objetivos establecidos en el documento del programa. La recopilación de datos se complementó con un análisis mediante sistemas de información geográfica (véase el anexo 9).
- Se entrevistó a un total de 141 partes interesadas en el programa, entre ellas 71 mujeres (véase la lista completa en el anexo 4). Se realizaron entrevistas semiestructuradas a los grupos de interés. Se realizaron grupos focales con los beneficiarios. Esto permitió reunir datos, evaluar las percepciones sobre el alcance y la eficacia de las intervenciones del programa, determinar los factores que afectan el rendimiento e identificar los puntos fuertes y débiles del programa.

De conformidad con la Estrategia de Igualdad de Género del PNUD, en la evaluación se examinó el nivel de incorporación de la perspectiva de género en todo el programa y las operaciones en el país. Los marcadores de género del PNUD permitieron hacer un seguimiento de las asignaciones de recursos para la igualdad de género en el programa. Se utilizó la escala de eficacia de los resultados en materia de género (GRES)

⁴ El sistema de calificación de la OIE del PNUD se puede consultar aquí: <http://web.undp.org/evaluation/ratingsystem.shtml>.

⁵ En el período que se examina, se llevaron a cabo once evaluaciones descentralizadas. La evaluación de la calidad del informe fue satisfactoria, cinco fueron moderadamente satisfactorias, dos fueron moderadamente insatisfactorias, y tres no han sido calificadas. Los informes de evaluación están disponibles en: <https://erc.undp.org/evaluation/units/208>.

de la OIE para realizar un análisis de los resultados del programa con perspectiva de género⁶. Cuando se disponía de ellos, se recopilaron datos desglosados por sexo y se evaluaron en función de los resultados del programa.

Se garantizó la calidad del informe de la EIPP a través de procesos de examen interno y externo antes de ser presentado a la oficina en el país y a la DRALC para que formularan observaciones y determinaran posibles errores de hecho. A continuación, el informe revisado se envió al Gobierno y a otros asociados nacionales para que hicieran observaciones. Se celebró una última reunión informativa por videoconferencia, en la que participaron representantes de las principales partes interesadas del programa. El evento ofreció una oportunidad adicional para examinar los resultados de la evaluación y las formas de avanzar en el próximo ciclo, incluida la respuesta de la dirección que presentó la oficina del PNUD en el país.

1.3 Contexto del país

El Paraguay es un país en desarrollo sin salida al mar, con una economía de ingresos medios-altos y una población de 6,1 millones de habitantes, en su mayoría jóvenes, que residen en zonas urbanas, aunque también se registran más de 140.000 indígenas pertenecientes a 19 pueblos⁷. La economía del país ha estado históricamente ligada a la agricultura y a la explotación de sus recursos naturales, pero apuesta por la transición hacia una base productiva más industrializada. Los esfuerzos del país para abordar los desafíos de desarrollo se han visto reflejados en su Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030) y su compromiso con los ODS.

Las políticas macroeconómicas sólidas y el crecimiento económico sostenido permitieron al país lograr avances significativos hasta la irrupción de la pandemia de COVID-19. Otras perturbaciones recientes, como las sequías o la inflación debida a los precios internacionales de los alimentos y los combustibles, han frenado el crecimiento económico y la tendencia en la reducción de la pobreza. El crecimiento del producto interno bruto (PIB) disminuyó de un promedio anual del 4,4 por ciento entre 2003 y 2018 a un 0,7 por ciento entre 2019 y 2022⁸. En el Presupuesto General de la Nación 2023, se observó una capacidad de inversión exigua, ya que solo se asignó el 14 por ciento a la inversión física, y el 72 por ciento del gasto se destinó a salarios, transferencias y servicio de la deuda⁹.

La pandemia de COVID-19 en el país tuvo efectos significativos en cuanto a la pérdida de vidas humanas, la pobreza y la desigualdad. Desde enero de 2020, en el Paraguay se registraron 734.840 casos de COVID-19 y 19.849 muertes¹⁰. Aunque la inflación ha estado en gran medida controlada, su escalada en 2022 afectó el poder adquisitivo y el acceso a bienes y servicios básicos. Sin embargo, el país también experimentó una disminución significativa de la desigualdad —con un índice de Gini de 45,65 en 2019 a 42,76 en 2022¹¹—, que, en parte, se debió a los impactos positivos de las transferencias sociales recibidas en los hogares de bajos ingresos durante la pandemia (véase la figura 3).

La calidad del empleo enfrenta desafíos de larga data en el país. Casi dos de cada tres personas ocupadas (64,2 por ciento a finales de 2021) trabajaban en el sector informal, un porcentaje que apenas ha variado en el último decenio¹².

⁶ La GRES permite clasificar los resultados de género en cinco categorías: negativo, insensible, orientado, sensible y transformador en materia de género.

⁷ Instituto Nacional de Estadística, 2023. Resultados preliminares Censo Nacional de Población y Vivienda 2022. Véase: <https://www.ine.gov.py/censo2022/>.

⁸ Banco Mundial. Véase: <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>.

⁹ Fundación Desarrollo en Democracia (DENDE). Véase: <https://dende.org.py/pgn-2023-en-que-gasta-eleestado/>.

¹⁰ Organización Mundial de la Salud (OMS). Véase: <https://covid19.who.int/region/amro/country/py>.

¹¹ Datos sobre pobreza del Banco Mundial. Véase: <https://pip.worldbank.org/country-profiles/PRY>.

¹² Instituto Nacional de Estadística (INE). Véase: <https://www.ine.gov.py/>.

FIGURA 3: Selección de indicadores socioeconómicos

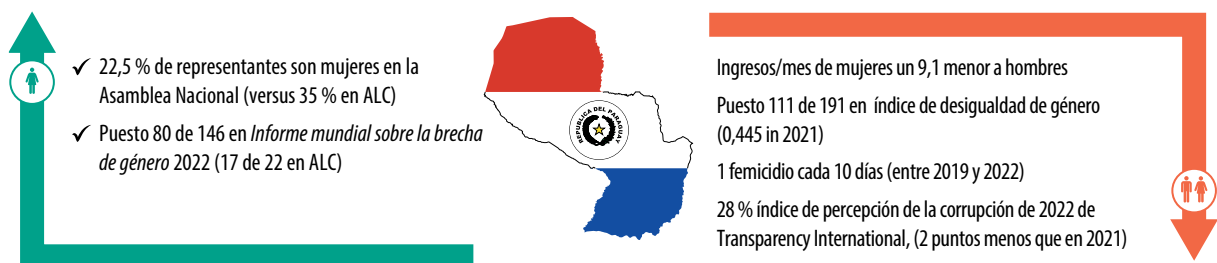


Fuente: OIE con datos del índice de desarrollo humano (IDH), PNUD; INE Paraguay; Banco Mundial y Banco Central del Paraguay

El país ha estado promoviendo cambios para reforzar la gobernanza, la protección social, la democracia y la justicia, pero persisten desafíos en términos de desigualdad, corrupción, derechos humanos y cuestiones de seguridad. El Paraguay obtuvo 28 puntos en el índice de percepción de la corrupción de 2022 de Transparency International, lo cual lo ubica dos puntos por debajo de 2021 y en el puesto 137 de 180 países encuestados. En materia de derechos humanos, el Paraguay aceptó 202 de las 210 recomendaciones recibidas durante el tercer ciclo del examen periódico universal. Garantizar el acceso a la justicia, mejorar la celeridad de los tribunales y reducir la acumulación de casos siguen siendo desafíos clave.

En lo tocante a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, el Paraguay aún tiene grandes deficiencias debido a las desigualdades socioeconómicas, los prejuicios culturales, los estereotipos de género y otras brechas de género¹³. La violencia de género es un problema grave, ya que se estima que casi 4 de cada 5 mujeres mayores de 18 años han experimentado alguna forma de violencia al menos una vez en su vida¹⁴. Más de la mitad de las mujeres (54 por ciento) consideraron que el abuso de pareja empeoró desde el comienzo de la pandemia de COVID-19¹⁵. Las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en la arena política. El Paraguay se ubicó en el puesto 34 de 146 países en el subíndice de empoderamiento político del *Informe mundial sobre la brecha de género*¹⁶ (véase la figura 4).

FIGURA 4: Selección de indicadores de igualdad de género



Fuentes: OIE con datos de la Unión Interparlamentaria; Foro Económico Mundial; Organización Internacional del Trabajo; PNUD, *Informe sobre desarrollo humano*; Banco Mundial, y Transparency International

¹³ ONU Mujeres. Paraguay. Véase: <https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/paraguay>.

¹⁴ INE Paraguay. *Encuesta Nacional de Situación de la Mujer 2021*. Véase: <https://www.ine.gov.py/>.

¹⁵ ONU Mujeres (2021). *Midiendo la pandemia de sombra: la violencia contra las mujeres durante el COVID-19*.

¹⁶ Foro Económico Mundial (2022). *Global Gender Gap Report, 2022, Insight Report*. Véase: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf.

El Paraguay tiene dos ecosistemas forestales particularmente amenazados: el Bosque Atlántico, un bosque subtropical húmedo, rico en flora y fauna; y una parte enorme del Gran Chaco, la ecorregión boscosa más importante de América del Sur después de la Amazonía y la mayor extensión de bosques secos del continente. El capital natural del país es muy vulnerable al cambio de uso de la tierra y a los efectos del cambio climático y ya ha estado expuesto a fenómenos meteorológicos extremos, sobre todo sequías (2020-2022) e inundaciones.

El país es una de las pocas naciones del mundo con un sistema eléctrico basado casi exclusivamente en una fuente renovable: la energía hidroeléctrica¹⁷. Hay un gran excedente de electricidad, que se exporta desde las represas de Itaipú y Yacyretá al Brasil y la Argentina, respectivamente. Sin embargo, a nivel nacional, las principales fuentes de energía utilizadas no son renovables, como la biomasa y los hidrocarburos¹⁸. El país enfrenta desigualdades en el consumo de electricidad, que se correlaciona con la desigualdad en términos de desarrollo humano en el país (véase la figura 5).

FIGURA 5: Selección de indicadores ambientales



Fuentes: OIE con datos del INFONA y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

1.4 Programa del PNUD objeto de la evaluación

El PNUD trabaja en el Paraguay desde 1977 con la firma del Acuerdo sobre Asistencia Técnica entre la República del Paraguay y el PNUD. A lo largo de los años, su programa se ha ido adaptando a la evolución de las prioridades y los desafíos de desarrollo del país. En el ciclo de programación anterior, el PNUD mantuvo una estrecha relación con el Gobierno del Paraguay durante la prestación de apoyo sustantivo al fortalecimiento institucional para la aplicación de políticas ambientales y programas sociales. Se observaron mejoras en los marcos legislativos e institucionales de cambio climático y reducción del riesgo de desastres del Paraguay, así como en la focalización de los instrumentos y criterios para la selección de los beneficiarios de los programas de protección social.

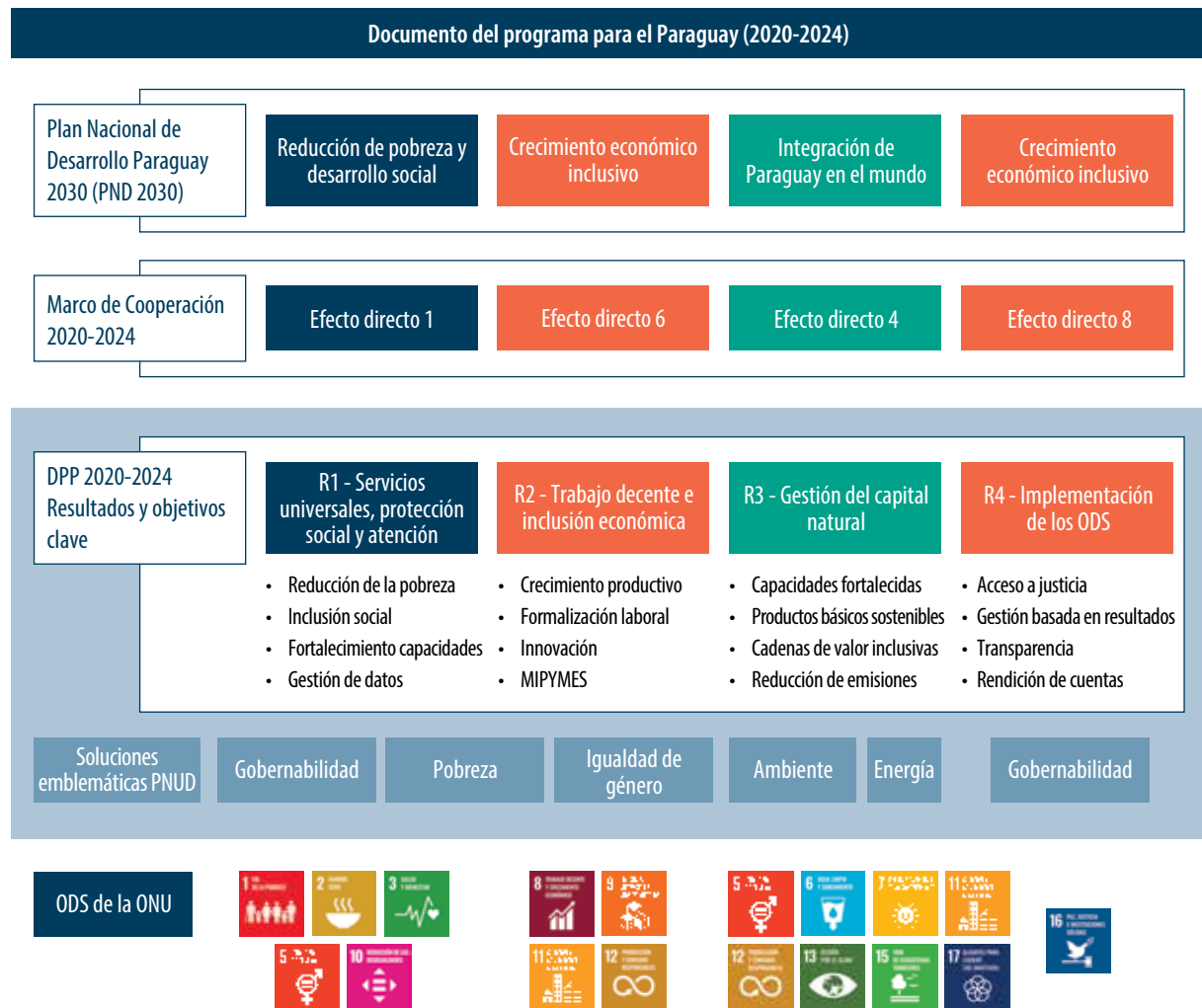
Al diseñar el actual programa para el país (2020-2024)¹⁹, el PNUD en el Paraguay tuvo en cuenta las áreas que se consideran fortalezas del PNUD (apoyo a políticas, desarrollo de capacidades, asistencia técnica, incidencia y capacidad de ejecución), así como las prioridades establecidas en el PND 2030 y el Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2020-2024 entre la República del Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas. En consecuencia, el actual DPP se diseñó en torno a cuatro resultados propuestos: **i) mejorar el acceso a servicios universales de calidad, protección social y atención; ii) promover la generación de medios de vida sostenibles, el trabajo decente y la inclusión económica; iii) fortalecer la gestión del capital natural en aras de un desarrollo sostenible y bajo en emisiones, y iv) fortalecer la capacidad del Paraguay para hacer un inventario de las desigualdades e implementar y dar seguimiento a los Objetivos y el PND Paraguay 2030.** Véanse los principales objetivos de cada resultado en la figura 6.

¹⁷ Datos del Banco Mundial. Véase: <https://datos.bancomundial.org/>.

¹⁸ Viceministerio de Minas y Energía. Véase: <https://www.ssme.gov.py/vmme/>.

¹⁹ Véase el documento actual del programa para el Paraguay (2020-2024): <https://digitallibrary.un.org/record/3841334>.

FIGURA 6: Alineación y objetivos clave del documento del programa para el Paraguay (2020-2024)



Fuente: OIE

El DPP se sustenta en los siguientes elementos para acelerar el logro de los ODS: i) facilitar las innovaciones; ii) tener un rol integrador, y iii) no dejar a nadie atrás. Entre las asociaciones que el PNUD se proponía establecer a través de este DPP figuraban las que se celebrarían con una amplia gama de asociados nacionales, otros organismos de las Naciones Unidas, los donantes, el sector privado y la sociedad civil.

El marco de resultados del DPP está estructurado en cuatro resultados y nueve productos. El presupuesto estimado para el programa quinquenal ascendió a 200,5 millones de dólares de los Estados Unidos, y sus gastos a cierre de 2023 han sido de 93,3 millones de dólares, casi dos tercios de los cuales se asignaron al resultado 4, como se presenta en la figura 7. Debido a la condición de país de ingresos medios-altos, la mayor parte de los recursos previstos para el DPP tienen que ser movilizados. Solo el 2 por ciento de los gastos del programa proceden de fondos propios. El modelo de actividades del PNUD está estrechamente vinculado a su capacidad para movilizar y ejecutar fondos proporcionados por el Gobierno, que se destinan a la puesta en marcha de programas y proyectos nacionales. En el ciclo actual, ya se han ejecutado más de 76,6 millones de dólares de ese tipo de fondos, lo que representa el 82 por ciento de toda la ejecución del PNUD, como se muestra en la figura 8.

FIGURA 7. Presupuesto y gastos por resultado (2020-2023)

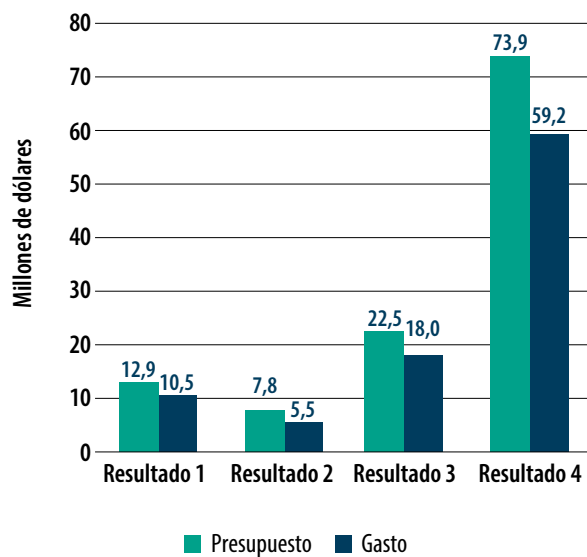
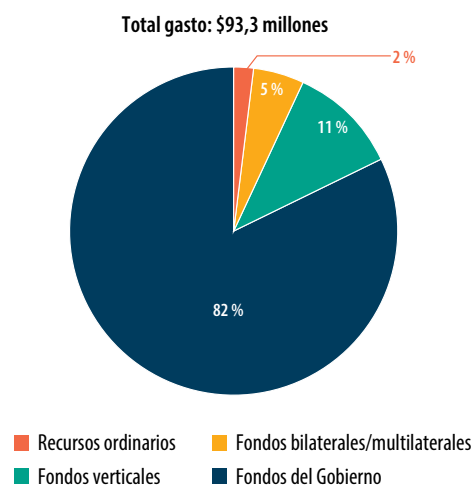


FIGURA 8. Gastos por categoría de fondos (2020-2023)



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2024

CAPÍTULO 2

HALLAZGOS



2.1 Posicionamiento estratégico y alianzas

Hallazgo 1: posicionamiento estratégico. El PNUD se posicionó efectivamente como un asociado reconocido y confiable ante las contrapartes institucionales paraguayas, máxime dentro del Poder Ejecutivo. Puso a disposición sus procedimientos y conocimientos técnicos para proporcionar bienes y servicios de alta calidad de manera ágil, innovadora y transparente, lo que fue identificado como el valor agregado más destacado por las entidades asociadas de la cartera y otros donantes. La capitalización plena de este posicionamiento estratégico para apoyar al país en las grandes reformas estructurales necesarias para el desarrollo sostenible y la reducción de las desigualdades se vio obstaculizada por la desinformación respecto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), a pesar de los esfuerzos de comunicación de la oficina en el país para revertir esta situación.

El equipo de evaluación confirmó —durante el proceso de trabajo— el reconocimiento de la labor del PNUD entre las instituciones gubernamentales. Varias entidades estatales destacaron la capacidad del PNUD para proporcionar el personal y los bienes necesarios para lograr los productos institucionales pertinentes. Por ejemplo, el apoyo del PNUD en la contratación de personal de la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda (MH)²⁰ aumentó la rapidez con que se identificaron los posibles beneficiarios. Gracias a ese apoyo, los encuestadores pudieron visitar los municipios dos veces al año, en lugar de una vez cada cuatro años. Además, el apoyo del PNUD a la Secretaría Técnica de Planificación (STP) del Gabinete de la Presidencia ha contribuido directamente a la elaboración de 10 planes de planificación urbana para el distrito de Asunción, por primera vez con un enfoque de desarrollo.

Se destacó la habilidad del PNUD para administrar los fondos de manera ágil y transparente, lo que ha posicionado a la oficina en el país como un asociado preferente por múltiples instituciones en diferentes esferas de acción. Al mismo tiempo, esta habilidad se identificó como un área en la que el PNUD podía seguir modernizándose y transfiriendo capacidades a la administración pública nacional y local. Por ejemplo, el PNUD es reconocido como un líder experto en el campo del medio ambiente y el clima, con gran credibilidad y la capacidad de integrar este tema en su trabajo con varios ministerios. El Gobierno percibe al PNUD como un asociado eficiente y con alta capacidad técnica en la ejecución de proyectos en coordinación con el Estado. Demostró una gran eficiencia en el acceso a fondos verticales, especialmente alineados con los compromisos del país, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Asimismo, en materia de gobernabilidad y acceso a la justicia, se destacó la importancia del PNUD para la expansión y el fortalecimiento institucional en las áreas de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) y la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC).

El PNUD demostró su compromiso con el fortalecimiento de las políticas públicas a través de la gestión de datos, soluciones innovadoras y recomendaciones basadas en investigaciones experimentales. Algunos ejemplos son el desarrollo del Sistema Integrado de Información Social y la plataforma Wendá, que se creó para apoyar la respuesta a la pandemia. Además, el PNUD promovió la capacitación en el diseño de procesos de innovación y políticas públicas centradas en el usuario a través del programa Innovadores Públicos y el apoyo a la Estrategia Nacional de Innovación (ENI) y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), lo cual refleja el compromiso nacional con la mejora de la administración pública.

²⁰ En virtud de la Ley 7158 del 14 de agosto de 2023, se estableció el Ministerio de Economía y Finanzas. Este fusiona al Ministerio de Hacienda, a la Secretaría de la Función Pública y a la Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social.

Este ciclo de programación se caracterizó por un contexto adverso para tratar temas de opinión pública relacionados con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el país. El enfoque sesgado y el debate muy controvertido sobre las cuestiones de género y su uso educativo y público, junto con la resistencia de algunos actores sociales a asociarse a los ODS, han obstaculizado el avance en materias específicas²¹. El PNUD contó con fondos para desarrollar campañas de promoción de los ODS durante el período 2021-2022. Estas campañas se adaptaron a diferentes públicos, incluidos los jóvenes, pero las restricciones de financiación suprimieron esta estrategia. La limitación de la oficina en el país para mantener un equipo de comunicaciones bien dotado de recursos dio como resultado una comunicación más reactiva que preventiva.

Hallazgo 2: alianzas y coherencia programática. La oficina del PNUD en el Paraguay fortaleció su colaboración con el Gobierno y los agentes socioeconómicos pertinentes, pero aún puede fortalecer más su colaboración con algunos actores clave nacionales, el sector privado y la sociedad civil. La ampliación de la cartera internacional de donantes fue escasa, salvo en el área ambiental. Las asociaciones con las IFI siguieron limitadas por la falta de acuerdos interinstitucionales a nivel global, y los proyectos conjuntos con otros organismos de las Naciones Unidas fueron reducidos.

El PNUD centró su labor en el fortalecimiento institucional y el apoyo directo a la aplicación efectiva de políticas, programas y proyectos de las contrapartes nacionales. El reconocimiento de la eficacia del PNUD expresado en la solicitud de ese tipo de apoyo es pertinente en una economía de ingresos medios-altos con fuentes acotadas de financiación para el desarrollo alternativo. Los esfuerzos de asociación con las instituciones nacionales han sido intensos durante todo el período. La deficiencia más significativa en este ciclo ha sido la escasa interacción con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), dado el papel protagónico de sus respectivas carteras en el logro de los objetivos del PNUD en materia de producción sostenible y protección social, respectivamente.

El trabajo con otros actores socioeconómicos cobró impulso durante la pandemia, como una forma de avanzar en la recuperación, lo que fue posible gracias al acceso a fondos verticales y sus enfoques basados en el diálogo. Sin embargo, es probable que algunos temas relevantes del programa — como el cumplimiento de la Agenda 2030, el diálogo social o la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres— podrían haber ganado mayor terreno con una interacción más significativa con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el sector privado. Una oferta clara de productos y servicios, que se adaptara a las necesidades y a la realidad del país —y que haya sido elaborada y ofrecida por la DRALC o que se ejecutara con su apoyo—, podría haber facilitado la interacción y la asociación con las OSC y el sector privado.

Los esfuerzos por ampliar la cartera de donantes y movilizar recursos financieros de las IFI tropezaron con incompatibilidades operacionales y la falta de acuerdos globales entre el PNUD y las IFI, como el BID o el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). Esto impidió que se realizaran intervenciones conjuntas a nivel de la oficina en el país. Existen diferentes IFI que tienen intereses comunes a los del PNUD y se centran en el desarrollo de la infraestructura y la energía, con una creciente preocupación por los impactos sociales. En este sentido, se hallan enfoques comunes en la sostenibilidad, la transición a una economía verde y el interés por la inversión en electromovilidad, el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica en el Paraguay y la participación en el mecanismo NAMA Facility. Esta cuestión ha sido clave, dada la prioridad del Gobierno en la movilización de créditos provenientes de las IFI.

²¹ Se pueden encontrar más detalles sobre cómo esto afectó directamente el trabajo de igualdad de género en el hallazgo 18.

A pesar de haber formulado varias propuestas conjuntas con otros organismos, fondos o programas de las Naciones Unidas, ninguna llegó a buen puerto. Las respuestas integradas basadas en una narrativa común solo se lograron en temas muy concretos, como la violencia de género con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o en los derechos de las personas transgénero con el UNFPA y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA). En el sector del medio ambiente, se ha realizado un trabajo interinstitucional con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), pero en circunstancias muy particulares, vinculadas a un nuevo papel como organismo ejecutor dentro de un proyecto. No se han seguido estrategias comunes para acceder a nuevas fuentes de financiación entre el número reducido de actores internacionales en el país, como la Unión Europea.

2.2 Resultado 1: servicios universales, protección social y atención

Resultado 1 del DPP: Para 2024, las personas que vivan en el Paraguay y estén allí en tránsito, especialmente las que se encuentren en situación de vulnerabilidad, tendrán más fácil acceso a servicios universales de calidad, protección social y atención.

Productos relacionados:

PRODUCTO 1.1: Se han creado modelos innovadores y productos del conocimiento para fomentar la adopción de decisiones informadas en programas y políticas sociales que benefician a los grupos vulnerables, como las personas que viven en la pobreza, los pueblos indígenas, las mujeres y la juventud.

PRODUCTO 1.2: Se ha mejorado la capacidad nacional y subnacional de gestión y análisis de datos, y la coordinación intersectorial para el desarrollo, la ejecución y el seguimiento de los programas sociales que benefician a los pobres y otros grupos vulnerables.

Durante el ciclo de programación en curso, el PNUD ejecutó 14 proyectos con arreglo a este resultado, con un presupuesto de 12,9 millones de dólares (frente a una estimación de 43 millones de dólares al comienzo del ciclo) y gastos de 10,5 millones de dólares (véase el desglose por año en la figura 9). La tasa de ejecución fue del 82 por ciento durante los primeros cuatro años del programa. La limitada movilización de recursos en este resultado estuvo relacionada con su fuerte dependencia de las fuentes de financiación del Gobierno (véase la figura 10), los cambios en las prioridades gubernamentales a raíz de la aparición de la COVID-19 y la escasa interacción resultante con algunos ministerios clave para la protección social.

FIGURA 9. Evolución del presupuesto y los gastos: resultado 1

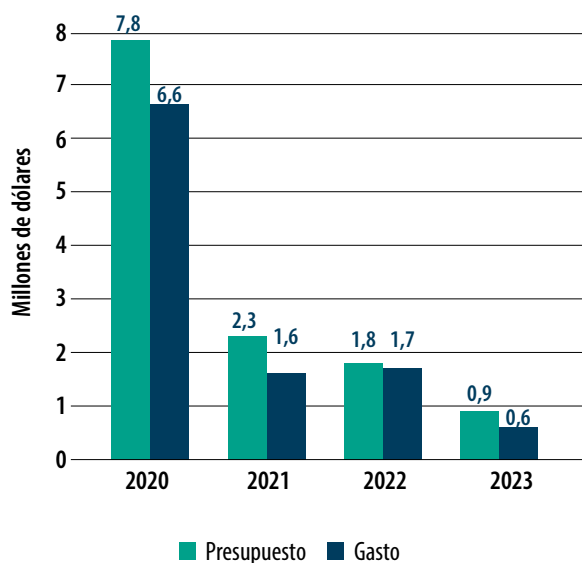
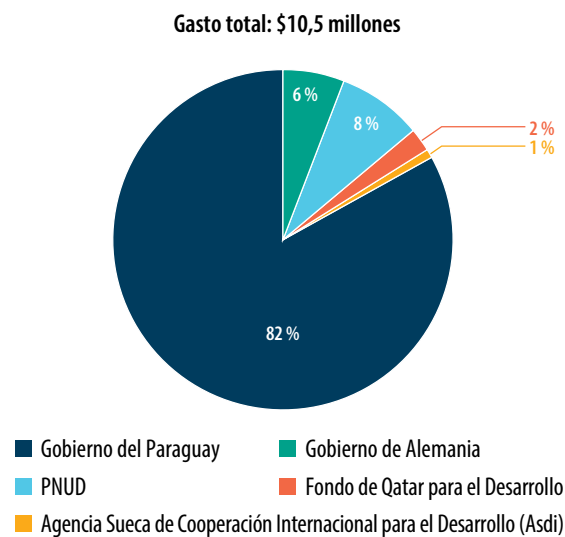


FIGURA 10. Fuente de gastos por donante: resultado 1



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2024

Hallazgo 3: protección social. El PNUD prestó asistencia técnica para mejorar la capacidad de gestión del Gobierno y mejoró los sistemas de información, lo que facilitó la adopción de decisiones sobre protección social con base empírica. Sin embargo, la escasa interacción con el MDS redujo el alcance de la contribución.

Durante el actual ciclo de programación, el PNUD centró sus acciones en el fortalecimiento de algunas de las entidades encargadas de coordinar los pilares básicos del sistema de protección social en el Paraguay²². En 2018, la Presidencia de la República puso en marcha el Sistema de Protección Social (SPS) “¡Vamos!” con el fin de orientar las acciones de protección social desde un enfoque territorial hacia los municipios. Con financiamiento de Itaipú Binacional, el PNUD brindó apoyo técnico a la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República y a la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS)²³ para un mejor desempeño de sus funciones y la promoción del nuevo sistema de protección social.

El principal apoyo del PNUD se centró en los sistemas de información, lo que permitió fortalecer el Sistema Integrado de Información Social (SIIS)²⁴ y su plataforma e-Heka²⁵. Estas herramientas ayudan a supervisar más de 100 programas de 26 instituciones, tienen la capacidad de desglosar los datos por distrito y permiten una mejor toma de decisiones con base empírica. Estas herramientas, junto con la prueba piloto del SPS “¡Vamos!”, fomentaron la adopción de una visión integrada de la protección social que también incorpora una serie de innovaciones en materia de enfoques de políticas públicas en el Paraguay y promovieron una perspectiva de inclusión y ciclo de vida basado en los territorios. El apoyo del PNUD a la elaboración del Registro Integral de

²² Los tres pilares básicos del sistema de protección social son: i) el sistema contributivo de seguridad social; ii) los programas sociales no contributivos o compensatorios para la reducción de la pobreza, y iii) los servicios sociales básicos universales, es decir, el sistema público de salud y el sector público de educación.

²³ El Gabinete Social de la Presidencia de la República es el órgano encargado de promover, coordinar y dirigir la gestión de los programas y políticas públicas del Gobierno nacional en materia social. Está presidido por el presidente de la República.

²⁴ El SIIS es una herramienta de gestión de políticas de protección social que integra la información de las personas y potenciales beneficiarios (registro único de beneficiarios), además de la oferta pública disponible (programas sociales) y sus presupuestos vinculados.

²⁵ La Plataforma de Visualización de Datos e Indicadores e-Heka es una herramienta digital de acceso público que muestra gráficamente la información alojada en el SIIS. Promover la transparencia y la innovación social y avanzar hacia una gestión más eficiente fueron los objetivos que impulsaron la creación de la plataforma.

Protección Social proporcionó a las instituciones una herramienta clave que les permite recopilar datos para identificar la población y la composición de los hogares en términos nominales y georreferenciales, así como para precisar la población destinataria de los paquetes de servicios y su estado de protección.

Los avances logrados fueron valorados positivamente por las contrapartes involucradas y constituyeron un paso adelante en la promoción de la gestión basada en los resultados en el país. Sin embargo, el alcance del SPS “¡Vamos!” fue acotado, ya que solo abarcó 11 de los 263 municipios del país. Del mismo modo, es necesario seguir desarrollando los sistemas de información, así como actualizar el SIIS para facilitar la carga automatizada de datos en línea y superar su persistente reto de recopilar regularmente datos de las diferentes instituciones.

Dado que estas iniciativas se dieron en un proceso de desarrollo institucional aún incipiente, su sostenibilidad e impacto futuro dependen de su capacidad para arraigarse en el Poder Ejecutivo. La emergencia provocada por la pandemia de COVID-19 también fue un factor que alteró las prioridades del Gobierno y, en consecuencia, el seguimiento del desarrollo estructural de la nueva política social. A este respecto, la principal debilidad identificada en la promoción del sistema de protección social del país por parte del PNUD fue la falta de interacción con el MDS durante este ciclo. Esto cercenó la capacidad del PNUD para contribuir más directamente a programas sociales nacionales, como Tekoporá o Tenonderá, que se centran en las poblaciones más vulnerables del país.

Hallazgo 4: servicios públicos inclusivos. El PNUD demostró adaptabilidad a la pandemia de COVID-19, gestión eficiente e impulso a la innovación como medio para promover la mejora de los servicios públicos en el país. Sin embargo, no es fácil verificar en qué medida estas contribuciones lograron beneficiar a las categorías prioritarias de la población en situación de vulnerabilidad.

En el DPP del PNUD se señalaron cuatro categorías de poblaciones vulnerables (las personas que viven en la pobreza, los pueblos indígenas, las mujeres y la juventud) para mejorar su calidad de vida mediante el fortalecimiento de los servicios sociales básicos. Para ello, se han puesto en marcha diversas iniciativas en los ámbitos de la salud, la innovación en los servicios públicos y el registro catastral. Se ha reconocido la relevancia de estas iniciativas, en algunos casos por su adaptabilidad a contextos de emergencia y en otros para abordar los déficits estructurales del país. Sin embargo, colectivamente, las intervenciones carecían de coherencia programática, lo que dificultó la creación de sinergias entre ellas y cercenó su capacidad para tener un mayor impacto en las poblaciones destinatarias.

En respuesta a la emergencia de la COVID-19, el PNUD demostró adaptabilidad y eficiencia en la reconfiguración de su proyecto de apoyo a hospitales especializados a través de la provisión de equipos biomédicos con fondos de la entidad Itaipú Binacional. Gracias a la entrega de 452 equipos y materiales biomédicos a 14 hospitales, centros médicos e institutos especializados, se mejoró la hospitalización y atención a pacientes con COVID-19. En particular, la concesión oportuna de 30 respiradores al sistema de salud a mediados de mayo de 2020 contribuyó al tratamiento de pacientes graves con COVID-19. Hubo una distribución eficiente de estos respiradores en los hospitales de Asunción y del departamento Central, que fueron las zonas donde la tasa de infección fue más alta debido a la mayor densidad poblacional. La contraparte mencionó la entrega oportuna y la buena relación calidad-precio como factores clave que influyeron en la decisión de ampliar el programa inicial para apoyar el programa nacional de vacunación.

En la respuesta a la COVID-19 también se aprovecharon los fondos de innovación como medio para promover servicios públicos inclusivos y de calidad. En el marco de la ENI, el PNUD, a través de su Laboratorio de Aceleración²⁶, desarrolló la plataforma Wendá²⁷ para coordinar los pilares de acción: resiliencia empresarial,

²⁶ Desde 2019, el PNUD ha puesto en marcha 91 laboratorios, que abarcan 115 países, diseñados para cerrar la brecha entre las prácticas actuales de desarrollo internacional a un ritmo acelerado de cambio. Véanse más detalles aquí: www.undp.org/acceleratorlabs.

²⁷ Véase: www.wenda.org.py.

laboral y ciudadana. A través de la plataforma, se coordinó y empoderó a actores e instituciones para que crearan iniciativas y optimizaran los recursos disponibles con miras a enfrentar los desafíos del distanciamiento social durante la pandemia. También se apoyó el programa Innovadores Públicos como estrategia para generar capacidad instalada de innovación en instituciones públicas, en línea con la ENI y en alianza con el CONACYT. Luego de generar evidencias de la capacidad institucional interna para brindar soluciones a la población, en 2023 se lanzó una segunda edición del programa.

El apoyo del PNUD al Servicio Nacional de Catastro (SNC) permitió fortalecer su capacidad para mantener la actualización continua del registro catastral. Este SNC es responsable del registro de todos los bienes inmuebles en el país, sus propietarios y su valor. Se trata de un servicio público fundamental, clave para la administración del impuesto inmobiliario, y en el Paraguay fue un desafío estructural, debido a las debilidades históricas en el registro de la propiedad de la tierra en el país. También los fondos de Itaipú Binacional permitieron que el PNUD fomentara la modernización y, por ende, la mejora de los servicios del SNC a través de la capacitación técnica, la digitalización, el desarrollo de herramientas informáticas para la actualización de cartografía y datos catastrales, la adquisición de hardware y software, y la contratación de equipos técnicos. El fortalecimiento institucional se refleja en la mejora del indicador sobre el número de certificados entregados frente al total de certificados solicitados, que pasó del 58 por ciento en 2018 al 85 por ciento en 2021.

Uno de los puntos débiles de los proyectos del PNUD fue su capacidad para identificar y medir a los beneficiarios finales de esas medidas para mejorar los servicios públicos. Esta debilidad en los datos de los proyectos dificultó la evaluación de si realmente se había llegado a la población destinataria, es decir, a las personas en situación de vulnerabilidad. Es difícil proporcionar información precisa sobre los porcentajes de beneficiarios pertenecientes a poblaciones vulnerables que reconocen una mejora en el acceso a los servicios sociales. Esta situación, junto con la disparidad temática del programa del PNUD, menoscaba la capacidad de mantener la eficacia de la teoría del cambio que orientó la ejecución del programa.

2.3 Resultado 2: crecimiento económico inclusivo

Resultado 2 del DPP: Para 2024, el Paraguay estará aplicando políticas públicas que promueven la generación de medios de vida sostenibles, el trabajo decente y la inclusión económica, centrándose en las personas en situación vulnerable y utilizando un enfoque que tiene en cuenta los derechos y el género.

Productos relacionados:

PRODUCTO 2.1: Se ha fortalecido la capacidad nacional y subnacional para aplicar políticas públicas que promuevan la inclusión económica de las personas en situación de vulnerabilidad, en particular en las zonas rurales, incluso en relación con el acceso a la tierra y la agricultura en pequeña escala.

PRODUCTO 2.2: Se ha fortalecido la capacidad nacional para elaborar planes y programas de promoción de la descentralización, el desarrollo local, la competitividad y el fortalecimiento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).

El resultado 2 ha sido el más pequeño de la cartera, conforme al cual se ejecutaron nueve proyectos y un presupuesto de 7,8 millones de dólares, en consonancia con lo previsto inicialmente en el documento del programa. La oficina en el país pudo gastar 5,5 millones de dólares (véase la figura 11 para conocer el desglose por año), lo que representa una tasa de ejecución del 71 por ciento durante el período 2020-2022. La principal fuente de financiación del PNUD para este resultado provino del Gobierno (figura 12), y entre los principales asociados gubernamentales figuraron el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

FIGURA 11. Evolución del presupuesto y los gastos: resultado 2

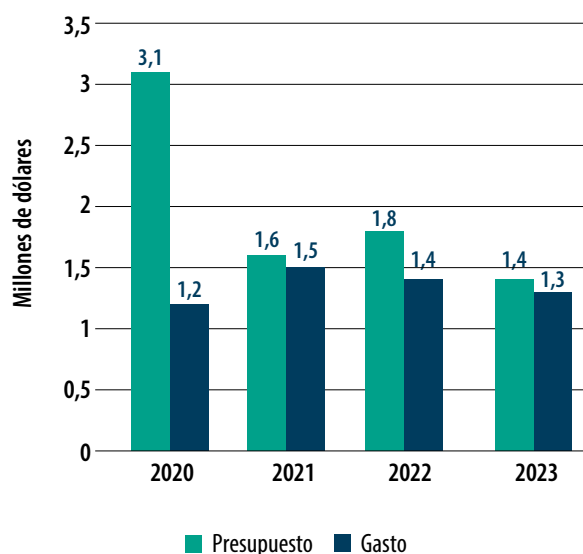
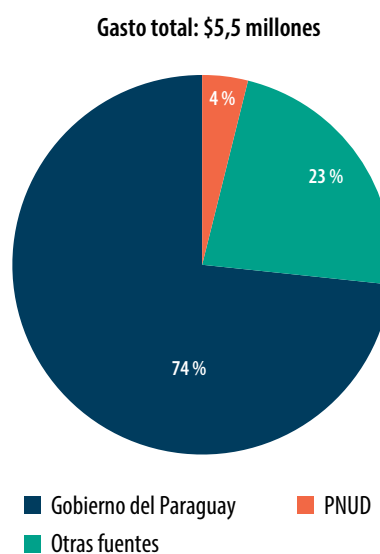


FIGURA 12. Fuente de gastos por donante: resultado 2



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2024

Hallazgo 5: inclusión económica. El PNUD contribuyó al fortalecimiento del INDERT para facilitar el acceso y la propiedad de la tierra y así impulsar el desarrollo económico rural. Sin embargo, el alcance general del apoyo a la inclusión económica se vio limitado por la falta de financiación clave para la promoción planificada de la agricultura familiar y la producción de alimentos.

La regularización legal de la tierra es uno de los principales desafíos de desarrollo del Estado paraguayo. Es un tema clave para la inclusión económica en las zonas rurales, pero también puede ser fuente de conflictos. Por esta razón, se considera de gran relevancia el apoyo y fortalecimiento institucional brindado por el PNUD al INDERT, como entidad estatutaria responsable de la regularización legal de tierras²⁸. Este apoyo ha aumentado el número de personas con acceso a la tierra. Como resultado, los beneficiarios gozaron de seguridad jurídica y, por lo tanto, de plena propiedad y pasaron a formar parte del circuito económico nacional.

A través de la eficaz administración de los recursos humanos, materiales y financieros, el PNUD ha contribuido a aumentar la productividad del INDERT. Asimismo, ha apoyado la contratación de personal técnico y la implementación del Sistema de Información de Recursos de la Tierra del INDERT. Desde 2019,

²⁸ La misión del INDERT es promover la integración armónica de la población campesina en el desarrollo económico y social de la nación.

el Sistema de Información ha destacado como un factor clave a la hora de aumentar el número de lotes inscritos en la Dirección General de los Registros Públicos, ya que de 20 o 30 se pasó a más de 1.000 por año. Por ejemplo, en 2020 se registraron 2.751 lotes, es decir, el 111 por ciento de la meta anual. En 2022, durante el proceso de regularización de tierras, se actualizó la información de 63 colonias (de las cuales, 17 eran nuevas, y el 46 por ciento eran de propiedad de mujeres), lo que permitió adjudicar 4.399 lotes y completar la tramitación de 1.628 títulos de propiedad.

Aunque el INDERT y el SNC interactúan estrechamente, el actual ciclo de programación puso de relieve la necesidad de seguir impulsando su colaboración. Se identifica al PNUD como una entidad que podría prestar más apoyo y actuar como enlace entre estas instituciones para maximizar las sinergias. A nivel externo, los actores involucrados también identificaron la necesidad de un mayor apoyo en la cooperación Sur-Sur y triangular para introducir buenas prácticas. También se ha puesto de manifiesto que la sostenibilidad del proyecto requiere un refuerzo de su componente tecnológico, un mayor intercambio de conocimientos y apoyo para evaluar mejor el impacto de la iniciativa en los beneficiarios finales.

El PNUD no pudo poner en práctica las iniciativas clave previstas al comienzo del programa que le hubieran permitido llegar directamente a los medios de subsistencia de los beneficiarios vulnerables de las zonas rurales. Los proyectos planificados sobre promoción de la agricultura familiar o producción de alimentos no se llevaron a cabo en este ciclo, debido a las dificultades para obtener los fondos asignados por el MAG. De hecho, uno de los mayores riesgos de trabajar con fondos procedentes del Gobierno se materializó: aunque los recursos se comprometieron a través de un documento de proyecto, el MAG no los transfirió al PNUD.

Hallazgo 6: empleo y MIPYMES. Las contribuciones del PNUD en el ciclo de programación en curso fueron escasas y en su mayoría estuvieron vinculadas a las iniciativas experimentales promovidas por el Laboratorio de Aceleración. Se fortaleció la generación de datos y conocimientos sobre la informalidad laboral y las necesidades del sector MIPYMES, y se promovieron algunas acciones específicas para apoyar la internacionalización empresarial; sin embargo, la escala y el alcance de las iniciativas fueron limitados.

El PNUD dio prioridad a la solución de la cuestión de la informalidad laboral en el Paraguay, una debilidad importante de su mercado laboral. Este problema conduce a la pérdida de ingresos fiscales, al aumento de la desigualdad, a la reducción de la productividad y al aumento de la inseguridad social. El proyecto “Informalidad Laboral y Pandemia” tuvo como objetivo mitigar los riesgos para los trabajadores informales durante la COVID-19. A través de un laboratorio participativo, con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el PNUD buscó soluciones innovadoras que se alinearan con la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2018-2023. El informe *El capital social durante la pandemia en Paraguay* permitió identificar la brecha entre el nivel de capital social y la demanda de ayuda en el país. Sin embargo, los problemas de integración con las contrapartes y la falta de identificación con las metodologías debilitaron la eficacia y la sostenibilidad de los esfuerzos realizados.

La alta tasa de informalidad de las MIPYMES en el Paraguay fue objeto de estudio y experimentación por parte del Laboratorio de Aceleración, lo que permitió generar productos de conocimiento que despertaron interés internacional. Se realizaron diagnósticos de los sectores de la construcción, el trabajo doméstico y la confección de prendas de vestir. Se fortalecieron los servicios de los Centros de Apoyo a Emprendedores (CAE) en ciudades como Encarnación y San Lorenzo. Además, el Laboratorio experimentó con la hipótesis de que un soporte técnico personalizado que tuviera en cuenta las necesidades del sector y de cada clúster de confección podría conducir a mejoras en las condiciones productivas y laborales de las microempresas.

A través del programa LOCAL²⁹, se impulsaron clústeres de confección en municipios como Yaguarón, Mariano Roque Alonso y Pilar. Hasta la fecha, han generado una gran cantidad de información y una mayor claridad sobre las necesidades del sector.

El PNUD colaboró en la facilitación de la participación del país en la Expo Dubái 2020, abriendo así un espacio para la promoción e internacionalización de productos y servicios de las MIPYMES nacionales. Se brindó apoyo para el diseño e instalación del pabellón del Paraguay, así como apoyo logístico. Sin embargo, este tipo de iniciativas de apoyo a la internacionalización no han sido seguidas por acciones de sostenibilidad o seguimiento para determinar y maximizar el impacto de estas inversiones en la promoción empresarial o en la marca país que se promovió.

2.4 Resultado 3: gestión del capital natural

Resultado 3 del DPP: Para 2024, las instituciones nacionales y subnacionales de los sectores público y privado y la sociedad civil gestionarán mejor el capital natural en aras de un desarrollo sostenible y bajo en emisiones.

Productos relacionados:

PRODUCTO 3.1: Se han mejorado las capacidades y la coordinación de los sectores público y privado para el diseño y la aplicación de políticas, planes y soluciones para la gestión sostenible del capital natural, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, mediante un enfoque de género y resiliencia. Esto incluye la continuación de la labor en materia de productos básicos sostenibles y cadenas de valor inclusivas.

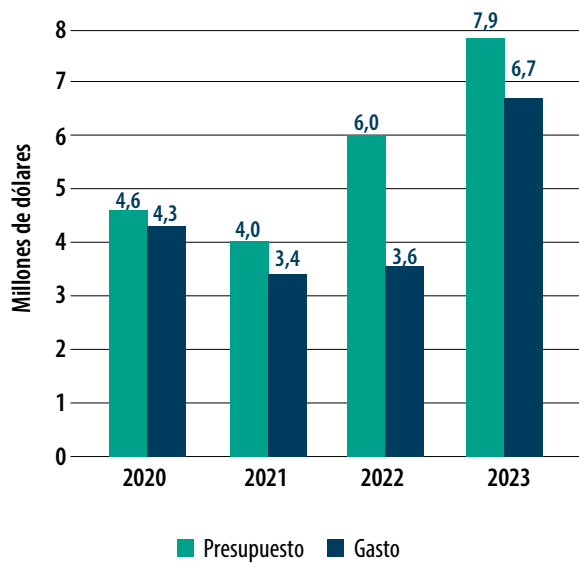
PRODUCTO 3.2: Se han diseñado políticas, acciones, medidas y soluciones para reducir las emisiones y la contaminación a nivel nacional, departamental y municipal en aras de promover un crecimiento sostenible, bajo en emisiones y resiliente, teniendo en cuenta una gestión del riesgo de desastres adecuada.

PRODUCTO 3.3: Se han desarrollado, financiado y aplicado a escala datos, diálogos y soluciones para mejorar la eficiencia energética y lograr la transformación hacia la energía limpia y el desarrollo sin emisiones de carbono.

En este resultado 3, el PNUD ejecutó 18 proyectos, sobre la base de un presupuesto de 22,5 millones de dólares durante los cuatro primeros años, aunque está en condiciones de superar los 25,6 millones de dólares estimados para todo el ciclo y llegar a gastos de 18 millones de dólares (véase el desglose por año en la figura 13). La tasa de ejecución fue del 80 por ciento. El PNUD movilizó un número más diverso de fuentes de financiación, gracias a que aprovechó las oportunidades que ofrecían las diferentes fuentes verticales de financiación para lograr este resultado. Casi el 40 por ciento de los fondos ejecutados provinieron del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM); el 33 por ciento del PNUMA; el 8 por ciento del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), y el 17 por ciento de otras fuentes (véase la figura 14 para conocer el desglose completo).

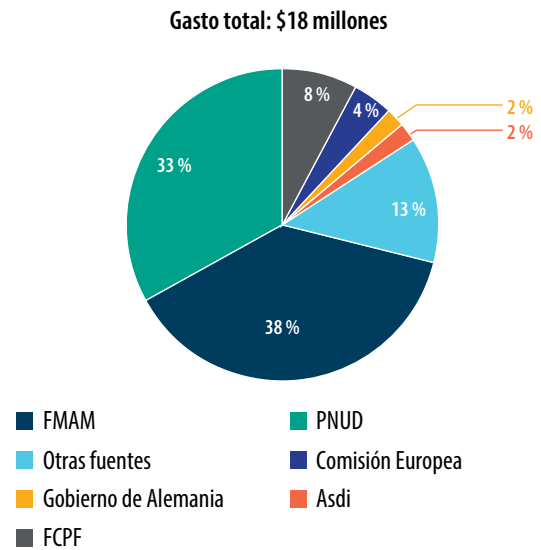
²⁹ Véase: <https://www.undp.org/es/paraguay/proyectos/local>.

FIGURA 13. Evolución del presupuesto y los gastos: resultado 3



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos de febrero de 2024

FIGURA 14. Fuente de gastos por donante: resultado 3



Hallazgo 7: fortalecimiento institucional ambiental. En un entorno difícil, el PNUD mejoró con éxito la capacidad del sector público para cumplir sus obligaciones internacionales en materia ambiental. Esto incluye la mejora de los sistemas de información ambiental y forestal y las funciones de seguimiento para una mejor gestión de los recursos naturales del país. Sin embargo, en el diseño de estas intervenciones apenas se tuvo en cuenta la creciente vulnerabilidad del país al cambio climático y a los fenómenos meteorológicos extremos.

En este ciclo de programación, el PNUD ha concentrado sus esfuerzos en mejorar las capacidades del MADES y del INFONA. Estas dos instituciones desempeñan un papel crucial en la protección de los ecosistemas de la deforestación y el cambio climático, así como en la preservación de su biodiversidad. Este fortalecimiento institucional cobra mayor relevancia ante las amenazas que enfrenta el ecosistema forestal clave del Paraguay: el Chaco paraguayo. En esta región se han dado unas de las tasas de cambio de uso de la tierra más altas a nivel mundial en los últimos dos decenios, principalmente debido a actividades relacionadas con la agricultura y la ganadería. La región también ha experimentado desafíos sociales relacionados con la seguridad alimentaria de las comunidades vulnerables y los conflictos por la tenencia de la tierra. La transferencia de capacidades técnicas a estas instituciones ha permitido pasar de una cartera tradicional con la modalidad de implementación directa del PNUD a una cartera con cinco proyectos que se ejecutaron conforme a la modalidad de implementación nacional.

El PNUD ha apoyado al Paraguay en la finalización de su proceso de preparación para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+) y en el cumplimiento de todos los requisitos del Marco de Varsovia de la CMNUCC. Esto permitió que el Paraguay recibiera pagos basados en resultados del Fondo Verde para el Clima para la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) durante 2015-2017. En 2020, el Fondo Verde para el Clima desembolsó 50 millones de dólares a favor del Paraguay. Estos fondos se están utilizando para aplicar la Estrategia Nacional de Bosques para el Crecimiento Sostenible y poner en funcionamiento el Fondo Nacional para el Cambio Climático. El PNUMA está dirigiendo la ejecución del proyecto y, por primera vez, el PNUD desempeña el papel de asociado en la ejecución, lo que reduce la carga burocrática y permite que el equipo se centre más en el apoyo al fortalecimiento técnico de la contraparte gubernamental. Esto marca un paso significativo hacia el desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático en el Paraguay.

La contribución del PNUD también se vio reflejada en el apoyo prestado que permitió que el Paraguay cumpliera con sus compromisos ante la CMNUCC. En 2021, el Paraguay presentó a la CMNUCC su primera contribución determinada a nivel nacional (CDN) actualizada y el tercer informe bienal de actualización. En 2023, se presentó la cuarta comunicación nacional, que incluye un inventario de GEI. Estos compromisos e informes reflejan la dedicación del Paraguay a la lucha contra el cambio climático y su contribución a los esfuerzos mundiales en el marco de la CMNUCC.

El PNUD brindó apoyo al INFONA para digitalizar el registro de planes de uso de la tierra del Chaco paraguayo y cargar información a Global Forest Watch (GFW). La digitalización y la presentación de información a GFW permitieron un mejor seguimiento de los cambios en el uso de la tierra y la identificación de cambios ilegales. Esta información, junto con el seguimiento del otorgamiento y uso de las licencias proporcionadas a través del Sistema de Información Ambiental del MADES, permitió elaborar informes de seguimiento sobre el cambio de uso del suelo.

Los cambios previstos derivados de estas contribuciones aún no son perceptibles en el campo y pueden enfrentar un desafío de sostenibilidad dada la creciente vulnerabilidad del país a los fenómenos climáticos extremos. Entre 2020 y 2024, el Paraguay vivió una serie de crisis ambientales y sanitarias graves. El país se enfrentó a su peor sequía en 50 años, extensos incendios forestales, la pandemia de COVID-19 e inundaciones a principios de 2023. Estos episodios plantearon importantes desafíos humanitarios, como la seguridad alimentaria, el acceso al agua potable, la destrucción de los medios de subsistencia y las preocupaciones de seguridad. La población indígena rural, ubicada principalmente en los departamentos occidentales de Alto Paraguay, Boquerón y Canindeyú, se vio gravemente afectada por la sequía y los incendios forestales.

Durante este ciclo, solo unas pocas intervenciones del PNUD abordaron los contextos de crisis, centrándose en el acceso al agua y a la tecnología adaptada. Estas intervenciones tuvieron un impacto significativo en las comunidades beneficiarias locales. Por ejemplo, 38 hogares de la comunidad de Teniente Esteban Martínez, en el Chaco paraguayo, tuvieron acceso a agua potable a través de un sistema de reservorio, una planta de filtración y potabilización de agua y energía solar. Del mismo modo, la comunidad indígena guarayo-guaraní de Macharety se benefició del apoyo del PNUD en la construcción de tajamares (estanques de tierra para el agua), lo que ayudó a evitar la muerte del ganado. La provisión de una máquina manual de molienda de forraje también les permitió generar reserva de alimentos para las épocas de sequías e inundaciones.

Hallazgo 8: producción y gestión sostenibles. El PNUD ha colaborado con el Paraguay en el aumento de la sostenibilidad de sus cadenas de producción de carne vacuna y soja con enfoques innovadores a nivel mundial para la agricultura y la ganadería climáticamente inteligentes. La eficacia de las iniciativas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero aún no es evidente, y su sostenibilidad depende de la apropiación de las iniciativas por parte de los actores clave del país y de incentivos claros para fomentar la demanda.

El Paraguay ejemplifica la naturaleza compleja y sistémica de la interrelación entre las cadenas productivas de alimentos y productos agrícolas, con el desarrollo económico del país y sus desafíos ambientales y sociales. Para hacer frente a un cambio de paradigma y promover sistemas más diversificados, resilientes y agroecológicos, el PNUD ha permitido la puesta a prueba de iniciativas mundiales en el Paraguay, como los Sistemas de Productos Básicos Alimentarios y Agrícolas³⁰ y ha participado en la Alianza para el Buen Crecimiento en aras de reducir el impacto mundial de los productos agrícolas en las emisiones de GEI y la biodiversidad.

³⁰ Véase: <https://www.undp.org/facs>.

A través de iniciativas, como el proyecto de Commodities Sustentables, Chaco Verde, Sistemas Alimentarios, Uso de la Tierra y Restauración (FOLUR), pagos basados en resultados y Paraguay “Más Verde”, el PNUD ha promovido un cambio de paradigma en el país hacia una producción más sostenible. Esto se ha logrado mediante el desarrollo de instrumentos y herramientas de planificación y gestión; el establecimiento de parcelas demostrativas con producción sostenible; la certificación de hectáreas bajo estándares internacionales; la creación de mecanismos de coordinación multinivel y multisectorial; el desarrollo de capacidades, tanto en el sector privado como en el público, y la promoción de la demanda de productos sostenibles. Si bien estos esfuerzos contribuyeron significativamente a los ODS del país, forman parte de un esfuerzo más amplio que el país debe emprender para alcanzar plenamente sus objetivos de sostenibilidad.

De esta manera, el PNUD ha contribuido al desarrollo de la Mesa Paraguaya de Carne Sostenible y las plataformas de carne y soja sustentables; estos instrumentos son reconocidos y utilizados por los actores del sector. Son espacios de diálogo y participación, en los que el sector público, el sector privado, el mundo académico y otros actores, como las comunidades indígenas, pueden abordar los desafíos que supone la gestión sostenible. Por ejemplo, la Mesa Paraguaya de Carne Sostenible ha respaldado los esfuerzos tendientes a aumentar la transparencia del MADES, publicando todos los planes ambientales y licencias que aprobaba, incluso las que atañían a propietarios de tierras deforestadas.

La eficacia y la sostenibilidad de las iniciativas se vieron socavadas por la falta de apropiación plena de algunas partes interesadas. A pesar de los esfuerzos y avances realizados, no todos los sectores agropecuarios y ganaderos privados internalizaron las ventajas de la producción sostenible y la conservación del capital natural. No se observan incentivos claros y, en ocasiones, las iniciativas se perciben como una amenaza para la rentabilidad o la sostenibilidad del negocio. Para lograr una agricultura climáticamente inteligente, debe producirse una interrelación entre la oferta y la demanda, y los objetivos solo se pueden alcanzar mediante la acción de ambas partes, lo que dificulta la implementación de tales medidas. Es crucial que todas las partes interesadas comprendan y acepten los beneficios a largo plazo de las prácticas sostenibles para la salud del medio ambiente y la sostenibilidad de sus negocios.

El MAG del Paraguay no ha apoyado plenamente algunas iniciativas y productos promovidos por las intervenciones del PNUD. Estos productos —que fueron probados sobre el terreno y contaron con el apoyo de plataformas locales, como la Guía básica de buenas prácticas de producción para la agricultura, así como la propuesta del proyecto “Apoyo para la planificación de una Acción Nacional Apropiada de Mitigación (NAMA) de la Ganadería Paraguaya”— aún no han podido escalar a nivel nacional a pesar de su aprobación y uso a nivel local. Si no se asumen plenamente los beneficios de las soluciones propuestas, la sostenibilidad a largo plazo de estas iniciativas se verá comprometida, lo que podría conducir a la deforestación y degradación ambientales continuas.

Los incentivos y beneficios destacados hasta la fecha no están logrando los cambios esperados. Las tasas de cambio de uso de la tierra en el Paraguay han disminuido desde 2018, pero siguen siendo altas, particularmente en el Chaco. El INFONA informó que, en esta región, se perdieron 700.000 hectáreas de bosque nativo en el período 2018-2022 (véase la tabla 1 a continuación). La mayoría de estos cambios se realizaron de manera legal, a través de Planes de Ordenamiento Territorial otorgados por el INFONA. El país sigue teniendo el reto de aprovechar la oportunidad de transformarse para beneficiarse de los nuevos mercados internacionales. El desarrollo del país se verá afectado por el uso extendido del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, más acuerdos comerciales que incluyan disposiciones ambientales, las prohibiciones a la importación de productos agrícolas y de carne de vacuno que no puedan demostrar que se han producido sin deforestación y la exigencia de trazabilidad de los productos y el etiquetado ecológico como prueba de una producción sostenible.

TABLA 1. Cambio de la cobertura forestal en el Chaco en el período 2018-2022: bosque nativo

Período	Hectáreas de bosque nativo perdido (ha)
2018-2019	159 837
2019-2020	178 577
2020-2021	165 675
2021-2022	196 254
TOTAL (2018-2022)	700 342

Fuente: INFONA, 2023

Hallazgo 9: conservación de la biodiversidad. El PNUD ha complementado las acciones de fortalecimiento institucional y desarrollo productivo sostenible con iniciativas de promoción de los ecosistemas y la biodiversidad. Las iniciativas del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del FMAM fueron fundamentales para involucrar a las comunidades indígenas y los grupos vulnerables, sin embargo, la escala y el ritmo de la deforestación eclipsan las buenas prácticas identificadas.

Como resultado de las acciones de fortalecimiento institucional descritas en la conclusión 7, el PNUD ha contribuido a crear las condiciones propicias para varias iniciativas clave en la conservación de la diversidad biológica. Hoy en día, el desarrollo de mapas de conservación en la región chaqueña permite la creación de corredores de biodiversidad, los cuales son esenciales para mantener la conectividad ecológica y asegurar la supervivencia de diversas especies. Al apoyar los planes de manejo de áreas silvestres protegidas, como Caazapá y Serranía de San Luis, el PNUD inició su contribución al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP). A través de su Estrategia Nacional de Diversidad Biológica que se está elaborando y su Estrategia de Desertificación finalizada, el PNUD fortaleció los instrumentos de planificación que deberán aplicarse en el Paraguay.

Mediante el diseño de salvaguardas y mecanismos de reclamación, el PNUD ha apoyado la creación de condiciones para que las comunidades indígenas y vulnerables reciban beneficios económicos por la conservación de los ecosistemas forestales. Los beneficios claros incentivan la conservación potencial de los bosques de alto valor para la biodiversidad. Estas iniciativas permitieron el acceso a otras fuentes de financiamiento climático que se enfocan en la conservación de los bosques y el aumento de la resiliencia de las comunidades más vulnerables.

A partir de 2023, a través de la 7.ª fase operacional del PPD financiada por el FMAM, que implementó el PNUD y ejecutó la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), se ha dado efectividad a una cartera de 49 proyectos con una donación total de casi USD 1,8 millones: el 63 por ciento de los proyectos de la cartera se centraron en la biodiversidad; el 31 por ciento, en la gestión de tierras degradadas; el 4 por ciento, en el cambio climático, y el 2 por ciento en el desarrollo de capacidades. El presupuesto de cada proyecto ascendió a unos 40.000 dólares. Aunque el grado de sinergias logradas con otros proyectos del PNUD sigue siendo bajo, algunos proyectos se alinean con otras iniciativas del PNUD, lo que facilita la coordinación y la supervisión sobre el terreno. Esta buena práctica permite que el PNUD o el MADES amplíen algunas iniciativas, pero las pruebas de ello son todavía escasas.

Una de las mejores prácticas reconocidas fue el uso de la asistencia del PPD para catalizar iniciativas en las que participaban diversas entidades gubernamentales, que a través del proyecto pudieron fortalecer los contactos y facilitar así el acceso a otras fuentes de financiación. Este enfoque ha demostrado ser eficaz para garantizar la sostenibilidad de los resultados de las iniciativas semilla y programas piloto, como el de

la Asociación Paraguay Orgánico, que se centró en el empoderamiento económico y social de las mujeres en la producción de hierbas medicinales y huertos agroecológicos, y les permitió fortalecer sus capacidades y aumentar su acceso a mercados diferenciados.

Algunas intervenciones, aunque menores, ayudaron a las comunidades a hacer frente a los efectos de la sequía, mitigar los impactos y mejorar la resiliencia ante futuros fenómenos meteorológicos extremos. Esto es un testimonio de la necesidad de programas como el PPD a la hora de movilizar recursos a gran escala para apoyar a las comunidades vulnerables frente a los desafíos ambientales.

Hallazgo 10: sostenibilidad y resiliencia urbana. En este ciclo, el PNUD incorporó en su cartera programática enfoques multinivel para trabajar con las autoridades nacionales y subnacionales. Con ello, se fortaleció la planificación y gestión territorial en materia de sostenibilidad y resiliencia urbana con alto potencial de mitigación y adaptación al cambio climático, como la gestión de residuos sólidos, el transporte sostenible, la construcción sostenible y la gestión y conservación efectiva de las áreas urbanas protegidas.

El Paraguay se ha caracterizado tradicionalmente por un modelo de gobernanza muy centralizado, lo que ha generado desafíos a nivel subnacional en materia de planificación y gestión de la tierra. En vista del creciente desarrollo urbano del país y de los problemas de sostenibilidad conexos, el apoyo del PNUD a la elaboración de planes de ordenamiento urbano y territorial (POUT) durante este ciclo ha demostrado ser especialmente pertinente. El PNUD hizo un aporte fundamental a la elaboración de instrumentos de planificación territorial tanto a nivel municipal como metropolitano, lo que fomentó la eficacia de la gestión urbana sostenible.

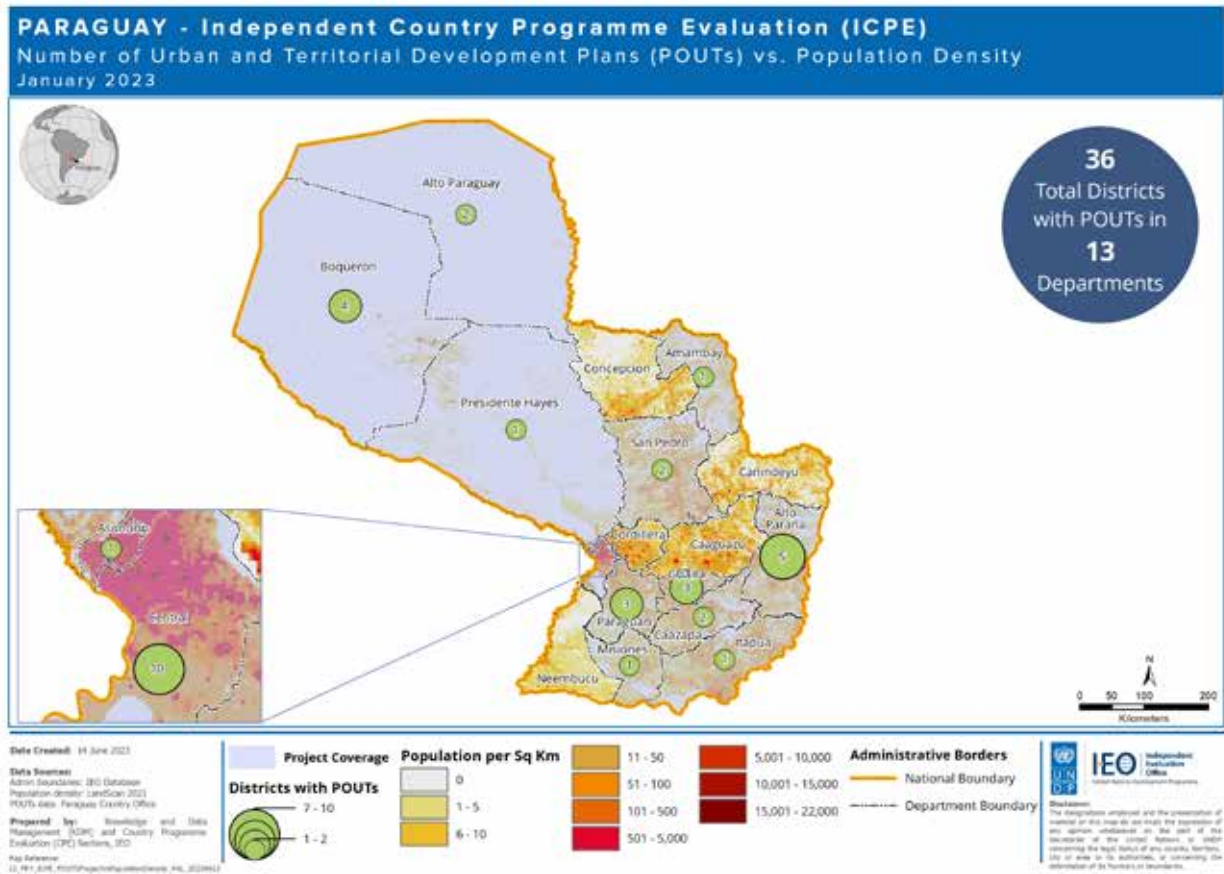
El PNUD logró aunar esfuerzos con diversas entidades nacionales y subnacionales para hacer frente a los problemas urbanos³¹. Al brindar apoyo directo a la STP, el PNUD facilitó el desarrollo de 36 POUT, tanto en el Área Metropolitana de Asunción (AMA) como en otros municipios. También se promovió la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia urbana a través del fortalecimiento de capacidades y el desarrollo de 10 planes municipales de reducción del riesgo de desastres. La calidad de vida, la armonía social, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico de estos municipios se verán directamente favorecidos por estos POUT y sus desarrollos normativos, aunque es demasiado pronto para evaluar los efectos. Como se muestra en el mapa 1, aún existen centros urbanos relevantes en Cordillera y Caaguazú que no cuentan con instrumentos de uso del suelo urbano.

El PNUD amplió su área de trabajo a ciudades sostenibles mediante la implementación del proyecto “Asunción Ciudad Verde de las Américas – Caminos hacia la Sostenibilidad”. Esta iniciativa generó múltiples beneficios al integrar el transporte, la gestión de residuos sólidos y la infraestructura verde, y al ejecutar proyectos piloto para el AMA. El sector del transporte es particularmente relevante debido a la creciente tasa de motorización, el acceso limitado a sistemas de transporte público eficientes y el gran potencial que supone para la mitigación de los GEI. A fin de amplificar el impacto y reforzar la sostenibilidad de esta iniciativa, el PNUD tiene previsto avanzar con la elaboración de una medida de mitigación apropiada para el país destinada al sector del transporte en el próximo ciclo.

La promoción del desarrollo urbano sostenible se enfrenta a importantes desafíos, como lo demuestran las experiencias en el AMA. La cancelación del primer proyecto municipal de Metrobús, combinada con la resistencia a las iniciativas ambientales globales y el proyecto piloto de ciclovía, ponen de manifiesto las dificultades para llevar adelante el cambio. Sin embargo, es encomiable que el PNUD haya demostrado capacidad de adaptación en este difícil contexto social, económico y político. La lección aprendida sobre

³¹ Entre estas entidades, se encuentran el Viceministerio de Transporte, el Viceministerio de Urbanismo y Hábitat, el Viceministerio de Minas y Energía y los municipios del Área Metropolitana de Asunción.

MAPA 1. Densidad de población y planes de uso del suelo urbano desarrollados



Fuente: OIE

la importancia de los procesos de consulta amplios y la flexibilidad en la ejecución de los proyectos es valiosa: subraya la necesidad de negociar con las autoridades y las OSC y adaptarse a los cambios a la hora de promover el desarrollo urbano sostenible.

Hallazgo 11: energía limpia. El PNUD hizo una lectura ambiciosa del contexto y de sus capacidades para desarrollar iniciativas en materia de eficiencia energética y transformación hacia energías limpias en consonancia con un desarrollo neutro en carbono. La difusión de productos de conocimiento relevantes, como el *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2020. Energía y desarrollo humano*, no fue suficiente para impulsar una cartera de proyectos en esta área.

Si bien el Paraguay produce una gran cantidad de energía limpia, su matriz de consumo depende en gran medida de combustibles contaminantes importados. Aunque la matriz de producción energética del Paraguay está dominada por la energía hidroeléctrica, persisten desafíos, como la necesidad de importar hidrocarburos para el transporte y la industria, y una red eléctrica rural limitada que conduce a la dependencia del carbón, la madera o los hidrocarburos en muchos hogares. Esto brinda oportunidades para que el PNUD ayude en la transición del país hacia un modelo neutro en carbono.

Durante los dos últimos ciclos de programación, el PNUD se esforzó por elaborar propuestas de proyectos que garantizaran la financiación necesaria para las transformaciones hacia el desarrollo en la esfera de la energía. En la anterior EIPP³², se señaló la falta de intervenciones que permitan hallar soluciones inclusivas y sostenibles de eficiencia energética y lograr el acceso universal a la energía. Esta cuestión persiste en el ciclo actual, a pesar de los renovados esfuerzos de la oficina en el país por priorizarla.

El PNUD inició este ciclo de programación destacando eficazmente el tema a través del *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2020. Energía y desarrollo humano*. En este informe, se hizo hincapié en la transición energética, la electromovilidad y la eficiencia energética, y se ofrecieron recomendaciones para aprovechar el potencial de energía limpia del país. Se organizaron varios eventos para debatir respecto de sus hallazgos y conclusiones. De estos debates, se desprendió que era oportuno apoyar al Paraguay en dos áreas clave: i) mejorar el desempeño del país en los indicadores del sector energético relacionados con los ODS, y ii) proporcionar información técnica crucial en 2020 para preparar al Paraguay para la renegociación de 2023 con el Brasil en relación con los aranceles y los criterios de distribución del anexo C del Tratado de Itaipú³³. Esta renegociación puede traer importantes recursos económicos para el desarrollo del país a partir de 2024.

El impulso inicial estuvo alineado con el esfuerzo institucional que se refleja en la solución emblemática 5: cerrar la brecha energética del Plan Estratégico del PNUD para 2018-2021. Del mismo modo, posteriormente se lanzó otro producto de conocimiento *Perspectivas energéticas 2050 de Paraguay*³⁴, que complementa la Política Energética Nacional 2040 y la Prospectiva Energética de la República del Paraguay 2013-2040. Sin embargo, la capacidad del país para generar electricidad limpia socava la necesidad de acceder a recursos de fondos verticales y otros para transformar su matriz energética. Por ejemplo, en los informes se señaló que el acceso al financiamiento climático para el sector energético del Paraguay requería de estrategias que mejoraran el acceso y la utilización de energías limpias, en lo que se destaca la electromovilidad pública y privada como una vía de desarrollo significativa.

2.5 Resultado 4: servicios públicos eficientes

Resultado 4 del DPP: Para 2024, el Paraguay habrá fortalecido su capacidad para hacer un inventario de las desigualdades e implementar y dar seguimiento a los ODS y el PND Paraguay 2030.

Productos relacionados:

PRODUCTO 4.1: Se ha fortalecido la capacidad nacional de implementación, seguimiento, presentación de informes y establecimiento de alianzas en el marco de la Agenda 2030, en consonancia con el PND.

PRODUCTO 4.2: Se ha fortalecido la capacidad nacional de prestación de servicios públicos eficientes y responsables, incluso en esferas como los programas de inclusión social y acceso a la justicia que benefician a los grupos vulnerables, en particular las mujeres.

³² Véase el hallazgo 4 de la EIPP del PNUD en el Paraguay, 2019.

³³ El Tratado de Itaipú fue firmado el 26 de abril de 1973. El Paraguay y el Brasil deberán revisar las disposiciones del anexo C al cumplirse 50 años desde la entrada en vigencia de este documento, plazo que se cumplió el 13 de agosto de 2023.

³⁴ Véase: <https://www.undp.org/es/paraguay/publications/prospectiva-energetica-de-paraguay-2050>.

El resultado 4 del PNUD fue el más importante de la cartera, ya que se ejecutaron 26 proyectos con un presupuesto de 73,9 millones de dólares, aunque esta cantidad fue un 25 por ciento inferior a la prevista inicialmente en el documento del programa. La oficina en el país pudo gastar 59,2 millones de dólares (véase la figura 15 para ver el desglose por año), lo que representa una tasa de ejecución del 80 por ciento durante el período 2020-2023. La principal fuente de financiación del PNUD para este resultado provino del Gobierno (véase la figura 16), y entre los principales asociados gubernamentales figuraban la CSJ, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el MIC, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la SENAC.

FIGURA 15. Evolución del presupuesto y los gastos: resultado 4

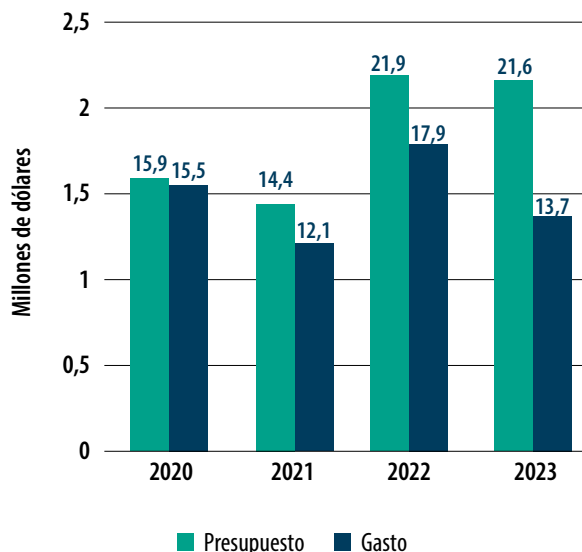
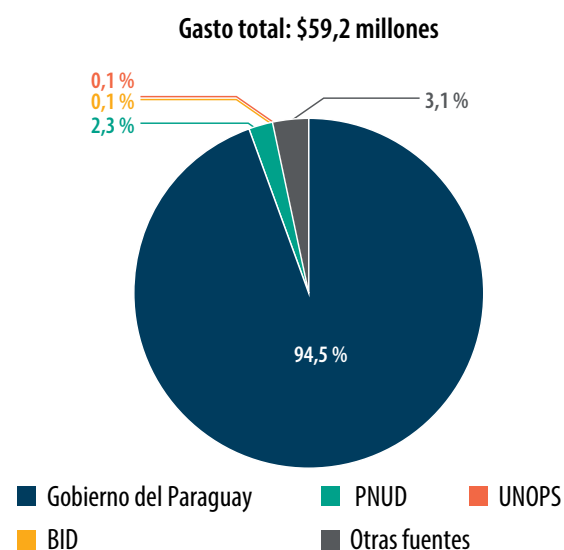


FIGURA 16. Fuente de gastos por donante: resultado 4



Hallazgo 12: Agenda 2030 y ODS. El PNUD fortaleció las capacidades nacionales del país en lo tocante a la presentación de informes y el cumplimiento con la Agenda 2030 y la incorporación de los ODS en la actividad gubernamental y parlamentaria, a pesar de un contexto desafiante. La contribución a la generación de alianzas y localización territorial para el cumplimiento de los ODS fue restringida. Aún se dificultan el impulso de la financiación para el desarrollo, así como la generación, el seguimiento y la utilización de datos para la adopción de decisiones.

A pesar de un contexto de desinformación sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el país, el PNUD fue fundamental para promover su incorporación en diversos ámbitos institucionales. El PNUD brindó asistencia técnica a la Comisión ODS Paraguay³⁵ con el objetivo de apoyar las tareas de coordinación, ejecución, supervisión, seguimiento e informe sobre el cumplimiento del PND 2030 y la Agenda 2030. Durante este período, apoyó la elaboración del Segundo Informe Nacional Voluntario *Paraguay 2021. Caminando juntos hacia un Paraguay más inclusivo, participativo y resiliente* y facilitó la coordinación entre la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible y el MH para la elaboración de diversos informes.

El PNUD prestó asistencia técnica a la Comisión de Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible del Senado para incorporar un enfoque centrado en los ODS en el análisis de los proyectos de ley y las actividades de control presupuestario de la nación. Sin embargo, las dificultades contextuales mencionadas, exacerbadas

³⁵ Se creó en 2016, está integrada por 17 instituciones del país y es presidida por el MRE.

por los procesos de transición electoral y política, fueron un factor limitante para la obtención de resultados. La política institucional que se formuló a efectos de integrar los ODS en las actividades parlamentarias del Senado, con el objetivo de destacar el impacto positivo o negativo de los proyectos de ley en los ODS, aún está pendiente de aprobación interna. Del mismo modo, aún no se ha realizado la evaluación del impacto de la inversión presupuestaria en los indicadores priorizados en pos del desarrollo del país.

El apoyo brindado a ambos poderes del Estado es consistente y relevante, pero su alcance es acotado de acuerdo con el DPP previsto. Si bien el PNUD colaboró con el desarrollo de múltiples productos de conocimiento que proporcionaron información valiosa para el país —como el *Informe de Desarrollo Sostenible para Paraguay 2021* o el *Mapa de Inversiones ODS*— no hay pruebas de que estos productos hayan conducido a la toma de decisiones institucionales sobre políticas públicas o decisiones de política institucional (por ejemplo, avanzar en propuestas legislativas o de financiamiento, planificación gubernamental o decisiones sobre descentralización o cobertura de servicios). Esta observación aún no indica que se utilicen estos productos en un enfoque de gestión basada en los resultados, como propone el PNUD en su documento del programa para el país.

Este fue también el caso del apoyo del PNUD al Sistema de Monitoreo de Recomendaciones Internacionales de Derechos Humanos y Desarrollo Sostenible (*SIMORE Plus*) del Paraguay, coordinado de manera conjunta por el MRE y el Ministerio de Justicia³⁶. Esta herramienta, creada en 2014, ha sido reconocida como de gran utilidad para informar las acciones de las reparticiones del Estado que integran la Red de Puntos Focales, así como ha servido de fuente de consulta de las OSC y el público en general. La cooperación técnica del Paraguay con distintos países en este ámbito ha demostrado el interés internacional que despierta. El apoyo del PNUD reforzó la administración y coordinación de la herramienta. Es fácil buscar recomendaciones y visualizar medidas de seguimiento, aunque no siempre están actualizadas. Durante este período, el PNUD apoyó capacitaciones que se ofrecieron a los miembros de la Red de Puntos Focales de instituciones de los tres poderes del Estado. Sin embargo, no se vislumbran claramente los resultados más tangibles de su contribución a la rendición de cuentas (tanto interna como externa)³⁷ o al diálogo entre los diferentes actores sociales y el Estado como resultado del seguimiento.

Los avances en la localización de los ODS fueron mínimos, al igual que la capacidad de generar alianzas para el financiamiento de los ODS. Varias partes interesadas entrevistadas destacaron la oportunidad existente dada la información territorial desagregada promovida por el PNUD y la prioridad de la descentralización. Sin embargo, esto no se ha reflejado en la utilización de los puntos de entrada territoriales que tiene el PNUD para las acciones entre carteras de los proyectos piloto de localización y aceleración de los ODS. El PNUD colaboró con las instituciones financieras del país (Comisión Nacional de Valores, Banco Central y MH) en el financiamiento para el desarrollo y la inclusión financiera de grupos vulnerables, así como en la emisión de bonos temáticos, aunque con escasos resultados y alcance hasta la fecha. El carácter estático y conservador del sector de la inversión y la falta de incentivos en el sector privado para recurrir a estos mecanismos, que aún se asocian con una baja rentabilidad, fueron factores que menoscabaron los resultados.

Hallazgo 13: servicios públicos inclusivos, eficientes y responsables. El PNUD consolidó su posición como asociado de confianza del Poder Ejecutivo en múltiples iniciativas de fortalecimiento institucional y gestión de fondos de programas, lo que contribuyó a reducir los tiempos de administración y a aumentar la eficiencia, la calidad y la transparencia. Sin embargo, todavía no hay suficientes pruebas para inferir que las poblaciones más vulnerables tienen un mayor acceso a servicios públicos eficientes como resultado de las intervenciones del PNUD, con excepciones puntuales.

³⁶ Véase el sitio web de la plataforma: www.mre.gov.py/simoreplus/.

³⁷ A la fecha, el Paraguay no ha presentado cinco informes de los distintos mecanismos internacionales de defensa de los derechos humanos. La demora en la presentación de informes a esos mecanismos no es responsabilidad directa del SIMORE, ya que responde a diversos factores, principalmente a las dificultades sobrevenidas a raíz de la pandemia de COVID-19, que afectó a las instituciones e incluso al sistema de órganos de tratados, ralentizando todos los procesos.

Durante este ciclo programático, el PNUD consolidó su cartera de proyectos como asociado para el fortalecimiento institucional con diversas entidades del Estado paraguayo. La capacidad del PNUD para operar de manera ágil, eficaz y transparente ha sido puesta a disposición de varias instituciones de la Administración pública paraguaya, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial. Esto contribuyó significativamente a mejorar la infraestructura y el equipamiento, aumentar la disponibilidad del personal necesario en las instituciones y, en menor medida, brindar asistencia técnica y herramientas tecnológicas en diversas áreas. Ejemplos de ello son la dotación de infraestructura judicial, la implementación del voto electrónico en las elecciones generales de 2023, las actualizaciones tecnológicas para la Ventanilla Única de Exportación del MIC, el diseño e implementación del plan de desarrollo e inversión de la planta en Mauricio José Troche —de tratamiento de la caña de azúcar como biocombustible— o el pago de nómina para personal del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

La evaluación de varias contrapartes nacionales entrevistadas pone de relieve la capacidad del PNUD para garantizar de manera eficiente el suministro de bienes y servicios de alta calidad, lo cual es fundamental dado que una parte importante de las intervenciones diseñadas se financiaron con fondos nacionales (participación del Gobierno en la cobertura de gastos). Estas intervenciones respondieron a la demanda de las instituciones beneficiarias y se llevaron a cabo mediante la modalidad de implementación nacional solamente o mediante esta modalidad con servicios de apoyo del PNUD. Sin embargo, no se cosecharon tantos logros a la hora de demostrar los resultados que estas iniciativas tuvieron en la mejora del acceso de las poblaciones más vulnerables a servicios públicos de mayor calidad, eficientes y responsables.

La excepción positiva fue el Programa de Adultos Mayores del MH, en el que el apoyo del PNUD aumentó considerablemente el número de adultos mayores que accedieron a pensiones no contributivas. El PNUD aportó el personal necesario para agilizar el censo de personas mayores, mejorando así los procesos de declaración, tramitación y reconocimiento de las pensiones no contributivas y la actualización de la base de datos de beneficiarios a medida que fallecen. El impacto del proyecto en el MH permitió reducir el tiempo necesario para visitar todos los municipios del país, que antes se lograba cada cuatro años, y que ahora se realiza dos veces al año. El MH reconoció que esta contribución es crucial para el aumento anual del número de personas que acceden al pago de pensiones a través de los bancos, así como de los beneficios relativos en términos de consumo local, alimentación y salud.

El equipo de evaluación atribuye el reto de encontrar resultados similares en la cartera a un problema de diseño programático. Este diseño pone un énfasis notable en el fortalecimiento institucional en sí y no como medio para generar cambios en las poblaciones destinatarias. Esto dificulta el establecimiento de una teoría del cambio y un marco de resultados con indicadores apropiados para demostrar los resultados intermedios. Si se hubiera colocado a los beneficiarios finales en el centro de los objetivos del proyecto, el PNUD habría podido capitalizar mejor su condición de institución de referencia para la promoción de la gobernanza en el país.

Hallazgo 14: acceso a la justicia. Durante este ciclo de programación, el PNUD mejoró las condiciones materiales en las que se imparte justicia en dos territorios del país y fortaleció la CSJ en cuestiones de género. Se registran carencias en el alcance y diseño de la colaboración que impiden demostrar su contribución al acceso a la justicia de los grupos vulnerables, la reducción de las demoras judiciales y la mejora de la respuesta judicial a la violencia contra las mujeres.

Ante la urgente necesidad de descongestionar la administración de justicia, desconcentrar los servicios judiciales y administrativos y mejorar la imagen institucional³⁸, la CSJ firmó un convenio con el PNUD en 1996 que permitió ampliar y mejorar la infraestructura judicial del país. Hasta la fecha, el PNUD ha construido o

³⁸ En 1995, el Poder Judicial contaba con solo tres edificios en toda la República: el Palacio de Justicia de Asunción, el Palacio de Justicia de Encarnación y el Palacio de Justicia de Ciudad del Este.

rehabilitado 40 edificios; al principio se centró en los tribunales de paz y, posteriormente, en los tribunales de primera y segunda instancia, incluidas las salas de audiencias y los juzgados. Como resultado, el Paraguay cuenta hoy con una extensa red de edificios adaptados de administración de la justicia en sus diferentes dependencias en gran parte del país, con excepción de la región Occidental (departamentos de Boquerón, Presidente Hayes y Alto Paraguay), para la cual aún no se cuenta con financiamiento. Durante este período de evaluación, el PNUD ha estado trabajando en las obras realizadas en Salto del Guairá y Capiatá.

El valor agregado del PNUD en este tipo de iniciativas es su capacidad para implementar procesos administrativos ágiles para la gestión de licitaciones complejas de obras y equipos. La CSJ estimó que los tiempos totales de tramitación se cuadruplicarían si se realizaran íntegramente sin el apoyo del organismo internacional, lo que se ha evidenciado en experiencias similares realizadas sin el PNUD. Además, el PNUD aporta eficiencia y transparencia a la inversión pública en justicia³⁹, proporcionando bienes de calidad al Gobierno a un costo adecuado y competitivo, y garantizando el uso transparente del presupuesto público. A la fecha, se han entregado aproximadamente 150.000 m² de obras y no se conocen controversias sobre los resultados de los procesos de licitación y la calidad de los edificios construidos y entregados.

Si bien ha habido una clara mejora material de las instalaciones en las que se imparte justicia, existen dificultades para identificar los resultados e impactos de esta intervención en términos de acceso a la justicia para grupos vulnerables⁴⁰. La decisión sobre la ubicación de los edificios se basa actualmente en la densidad de población y el número de casos, y la CSJ puede informar periódicamente el número de casos o personas atendidas. Cabe señalar que no había una línea de base para el proyecto, así como tampoco evidencia de la relación causa-efecto entre el aumento de la infraestructura y la mejora del acceso o la calidad de los servicios⁴¹. Tampoco se ha realizado un seguimiento sistemático de indicadores sustantivos (en aspectos básicos como litispendencia, tiempo promedio de tramitación y tramitación, y funcionalidad de la infraestructura)⁴² que puedan vincularse con la contribución⁴³ del PNUD, ni se ha brindado asistencia técnica a la CSJ para promover la toma de decisiones de política institucional a partir de la evolución de dichos datos. Esto afecta el seguimiento de los resultados previstos en el DPP, como la reducción de los retrasos judiciales o el número de casos pendientes, así como las mejoras en la gestión basada en resultados y la cultura de aprendizaje e innovación.

Con respecto a la inclusión social de la contribución, la infraestructura cumple con los requisitos y estándares internacionales establecidos para la administración de justicia y, en algunos casos, cuenta con servicios adicionales disponibles para la comunidad o funcionarios, como auditorios y guarderías, en cumplimiento de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. No se realizaron consultas ciudadanas para el diseño de los proyectos constructivos, pero es evidente que las infraestructuras construidas han mejorado sobremedida el entorno circundante, hasta el punto de que se han instalado zonas verdes, instalaciones de ocio y deportivas, o han impulsado el comercio local y el desarrollo urbano.

³⁹ El PNUD ejecuta aproximadamente 10 millones de dólares anuales provenientes de fondos gubernamentales conforme a la modalidad de implementación nacional con servicios de apoyo del PNUD y a solicitud de la institución beneficiaria.

⁴⁰ El PNUD recomendó que se llevara a cabo una consultoría para revelar información sobre los efectos del acceso a la justicia en la revisión sustantiva 13.

⁴¹ Aunque ha habido avances en la medición, el resultado es insuficiente. Antes, la medición consistía en el número de metros cuadrados construidos y la ubicación de las canchas no respondía a ningún criterio. Ahora, la CSJ puede reportar otros indicadores sustantivos de corto alcance (aunque no estén relacionados con el proyecto) y decide la ubicación de las sedes judiciales de acuerdo con la densidad demográfica y la litigiosidad.

⁴² Recientemente, la CSJ inició un ejercicio de encuesta de satisfacción ciudadana, pero es incipiente.

Con respecto al impacto ambiental de la intervención, si bien la CSJ informó que las obras contaban con soluciones integradas amigables con el medio ambiente, se recomienda revisar y estandarizar los procedimientos administrativos para la evaluación de impacto ambiental, así como el planeamiento urbanístico local, con el fin de preservar los entornos naturales⁴³.

El PNUD ha prestado asistencia activa a la Secretaría de Género de la CSJ, proporcionando apoyo tangible, como equipos para la tramitación de denuncias durante la pandemia, y ofreciendo asistencia técnica para elaborar protocolos dirigidos a las víctimas de violencia en el lugar de trabajo. El PNUD apoyó a la CSJ para que se convirtiera en la primera institución nacional en lograr el Sello de Igualdad de Género. Si bien se reconocieron estas contribuciones, las partes interesadas entrevistadas expresaron su preocupación por la falta de pruebas que muestren esfuerzos más coordinados y resultados discernibles para mejorar la respuesta judicial a la violencia contra las mujeres.

La CSJ identifica la necesidad de mejorar sus estadísticas tanto en términos de producción como de análisis, así como la importancia del trabajo coordinado con otras instituciones del sistema y la modernización de sus servicios. Esto representa una oportunidad para que el PNUD aumente su contribución y mejore y haga más visibles sus resultados. Este podría ser un primer paso en la aplicación de un enfoque de la justicia más centrado en las personas, en contraposición a las intervenciones excesivamente centradas en las instituciones y con una consideración limitada de los contextos locales y los riesgos de que los más vulnerables se queden atrás. Como se ha destacado recientemente en la evaluación del apoyo al acceso a la justicia del PNUD, el Grupo de Trabajo sobre Justicia y la Coalición para la Acción por la Justicia han defendido el enfoque de la justicia centrada en las personas, que se basa en considerar las necesidades jurídicas como funcionales, y la justicia como un medio, en la creencia de que “las personas no necesitan servicios jurídicos, necesitan los fines que los servicios jurídicos pueden alcanzar”⁴⁴.

Hallazgo 15: transparencia y lucha contra la corrupción. El PNUD brindó asistencia técnica para la implementación del Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción 2021-2025 y el desarrollo de una experiencia piloto de seguimiento ciudadano, pero el alcance y los resultados han sido limitados hasta la fecha, tanto en escala como en continuidad. Es probable que, si se hubiera aplicado un enfoque más integrado en las fases iniciales y posteriores y hecho mayor énfasis en proporcionar pruebas sobre el impacto de la mejora de los servicios públicos, estas iniciativas habrían cobrado fuerza.

El PNUD contribuyó a la creación de un espacio de diálogo con el sector empresarial en temas de integridad y cumplimiento a través de la asistencia técnica y el equipamiento proporcionado a la SENAC para el establecimiento de un foro empresarial en el marco del Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción 2021-2025. Este aporte se considera relevante porque el Paraguay es el único país de la región que no cuenta con legislación sobre la responsabilidad de las personas jurídicas, y se espera que este foro contribuya al proyecto legislativo para incorporar dicha persona jurídica a la ley.

Las contribuciones del PNUD en otras esferas prioritarias nacionales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción fueron más limitadas. El PNUD colaboró con la STP en la elaboración del Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2022-2024. También participó en la elaboración de la Guía para Facilitar la Gestión de Rendición de Cuentas Transparente y Eficiente de Gobiernos Locales en Paraguay, recurso que la SENAC utiliza para su capacitación. A pesar del interés institucional, este apoyo no se mantuvo de manera consistente, lo que limitó el logro de resultados más tangibles en materia de servicios públicos

⁴³ Como referencia, en el caso de los Juzgados de Capiatá, en construcción al momento de redactar el presente informe, se talaron aproximadamente 300 árboles.

⁴⁴ OIE del PNUD (2023). Véase: <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/thematic/a2j.shtml>.

subnacionales transparentes y eficientes como consecuencia de la contribución del PNUD. Otras estrategias de la SENAC, como la evaluación del riesgo de corrupción en instituciones estratégicas del Estado, la difusión de procedimientos de atención al ciudadano y el uso de portales de transparencia y canales de denuncia, fueron oportunidades significativas en las que el PNUD podría haber apoyado al país.

A través de un proyecto piloto impulsado por su Laboratorio de Aceleración, el PNUD dio un primer paso en el fortalecimiento de la capacidad de los ciudadanos para las actividades de auditoría social. En colaboración con el Gobierno departamental de Misiones y el Centro de Estudios Ambientales y Sociales, la comunidad educativa (incluidas familias y estudiantes) realizó un seguimiento ciudadano del Programa de Alimentación Escolar en escuelas y colegios del departamento. Si bien la iniciativa fue bien recibida por las partes interesadas, el modelo piloto no se aplicó plenamente. No se evidenció el uso regular de las herramientas creadas (Guía para el seguimiento de los procesos de entrega y distribución del Programa de Alimentación Escolar, formularios de recogida de datos, uso de una plataforma de seguimiento por parte de familias y estudiantes), ni el acceso de los ciudadanos a la gestión de datos esenciales, como detalles financieros o fuentes de cálculo para determinar el presupuesto de la licitación de suministro de alimentos (costo por ración/volumen de alimentos entregados). Tampoco se evidenció que se realizara un seguimiento ciudadano de forma periódica en los colegios de la intervención, por ejemplo, pesando los alimentos que reciben los alumnos y las familias. Las quejas y reclamos han disminuido, sin embargo, esto no es necesariamente un indicador del éxito del piloto, ya que se esperaría que hubieran aumentado o se hubieran fundamentado mejor con evidencia, dado que aún persisten muchos desafíos en cuanto a la cantidad y calidad de los alimentos.

La experiencia piloto pone de relieve la necesidad de fortalecer los enfoques integrales para abordar los problemas de transparencia o la posible corrupción en la prestación de servicios públicos de calidad, incorporando componentes que refuercen las iniciativas tanto de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo. Hubo posibles sinergias que no se aprovecharon a fondo, como la participación de los municipios que administran parte del Programa de Alimentación Escolar o de los sectores productivos locales para mejorar y diversificar la producción local de alimentos y reducir los costos. Los planteamientos del documento del proyecto en cuanto a alianzas con actores nacionales no se materializaron, y hubo una falta de coordinación con instituciones y espacios propuestos, como la SENAC y el Frente Parlamentario contra el Hambre, que podrían haber contribuido positivamente a ampliar el alcance, dar continuidad o institucionalizar la iniciativa.

Hallazgo 16: gobernanza, participación ciudadana y diálogo. El PNUD prestó apoyo oportuno y eficiente al TSJE en la implementación del voto electrónico y la promoción de la participación política de los grupos subrepresentados, en particular las mujeres. En su trabajo con las OSC, las acciones que creó el PNUD para mejorar su colaboración, fortalecer el diálogo y promover la participación política de las organizaciones representativas de grupos vulnerables fueron limitadas.

El PNUD demostró capacidad de adaptación en esta esfera de trabajo, y los resultados de este ciclo de programación han permitido a la organización reposicionarse en la esfera del apoyo electoral. A pesar de no formar parte del diseño del DPP y de contar con escasos recursos, el PNUD apoyó al país en la celebración de sus primeras elecciones generales tras la reforma legal electoral de 2019. Brindó asistencia técnica y equipó al TSJE, posibilitando el voto electrónico, implementando acciones de comunicación y fortaleciendo la participación de los grupos subrepresentados.

Además, el PNUD apoyó una iniciativa preexistente del TSJE destinada a promover la participación política de las mujeres: la Escuela de Formación Política para Mujeres Líderes, en colaboración con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Unión Europea. El PNUD facilitó la

contratación de capacitadores, brindó asistencia técnica en espacios de coordinación y elaboró materiales, lo que permitió a algunos egresados de la escuela acceder a cargos de elección popular en municipios y gobiernos departamentales (regionales), aunque no a nivel nacional.

Los resultados de las elecciones generales de abril de 2023 demostraron un aumento de la representación parlamentaria de las mujeres, pero no de su participación electoral. De 2018 a 2023, el porcentaje de mujeres elegidas para el Congreso aumentó del 15 por ciento al 22,5 por ciento, y para el Senado, del 18 por ciento al 24,4 por ciento. Sin embargo, el número de mujeres que se presentaron como candidatas fue menor en esta contienda electoral en comparación con la anterior. Esto, combinado con los escasos datos sobre mujeres en altos cargos a nivel estatal y local, pone de relieve el desafío pendiente en el Paraguay de lograr la paridad de género y la alternancia de género en todas las etapas del proceso electoral, desde las elecciones primarias de cada partido hasta las listas electorales definitivas y su control por parte de los tribunales electorales.

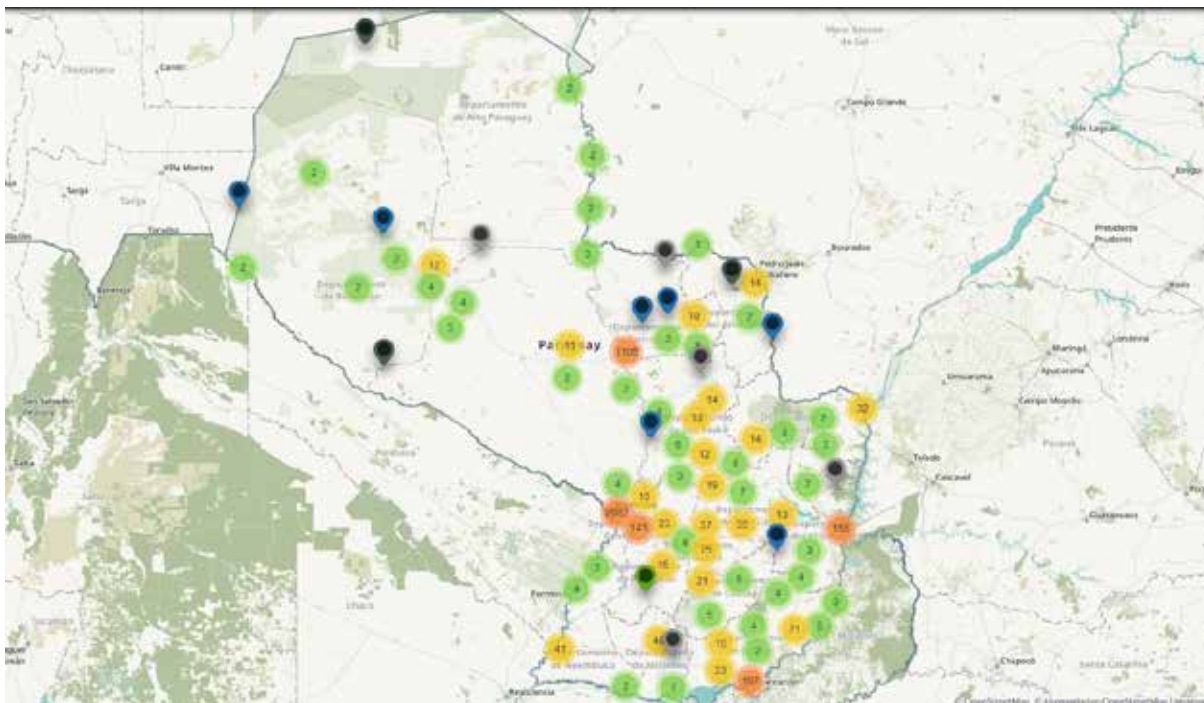
Además, en este ciclo, el PNUD colaboró y fortaleció el diálogo con la sociedad civil, pero las acciones que se llevaron a cabo durante este período para lograrlo fueron limitadas y, en su mayoría, se articularon en torno a la iniciativa Tavarandu, un ciclo de aprendizaje sobre participación ciudadana enfocado en el diseño participativo de políticas públicas a través de laboratorios ciudadanos. La iniciativa se destacó por su capacidad de involucrar a adolescentes del distrito de Natalio, en el nordeste de Itapúa. Algunos espacios de formación y reflexión creados por el PNUD como parte de su promoción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible han estado abiertos a las OSC, como su trabajo con el Senado. Sin embargo, el primer *Informe Nacional Voluntario* del país se llevó a cabo sin ninguna consulta con la sociedad civil, y en el segundo *Informe Nacional Voluntario*, solo se iniciaron unos pocos mecanismos específicos.

2.6 Esferas transversales

Hallazgo 17: COVID-19. El PNUD creó mecanismos e instrumentos para movilizar fondos a fin de dar respuesta de emergencia con la compra de insumos de salud y la adopción de estrategias de comunicación para contrarrestar la desinformación. A tales efectos, flexibilizó su programación y apoyó al país con fondos propios y de las IFI. Asimismo, el PNUD contribuyó a generar conocimiento sobre la situación socioeconómica del país tras la pandemia y sus posibles impactos.

Tras la declaración mundial de la pandemia de COVID-19, el PNUD reaccionó de manera oportuna a las necesidades inmediatas de apoyo en materia de salud y respuesta social. El PNUD demostró versatilidad en la aplicación del Plan de Continuidad de Negocios, en el que se aseguró la conectividad y el equipamiento. El PNUD en el Paraguay movilizó sus propios fondos institucionales y apoyó a la Comisión ODS Paraguay en la creación de una mesa de coordinación público-privada para canalizar las donaciones financieras y en especie del sector privado para mitigar los efectos de la pandemia. Al apoyar la campaña Todos por Paraguay, se movilizaron fondos para la compra de equipos biomédicos y de protección personal. La plataforma Wendá permitió la creación de iniciativas de solidaridad privada y civil en todo el país (véase el mapa 2) y facilitó la instalación de comedores comunitarios y ollas y cocinas populares. La plataforma fue reconocida como una respuesta innovadora a la COVID-19 por el Observatorio de Innovación del Sector Público de la OCDE.

MAPA 2: DISTRIBUCIÓN DE INICIATIVAS SOLIDARIAS EN LA PLATAFORMA WENDÁ



Fuente: <https://mapa.wenda.org.py/>

Debido a la excepcionalidad de la pandemia, el PNUD pudo ejecutar fondos de las IFI, lo que ejemplifica un modelo de colaboración que no se ha replicado desde entonces por la falta de acuerdos a nivel institucional. El PNUD apoyó al Ministerio de Salud con la compra de insumos médicos con fondos del CAF. El PNUD desempeñó un papel decisivo en la prestación de garantías a los proveedores. A través de fondos del BID, también colaboró con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la adopción de estrategias de comunicación para mitigar los efectos de la pandemia y la desinformación al respecto.

El PNUD complementó el apoyo de emergencia al sector de la salud con diferentes productos e iniciativas para el desarrollo socioeconómico. La sinergia más destacada entre los proyectos surgió con el MH, que permitió utilizar el sistema de distribución de pensiones no contributivas entre los adultos mayores, desarrollado en el marco del proyecto del PNUD. El sistema se utilizó para la distribución de la asistencia social durante la pandemia por parte de las autoridades nacionales. Además, el PNUD contribuyó a la generación de conocimientos sobre la situación socioeconómica del país después de la pandemia y sus posibles impactos, gracias a la redacción de dos informes: *Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19* y *Sostenibilidad fiscal en tiempos de pandemia*. Sin embargo, tres años después de la pandemia, la evaluación no pudo reunir pruebas del grado en que estos estudios y sus recomendaciones se han traducido en decisiones políticas concretas.

La rápida necesidad de respuesta y adaptación a las solicitudes y restricciones gubernamentales planteó problemas en términos de coherencia y aplicación. Los proyectos, como “Apoyo a la respuesta y recuperación de la COVID-19”, mostraron una escasa coherencia interna cuando incluyeron iniciativas tan dispares como: i) aportar soluciones a los retos del ODS 6⁴⁵; ii) crear sistemas integrados de información para la gestión de los programas sociales; iii) apoyar a la Honorable Cámara del Senado en la promoción de los ODS, y iv) fortalecer

⁴⁵ ODS 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

los mecanismos de seguimiento de las recomendaciones sobre derechos humanos al Estado paraguayo. Del mismo modo, la implementación de actividades demostrativas e intervenciones sobre el terreno, como en la mayor parte de la cartera de proyectos sobre ambiente y cambio climático o en el proyecto con el INDERT, sufrió retrasos y dificultades debido a las restricciones existentes durante el período de la COVID-19.

Hallazgo 18: igualdad de género y empoderamiento de la mujer. El entorno político desfavorable para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el país obstaculizó la contribución del PNUD al ODS 5⁴⁶. Sin embargo, gracias a los esfuerzos de incorporación de la perspectiva de género en el programa, que se reconocieron con el Sello de Igualdad de Género del PNUD, el programa contribuyó a implementar procesos de planificación de género en instituciones públicas clave, mejoró la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres y las niñas, fortaleció el liderazgo político de las mujeres y el empoderamiento económico de las mujeres productoras.

En este ciclo de programación, se deterioró el entorno normativo para la promoción de la igualdad de género en el país. El PNUD se esforzó por garantizar la adopción de enfoques intersectoriales en un contexto en el que el reto consistía en garantizar que no se revirtieran algunos de los logros alcanzados. El país vivió tensiones sociales derivadas del choque entre quienes preconizaban avances en materia de derechos humanos e igualdad de género y quienes abogaban fuertemente contra la “ideología de género” y la vinculaban a las agencias de cooperación internacional en general y a una supuesta “agenda globalista”. Esto configuró un escenario de intervención complejo. En su impulso por aplicar un enfoque basado en los derechos, el PNUD, junto con el UNFPA y ONUSIDA, elaboró un informe sobre las barreras que impedían el ejercicio de los derechos de las personas transgénero en el Paraguay, que fue muy valorado por las partes interesadas dada la vulnerabilidad que enfrenta este grupo poblacional.

El PNUD tuvo que replantearse sus estrategias para avanzar en el ODS 5. Ante esta polémica, el sistema de las Naciones Unidas en general y, en particular, el PNUD decidieron no confrontar a los voceros de las críticas a la “ideología de género” y prefirieron buscar espacios y aliados con quienes avanzar en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el ODS 5 y la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas. La CSJ demostró su liderazgo, ya que fue la primera institución del sector público en obtener el Sello de Igualdad de Género que otorga el PNUD. Del mismo modo, los esfuerzos del PNUD en materia de planificación y capacitación en cuestiones de género se reflejaron en otras entidades nacionales⁴⁷, que contaron con planes de acción de género y protocolos de actuación frente al acoso sexual, los cuales están en proceso de certificación.

El PNUD, en colaboración con el UNFPA y el UNICEF, hizo especial hincapié en la sensibilización y la respuesta a la violencia contra las mujeres y las niñas en el contexto de la COVID-19. Se mejoró la infraestructura y el equipamiento de los Centros Regionales de las Mujeres y un albergue para víctimas en la zona de Asunción y sus alrededores. Asimismo, se brindaron acciones de asesoramiento y comunicación, pero de alcance limitado. Sin embargo, se creó un protocolo de actuación policial de acuerdo con la Ley N° 5777/16 de “Protección Integral de las Mujeres contra toda Forma de Violencia” y se puso a prueba un modelo de respuesta coordinada de emergencia en Asunción (que no se continuó ni se amplió) con el Ministerio del Interior⁴⁸. Se observó una disminución de los feminicidios en Asunción, pero esto no se puede atribuir expresamente a la implementación del piloto, ya que no fue posible medir los resultados y no se estableció una línea de base.

El PNUD apoyó la Escuela de Formación Política para Mujeres Líderes del TSJE, promoviendo así la presencia de mujeres graduadas en cargos de elección popular en municipios y juntas municipales. Esta potenciación política complementa los esfuerzos para promover el empoderamiento económico de la mujer que el PNUD

⁴⁶ ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

⁴⁷ El MDS, el MTESS, el MAG, la Secretaría de la Función Pública y el MRE.

⁴⁸ El protocolo dio lugar a un manual de actuación policial proporcionado por el comandante de la Policía como uso obligatorio.

ha tratado de incorporar en sus iniciativas. Las iniciativas de formalización laboral tomaron en consideración perspectivas relacionadas con el género y las masculinidades. Se creó la plataforma “Mujeres líderes de la cadena productiva de productos básicos sostenibles en Paraguay” para proporcionar una evaluación de necesidades y capacitación y empoderar a las mujeres empresarias, indígenas y rurales. Este tipo de promoción de la participación y empoderamiento de las mujeres se repite en proyectos como BAAPA Chaco Verde y Asunción Sustentable; sin embargo, aún se observa una baja aceptación del tema de igualdad de género en el sector privado, lo cual constituye una barrera para la integración del enfoque de género en la implementación de la cartera de proyectos sobre ambiente y cambio climático.

A nivel interno, el PNUD en el Paraguay fue la primera oficina del PNUD en los países en recibir el Sello de Igualdad de Género en la ronda de certificación 2021-2023. El equipo de evaluación del sello observó que los miembros del personal habían interiorizado y demostrado la apropiación de la perspectiva de género en su trabajo diario, en todos los programas, las operaciones, las comunicaciones y el Laboratorio de Aceleración. Esto dio lugar a un programa en el que la mayoría de los proyectos (figura 17) y la mayor parte de los gastos (figura 18) se asignaron a proyectos GEN 2, lo que significa que la igualdad de género se consideró un objetivo importante⁴⁹. Sin embargo, en lo que respecta a la escala GRES, los resultados fueron principalmente orientados al género, algunos proyectos lograron resultados sensibles a cuestiones de género, ya que respondieron a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, y unos pocos fueron potencialmente transformadores en materia de género, puesto que abordaron las raíces de las desigualdades y la discriminación.

FIGURA 17. Número de proyectos por marcador de género, 2020-2023

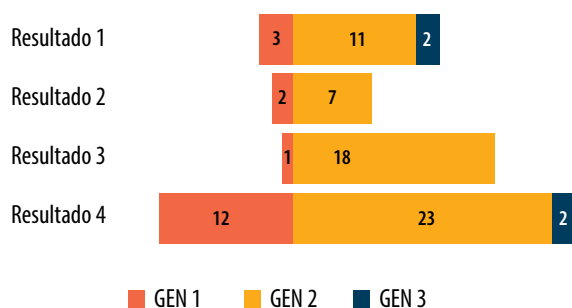
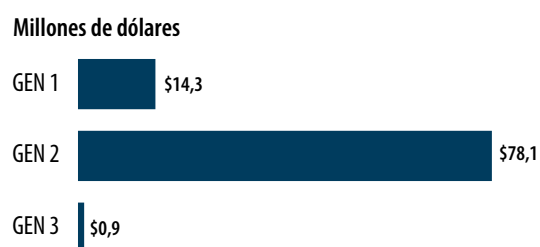


FIGURA 18. Gasto por marcador de género, 2020-2023



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2024

Hallazgo 19: innovación. El PNUD en el Paraguay asumió una clara apuesta por impulsar la innovación en su programa y agregar valor a sus proyectos. El dinamismo y la capacidad de experimentación del Laboratorio de Aceleración fueron claves. La oficina en el país enfrenta ahora el reto de dar continuidad y ampliación a las iniciativas exitosas, y lograr la integración y la incorporación efectiva de enfoques innovadores en todas las carteras del programa.

El apoyo de la dirección del programa a los esfuerzos por integrar enfoques innovadores en la aplicación del DPP fue una característica de este ciclo de programación. El proyecto del Laboratorio de Aceleración sirvió de catalizador en la oficina en el país para impulsar el asesoramiento en materia de políticas públicas con base empírica, lo cual difiere cualitativamente de los ciclos anteriores. Se hizo mucho hincapié en la rigurosidad de los productos de conocimiento, que son más precisos en cuanto al problema que se

⁴⁹ Los marcadores de género del PNUD miden cuánto invierte un proyecto en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Se asignan por producto, y hay 4 categorías: GEN 3 (igualdad de género como objetivo principal); GEN 2 (igualdad de género como objetivo significativo); GEN 1 (contribución limitada a la igualdad de género), y GEN 0 (ninguna contribución).

pretende abordar y en la metodología utilizada para identificar el problema central. Estos productos de conocimiento, como el estudio sobre el capital social, se evaluaron mediante un examen académico por pares, lo que permitió elevar el liderazgo intelectual del PNUD.

La integración del Laboratorio en el programa fue posible gracias a la creación de sentido participativa para determinar los espacios en los que el Laboratorio podría contribuir; a este respecto, se consideró que era más fácil iniciar los proyectos con modalidad de implementación directa. Se efectuó un ejercicio autónomo de reconstrucción de la teoría del cambio a través de cadenas causales, que permitió detectar brechas en los pasos intermedios de dicha teoría e identificar tres áreas de innovación: el sector público y social, el desarrollo empresarial y la participación ciudadana. Uno de los puntos fuertes del Laboratorio fue su capacidad para elaborar propuestas, compensando así una debilidad interna de la oficina en el país, dada la importante carga de trabajo habitual del programa. La característica novedosa que aportó el Laboratorio fue su apuesta por las metodologías participativas, ya que se abandonó la figura de beneficiario y se adoptó la de participante, con lo cual se cambió el foco en el objetivo y se dio prioridad al aprendizaje por encima de los resultados o impactos.

Ha habido muchas iniciativas de innovación, algunas con componentes muy pioneros, como el establecimiento de un equipo de investigación-acción dentro del MTESS, con el objetivo de generar nuevos datos e información sobre las barreras a la formalización, o LOCAL, el programa de competencias territoriales para la industria de la confección que se explica en el hallazgo 6. El desarrollo de iniciativas conjuntas con la ENI —como la plataforma sociotécnica Wendá y la iniciativa Moirũ, un desafío comunitario que promueve la innovación social y es impulsado por la Comisión ODS Paraguay para el desarrollo y fortalecimiento de iniciativas comunitarias y universitarias en aras de alcanzar los ODS— permitió descentralizar esfuerzos y establecer contacto con actores locales. Esto llevó a la creación de intervenciones, como el apoyo a las mujeres privadas de libertad que desarrollaron productos con su propia marca desde la prisión y la promoción de técnicas agroecológicas. Por intermedio de Tavarandu, se impartieron capacitaciones a funcionarios públicos y comunidades del departamento de Itapúa, quienes participaron en el diseño de políticas públicas a través de laboratorios ciudadanos. En las dos ediciones del Programa Innovadores Públicos, se capacitó a más de 100 funcionarios públicos en metodologías y herramientas de innovación, en virtud de lo cual se idearon 20 propuestas de servicios y políticas públicas: 10 de ellas se ejecutaron con el apoyo financiero y técnico del Laboratorio de Aceleración.

En las esferas programáticas tradicionales, la innovación se asoció más a temas programáticos novedosos. En la promoción de la financiación para el desarrollo, el PNUD creó la Mesa de Finanzas Sostenibles y, junto con otros asociados, apoyó a la Comisión de Bolsa y Valores en la redacción del primer reglamento relativo a bonos sostenibles. Con el fin de impulsar la digitalización, el PNUD apoyó al TSJE en la incorporación de la tecnología del voto electrónico al sistema electoral de manera pionera en las elecciones municipales de octubre de 2021.

Los desafíos de asumir un enfoque innovador son múltiples y, en ocasiones, repercuten en la eficacia, el alcance y la sostenibilidad de las iniciativas. La orientación en el aprendizaje choca con la cultura clientelar de los beneficiarios de las intervenciones. Esta práctica no siempre fue bien entendida por las contrapartes o en el PNUD. Análogamente, el valor añadido de la experimentación supone, a veces, grandes posibilidades de posicionamiento externo y visibilidad de la oficina en el país, pero contribuye poco a la ejecución del programa ordinario y puede aumentar el volumen de trabajo. Esto a veces ha llevado a una falta de proactividad por parte de las carteras de proyectos de modalidad de implementación nacional que tienen una gran carga de trabajo de gestión operativa. El modelo tradicional de las actividades del PNUD, con un fuerte componente “impulsado por la demanda” de las autoridades nacionales, tampoco ha facilitado la elaboración de propuestas con base empírica, que se sustenten en la investigación y la experimentación.

Hallazgo 20: estructura organizativa y desempeño. La oficina del PNUD en el Paraguay mejoró su desempeño a través de una nueva dinámica de gestión de la COVID-19, un espacio de trabajo rediseñado y una unidad de gestión fortalecida. La coherencia interna del programa se vio debilitada por numerosas iniciativas dispersas y un historial de trabajo en silos en proyectos con una alta carga transaccional y operativa. El cambio hacia enfoques de cartera presenta una oportunidad de mejora.

La pandemia de COVID-19 interrumpió la labor ordinaria del PNUD al comienzo de este ciclo de programación, pero la oficina en el país pudo reaccionar rápidamente para adaptarse a la nueva dinámica de trabajo. La transición y el apoyo durante la fase de teletrabajo han sido valorados positivamente por el equipo. El modelo de trabajo híbrido se institucionalizó en este ciclo, y se reforzó con la remodelación del espacio físico de las oficinas. La opción de un nuevo espacio, moderno y funcional, que fomente las relaciones de trabajo horizontales y colaborativas a través de espacios abiertos, es valorada por los usuarios como un buen complemento a la opción del teletrabajo. El reconocimiento del personal sobre el valor de esta iniciativa se ha evidenciado en una encuesta institucional.

El PNUD se adaptó bien a los cambios en las modalidades de ejecución de la cartera programática. De las tres modalidades de implementación que utiliza el PNUD — directa, nacional y nacional con servicios de apoyo del PNUD —, este ciclo ha visto una transición significativa de la modalidad de implementación nacional a los proyectos que se ejecutan con esta modalidad con servicios de apoyo del PNUD. Ello contribuyó a aumentar el volumen de trabajo del equipo, que se ha gestionado con éxito como resultado del establecimiento de una Unidad de Gestión que ha dado lugar a una mayor coordinación entre las Unidades de Programa y de Operaciones. El 80 por ciento de la ejecución financiera del programa en el país se lleva a cabo en proyectos de modalidad de implementación nacional, así como de esta modalidad con servicios de apoyo del PNUD. La Unidad gestionó procesos, pagos y planificación financiera de manera integrada. Al unificar los procesos internos, la Unidad redujo los tiempos de procesamiento de pagos y permitió transferir capacidades a las contrapartes, lo que mejoró la eficiencia. Los asociados destacaron la capacidad de gestión y la eficiencia del PNUD con sus procesos competitivos como un valor añadido. La transición a Quantum en 2023 supuso un reto añadido, que al principio aumentó la carga de trabajo del equipo y repercutió en la eficiencia, especialmente en el trato con los proveedores.

La mayoría de las intervenciones diseñadas se financiaron con fondos del Gobierno a petición de las instituciones beneficiarias, y se ejecutaron conforme a la modalidad nacional o de esta modalidad con servicios de apoyo del PNUD. La dependencia de la oficina en el país de este tipo de fondos dificulta la transición de un enfoque transaccional y operacional tradicional a una contribución más sustantiva y técnica del PNUD para generar un mayor impacto de su contribución. La Ley N° 6622/2020, que establece medidas para la racionalización del gasto público (conocida como Ley Godoy) y su desarrollo reglamentario, prohíbe —sin efecto retroactivo— la ejecución por parte de entidades internacionales de procesos de contratación con fondos provenientes de las siguientes fuentes de financiamiento: recursos del Tesoro, recursos institucionales y bonos soberanos. Esto dio lugar a múltiples revisiones generales y sustantivas de la cartera de proyectos de este programa y ha limitado el diseño de nuevos proyectos.

Internamente, este ciclo mostró debilidades en la coherencia programática. Por una parte, la distribución y asignación de determinados proyectos en el marco de resultados no siempre era coherente o no se ajustaba plenamente a su objetivo final. Ejemplos de ello son los trabajos sobre pensiones no contributivas del resultado 4, que por su naturaleza contribuyeron a los efectos buscados en el resultado 1. Del mismo modo, como puede ocurrir en el caso del Laboratorio de Aceleración, que dio lugar a un gran número de pequeños proyectos, que, a pesar de estar adscritos al resultado 1, hicieron una contribución notable al resultado 2. Por otro lado, debido al trabajo previo en silos, el trabajo intraprogramático fue escaso,

por ejemplo, entre el área de gobernanza y el Laboratorio de Aceleración. Apenas se ha beneficiado del potencial de aprovechar su reconocimiento entre las instituciones estatales a fin de proporcionar una oferta de servicios más innovadora.

Los esfuerzos de la gerencia para avanzar hacia un enfoque de cartera son una oportunidad para fortalecer el trabajo en equipo integrado. Todavía no se logra atisbar cómo equilibrar las intervenciones significativas y de larga data, que se extendieron en el tiempo a través de revisiones sucesivas, con iniciativas más ágiles, que no pueden ampliarse debido a la falta o discontinuidad en el flujo de recursos. Esto se debe a que los organismos internacionales carecen de un marco legal instaurado que les permita utilizar los fondos públicos, así como a la ausencia de un marco legal específico para la cooperación internacional en el país.

Hallazgo 21: planificación, seguimiento y evaluación. El actual DPP se benefició de su alineación con el PND 2030, el desarrollo de teorías del cambio para su formulación y la presencia de mecanismos de gestión para la toma de decisiones basados en el sistema de seguimiento y evaluación. Sin embargo, persisten debilidades en los modelos de implementación, la definición de indicadores, el acceso y la calidad de los datos y el uso sistemático de mecanismos de evaluación para demostrar los efectos.

La alineación del actual DPP con el PND 2030 permitió defender el desempeño del PNUD frente a las críticas a los ODS en el país. Además, el desarrollo de teorías del cambio para cada resultado en este ciclo fortaleció la calidad de la planificación y ha hecho que el DPP sea útil en los procesos de diseño de proyectos. Esto es relevante porque, en los DPP anteriores, había una debilidad estructural vinculada a la falta de una teoría del cambio que los respaldara. Sin embargo, todavía se observa una dificultad importante en la gran brecha que existe entre los productos y los resultados del DPP. Se percibe la ausencia muy generalizada de definición de resultados intermedios en las carteras de proyectos, lo que dificulta la identificación de los espacios que requieren innovaciones o propuestas de soluciones de desarrollo.

La eficacia y utilidad del sistema de seguimiento y evaluación de la oficina en el país se vio mermada por deficiencias relacionadas con la generación y utilización de datos de las entidades nacionales y las restricciones en el establecimiento de indicadores. Debido a la gran preponderancia en el programa de proyectos con modalidad de implementación nacional y de proyectos que se ejecutan con esta modalidad con servicios de apoyo del PNUD, los indicadores se orientan hacia los datos nacionales. Sin embargo, el PNUD tiene poca o ninguna capacidad para influir en su producción o actualización. Esto debilitó el marco de resultados y dificultó la visibilidad de las contribuciones del PNUD. El marco de resultados no reflejó la variedad ni la amplitud de las intervenciones realizadas e impidió que se realizara una evaluación más profunda de los resultados y los impactos buscados y logrados, más allá de los informes de actividades.

El sistema de seguimiento y evaluación del PNUD se enfrenta al reto de apoyar la ampliación de proyectos piloto. Se requieren sistemas de medición de resultados e impactos que potencien los proyectos piloto eficaces. Por ejemplo, con respecto al piloto desarrollado sobre el seguimiento ciudadano del Programa de Alimentación Escolar, se identificó que el Programa pudo haber tenido un impacto en la reducción de la deserción escolar, pero no se generó evidencia: no se estableció una línea de base para el piloto, ni un sistema de seguimiento y evaluación para medir los resultados con respecto a una situación contrafactual, lo cual hubiera sido conveniente para mostrar resultados, difundir lecciones aprendidas y reproducir el modelo en otros territorios o sectores.

La oficina en el país cuenta con mecanismos para tomar decisiones y compartir lecciones y buenas prácticas como resultado de los procesos de seguimiento y evaluación, como las reuniones ampliadas de la dirección. Sin embargo, hay margen para mejorar, de manera más sistemática, la forma en que estos mecanismos procesan los resultados de la evaluación y los transforman en decisiones de gestión, ya sea a nivel de programas como de proyectos. Cabe destacar los esfuerzos que realiza el PNUD para fortalecer las capacidades nacionales de evaluación, tanto a través de un acercamiento a la Red Paraguaya de Evaluación como de la promoción de una evaluación de capacidades nacionales por parte de la STP.

CAPÍTULO 3

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN



En este capítulo, se presentan las conclusiones de la evaluación sobre el desempeño del PNUD y sus contribuciones a los resultados de desarrollo en el Paraguay, así como las recomendaciones y la respuesta de la dirección.

3.1 Conclusiones

Conclusión 1. La oficina del PNUD en el Paraguay ha seguido siendo un asociado de confianza del Gobierno, capaz de responder eficazmente a emergencias como la COVID-19, al tiempo que apoya las prioridades nacionales de desarrollo y los compromisos internacionales. Destacó por su capacidad de adaptación, eficiencia en la gestión y compromiso con la innovación. Persisten desafíos en torno a la ampliación de iniciativas, la generación de sinergias y el acceso a la financiación para el desarrollo.

El PNUD es reconocido por su posicionamiento como asociado confiable de las instituciones gubernamentales. Al igual que en el ciclo anterior, esto se puso de manifiesto en la prestación de servicios de gestión y apoyo operacional a las políticas y programas nacionales. En este ciclo, el PNUD también pudo añadir valor, adaptándose con agilidad para responder a la pandemia, reasignando fondos, movilizándolo fondos de emergencia y aprovechando su credibilidad internacional y su capacidad de adquisición. El Laboratorio de Aceleración ha posicionado al PNUD como motor para la digitalización y la innovación pública y social. El PNUD también desempeñó un papel decisivo, ayudando al país a cumplir sus compromisos internacionales, en la actualización del PND 2030, que estuvo fuertemente alineado con los ODS, y en la presentación de la primera contribución determinada a nivel nacional actualizada en 2021.

A lo largo de todo el período, el PNUD realizó esfuerzos claros y continuos para ampliar y fortalecer las alianzas. Ello dio lugar a una amplia gama de asociados, lo que permitió explorar y promover nuevas iniciativas y complementar las esferas programáticas en las que los proyectos previstos no se materializaron con las partes interesadas pertinentes. La oficina gestionó eficazmente esta rápida expansión en el número de iniciativas, pero todavía hay margen de mejora en el impulso de sinergias dentro del programa; la transición a enfoques de cartera es una oportunidad para mejorar en este sentido. Sigue existiendo un desequilibrio entre los programas históricos, que se centran principalmente en el apoyo institucional y sustentan el modelo de negocio, y las iniciativas novedosas o experimentales, con un fuerte diseño transformacional, pero con presupuesto, escala y alcance limitados. Además de la movilización de fondos nacionales, el PNUD destacó por su apoyo a la movilización de financiación para el desarrollo en medio ambiente y clima a través de fondos verticales. La falta de acuerdos financieros institucionales entre el PNUD y las IFI ha sido un factor que socavó la capacidad de movilizar otro tipo de fondos a nivel de país.

Conclusión 2. El apoyo del PNUD a la protección social y el desarrollo socioeconómico fue valioso, pero limitado en su llegada a la población más vulnerable. Se demostró la capacidad de adaptación e innovación del PNUD para responder a los desafíos de la COVID-19. Se fortalecieron las esferas institucionales pertinentes con sistemas de información y productos de conocimiento elaborados juntamente con instituciones gubernamentales, pero algunos trabajos con los ministerios y rectores sectoriales quedaron fuera de este ciclo, lo que limitó el logro de algunos objetivos previstos.

El documento del programa para el país hizo especial hincapié en la protección social y las iniciativas de desarrollo socioeconómico para llegar a los más vulnerables. La promoción del Programa de Adultos Mayores y el fortalecimiento de la capacidad del INDERT y del SNC para llevar a cabo su misión son los mejores ejemplos de avances en la prestación de servicios universales de calidad. Sin embargo, la ejecución de los programas se centró máxime en el fortalecimiento institucional, el desarrollo de sistemas de información y productos de conocimiento, que, si bien eran de alta calidad técnica y pertinencia institucional, no tenían la capacidad suficiente para llegar directamente a la población más vulnerable.

La pandemia de COVID-19 planteó un gran desafío al que el PNUD respondió adaptando los proyectos existentes, generando nuevas iniciativas y alianzas (Ministerio de Salud, Gabinete Social de la Presidencia de la República) y promoviendo la innovación. Se apoyó a los hospitales especializados con el suministro de equipo biomédico. El PNUD pudo aprovechar su valor añadido en materia de adquisiciones internacionales para ayudar a hacer frente a los problemas de la cadena de suministro del período. El impulso a la innovación llevó al desarrollo de plataformas virtuales participativas, como Wendá, sistemas de información más robustos, como el SIIS, y plataformas de visualización de datos, como e-Heka. Sin embargo, el escaso trabajo conjunto durante este ciclo con el MDS o el MAG, debido al cambio de prioridades, fue un factor limitante en la escala y el alcance de las iniciativas planificadas para mejorar la protección social o el desarrollo económico familiar en las zonas rurales.

Conclusión 3. El PNUD es reconocido por su valor añadido en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. Sus contribuciones han permitido al Paraguay cumplir con las obligaciones ambientales internacionales, mejorar sus sistemas de información y protección de la biodiversidad y promover cambios estructurales en las áreas de sustentabilidad urbana y producción agrícola y ganadera. Las mejoras en la gestión del capital natural son lentas frente a la creciente vulnerabilidad del país al cambio climático y sus desafíos.

El PNUD pudo desplegar un programa con un enfoque integral en torno al medio ambiente y el clima que le permitió promover procesos catalizadores para cambios estructurales a mediano y largo plazo tanto a nivel rural como urbano. Además del fortalecimiento institucional del MADES y el INFONA para el cumplimiento de sus funciones nacionales y obligaciones internacionales, promovió esquemas de diálogo interinstitucional y multinivel, como las plataformas para la producción sostenible de carne y soja, y la formulación de planes de desarrollo territorial urbano para el AMA y otros municipios. Sin embargo, la falta de apropiación plena por parte de algunos actores clave, como algunas partes del sector productivo y el MAG, debilitó la eficacia de los esfuerzos del programa. Esto dificultó que algunos esfuerzos se materializaran en resultados concretos, particularmente en términos de producción sostenible, reducción de emisiones de GEI y deforestación, que aún no son evidentes.

A este respecto, la apertura del programa del PNUD a trabajar en ciudades sostenibles —y su potencial— fue particularmente pertinente para generar beneficios ambientales en cuanto a transporte, gestión de desechos sólidos e infraestructura verde. Esta diversificación de la cartera de proyectos sobre ambiente y cambio climático permite el acceso a la financiación climática. Asimismo, tuvo una conexión directa con el impulso a la transformación energética, promovido por el PNUD en su *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2020. Energía y desarrollo humano*. La necesidad de promover la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia climática se destacó como una debilidad del programa actual, dada la vulnerabilidad cada vez mayor de las poblaciones rurales, indígenas y latinas, en particular las mujeres, las niñas y la población anciana, a los fenómenos meteorológicos extremos, como sequías, incendios e inundaciones.

Conclusión 4. El PNUD posibilitó el fortalecimiento institucional de los poderes ejecutivo, judicial y electoral, apoyando así la implementación del PND 2030 y la promoción de los ODS. La ampliación de la cartera de proyectos contribuyó a la eficiencia y la transparencia institucionales. La amplia diversidad de iniciativas, los enfoques de proyectos muy transaccionales y los escasos vínculos con otras áreas programáticas del PNUD afectaron la consecución de resultados y efectos más transformadores, sostenibles y visibles en la vida de las personas.

Los esfuerzos de programación y la búsqueda de nichos de oportunidad han ampliado las áreas de acción en el campo de la gobernanza. Se han mantenido y mejorado las líneas de actuación de larga data, como el acceso a la justicia o el fortalecimiento del MH, y se han incorporado nuevas líneas de actuación, como

el apoyo a los procesos electorales y al TSJE. Esto se tradujo en un mayor volumen financiero manejado por el área, pero aún por debajo de lo planeado originalmente, con una alta carga transaccional operativa relacionada con pagos y adquisiciones. El reconocimiento de los aportes en el fortalecimiento institucional, la eficiencia y la transparencia es una ventana de oportunidad para ampliar el alcance de las intervenciones y definir y medir mejor los cambios en las poblaciones destinatarias.

El PNUD movilizó sus propios fondos para promover mayores contribuciones sustantivas y transformadoras en cuestiones de gobernanza y mediante la diversificación de las asociaciones. Esto abarcó desde el apoyo a la Comisión ODS Paraguay y el fortalecimiento del Sistema de Monitoreo de Recomendaciones Internacionales de Derechos Humanos y Desarrollo Sostenible (SIMORE plus), hasta el apoyo a las políticas nacionales de integridad, el apoyo al trabajo de la SENAC y la promoción de iniciativas de financiamiento para el desarrollo, como la primera regulación que cubre los bonos sostenibles. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas se caracterizaron por una escasa localización territorial de las intervenciones, una débil coordinación interinstitucional y entre instituciones y actores no estatales e importantes limitaciones en la generación de evidencia para capturar resultados y posibles impactos. Las medidas para mejorar la colaboración y fortalecer el diálogo con la sociedad civil, especialmente con las organizaciones que representan a los grupos más vulnerables, han sido *ad hoc* y asistemáticas.

Conclusión 5. Mediante la incorporación sistemática de la igualdad de género, el PNUD fortaleció la participación de la mujer y la integración de la perspectiva de género en el programa. El contexto complejo obstaculizó los avances, pero a través de diferentes iniciativas, el PNUD promovió mejores prácticas de género en instituciones públicas clave y atendió las necesidades diferenciadas de las mujeres en esferas, como la seguridad y el empoderamiento político y económico. No obstante, estas cuestiones siguen siendo grandes desafíos para el país.

El liderazgo para promover la igualdad de género y su incorporación en el programa han sido fundamentales para el logro de los resultados en materia de género del PNUD. Este ciclo de programación se caracterizó por un entorno sociopolítico adverso para la promoción de la igualdad de género y la ampliación de derechos. El PNUD diseñó un programa muy ambicioso con el objetivo de llegar a las poblaciones más vulnerables, incluidas las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas. La mayoría de las intervenciones han tenido dificultades para llegar a estos grupos vulnerables o poder demostrarlo, dado su fuerte enfoque en los procesos de fortalecimiento institucional o en el apoyo operativo. Sin embargo, los esfuerzos continuos para integrar la perspectiva de género en este ciclo han permitido contribuciones relevantes, como la capacitación en género, políticas públicas y participación política y la transversalización de la perspectiva de género en las instituciones públicas dentro del proceso del sello de género. Todo esto ha sido reconocido institucionalmente a través de la acreditación del Sello de Igualdad de Género.

El PNUD desempeñó un papel destacado en la promoción de la lucha contra la violencia de género y el desarrollo de un sistema de respuesta rápida, protección y refugio, especialmente durante la pandemia de COVID-19. Asimismo, promovió el liderazgo femenino apoyando al TSJE. Si bien no estaba planeado al principio, el apoyo al INDERT transformó significativamente la perspectiva de género de la institución, promovió la generación de datos de género y facilitó la titulación de tierras y el acceso de las mujeres a la propiedad, abordando una causa fundamental de la desigualdad en el país.

3.2 Recomendaciones y respuesta de la dirección

RECOMENDACIÓN 1.



Con base en la rica colaboración histórica con las instituciones estatales en el Paraguay, el PNUD debería enfocar sus estrategias y recursos en resultados de mayor impacto. El PNUD debería contribuir a que el fortalecimiento institucional se traduzca en cambios positivos en la vida de los más vulnerables. Las alianzas y los recursos programáticos deberían impulsar la gestión basada en resultados y una comunicación para el desarrollo que posibilite la apropiación nacional plena de las iniciativas y aporte a cambios de paradigmas entre las principales partes interesadas. El PNUD debería seguir diversificando sus fuentes de financiación, ampliando su valor añadido y minimizando los riesgos.

- Mediante sus proyectos de fortalecimiento institucional, el PNUD debería hacer énfasis en los enfoques centrados en las personas en sus teorías del cambio y seguir vigilando los efectos previstos en la vida de las personas. Al mismo tiempo que se aprovechan las estrategias actuales, la atención debe seguir centrándose en el fomento de la innovación, la descentralización de los servicios públicos y el fortalecimiento de la coordinación con las instituciones clave, el sector privado y la sociedad civil, para mejorar la eficacia y la sostenibilidad. Sobre la base de la experiencia adquirida por el equipo de medio ambiente y cambio climático en la utilización de un enfoque de cartera, la oficina en el país debería ampliar el enfoque a las esferas programáticas restantes, lo que brindaría la oportunidad de mejorar la coherencia interna, aprovechar las sinergias y aumentar su valor añadido.
- El PNUD debería tratar de lograr un impacto más transformador y tangible en términos de resultados de desarrollo, centrándose en progresos medibles entre las poblaciones y los territorios más vulnerables y garantizando que se puedan evidenciar. Los puntos de entrada territoriales deberían utilizarse para las acciones entre carteras y acelerar la localización del PND 2030 en consonancia con los ODS. Debe fortalecerse el sistema de seguimiento y evaluación para la toma de decisiones. Los indicadores deben ajustarse a los objetivos, deben reforzarse las capacidades nacionales para la gestión de datos y debe promoverse la gestión basada en resultados para reducir al mínimo la resistencia al cambio y mejorar la sostenibilidad.
- Sería necesario profundizar los cambios iniciados para agregar valor sustantivo al Programa, que estuvo centrado en responder a los pedidos del Gobierno en materia de prestación de servicios de contratación y adquisiciones, mediante proyectos de modalidad de implementación nacional o de esta modalidad con servicios de apoyo del PNUD. A nivel institucional, el PNUD debería facilitar la relación con las IFI y el marco en el que esta pueda materializarse a nivel de los programas en el país. En el Paraguay, el PNUD debe seguir atrayendo financiación para el desarrollo y diversificando la cartera de donantes para mitigar los riesgos.

Respuesta de la dirección con la correspondiente explicación: **Totalmente aceptada**



Se aprovechará el diseño del nuevo documento del programa para el país (DPP) para asegurar la gestión basada en resultados y con impacto sustantivo en toda la cartera, mediante actividades de seguimiento y evaluación; además, se promoverán cambios positivos en la vida de los más vulnerables y se fortalecerá la comunicación para el desarrollo.

Principales acciones	Marco temporal	Unidad(es) responsable(s)*
1.1 Asegurar la inclusión de actividades de seguimiento y evaluación precisas y adecuadas que faciliten el seguimiento y la rendición de cuentas de los resultados que se comprometan en el DPP 2025-2029.	01/02/2025	Oficina en el Paraguay
1.2 Consolidar el enfoque de la recomendación a través de su inclusión en el nuevo DPP.	01/02/2025	Oficina en el Paraguay

* El seguimiento del estado de la implementación se hace de manera electrónica en la base de datos del Centro de Recursos de Evaluación (CRE).



RECOMENDACIÓN 2.

El PNUD debería impulsar una mirada sistémica en materia de reducción de la pobreza y desarrollo socioeconómico. Esto habría de facilitar y fortalecer las sinergias con el resto del programa e impulsar la integración entre las instituciones públicas vinculadas al área, otras agencias del sistema de las Naciones Unidas, el sector privado y las IFI. Su atención debería centrarse en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los programas en funcionamiento con las principales instituciones encargadas de atender a las poblaciones más vulnerables. Los recursos de innovación deberían ser un valor añadido transversal e integrado en el programa en su conjunto.

- El PNUD debería aportar claridad sobre su oferta nacional y regional de crecimiento inclusivo, y su valor añadido para contribuir a proteger y empoderar a las personas, en especial aquellas en situación de pobreza o vulnerabilidad. Esto debería fortalecer las sinergias internas y externas del programa. El PNUD podría explicar claramente cómo puede añadir valor a las reformas clave que el país está emprendiendo en las esferas del empleo, la tributación, las pensiones y la seguridad social.
- A fin de ampliar el acceso, mejorar y evaluar la calidad de los servicios públicos en favor de los más vulnerables, el PNUD debería fortalecer su relación con instituciones clave, como el MDS, la UTGS, el MTESS, el MIC, el Instituto Nacional de Estadística o el Instituto Paraguayo del Indígena. El PNUD debería realizar esfuerzos para movilizar recursos en aras de dar continuidad a los acuerdos de asistencia técnica realizados durante este ciclo con instituciones nacionales, Gobiernos locales y otros actores vinculados al área de inclusión socioeconómica.
- El PNUD debería apoyarse en los ciclos de aprendizaje impulsados desde el Laboratorio de Aceleración de los ODS, particularmente los relacionados con el área de inclusión socioeconómica, a fin de fomentar la mirada sistémica sobre la reducción de pobreza y el refuerzo de todo su programa. Debería aplicar estos aprendizajes en las nuevas iniciativas en las áreas de emprendimiento y empleabilidad, enfoque de cartera y promoción de cadenas de valor inclusivas, con perspectivas de equidad de género y derechos.



Respuesta de la dirección con la correspondiente explicación: **Totalmente aceptada**

Se aprovechará el diseño del nuevo documento del programa para el país (DPP) para aportar claridad sobre la oferta de servicios en las esferas de gobernanza, desarrollo socioeconómico y protección social, dando continuidad a las alianzas con las nuevas autoridades y considerando las prioridades nacionales que se han venido fijando, principalmente en los programas de desarrollo inclusivo (socioeconómico) y a través del enfoque de cartera, proyectos relacionados y la innovación.

Principales acciones	Marco temporal	Unidad(es) responsable(s)
2.1 Diseñar una cartera con enfoque en desarrollo inclusivo y apoyo a programas sociales que contribuyan a la reducción de la pobreza y mejoren los servicios del Estado a través de su llegada al territorio, la digitalización e innovación.	31/12/2024	Oficina en el Paraguay
2.2 Consolidar el enfoque de la recomendación a través de su inclusión en el nuevo DPP.	01/02/2025	Oficina en el Paraguay



RECOMENDACIÓN 3.

En el diseño de la próxima cartera de proyectos sobre ambiente y cambio climático, deberían integrarse como elementos transversales el acceso al agua, la reducción del riesgo de desastres, la resiliencia y la seguridad alimentaria de las comunidades vulnerables. La promoción de la producción sostenible mediante espacios de diálogo multisectoriales debería reforzarse y complementarse con iniciativas más amplias para la conservación de los bosques, la protección y la creación de áreas silvestres protegidas. El PNUD debería seguir promoviendo el desarrollo bajo en emisiones y el acceso a la financiación climática.

- La vulnerabilidad climática del país requiere esfuerzos continuos para garantizar el acceso al agua y gestionar riesgos de desastres (sequías, inundaciones e incendios forestales), así como para velar por la seguridad alimentaria de las comunidades vulnerables. El fortalecimiento de la capacidad de respuesta para gestionar estos temas es especialmente relevante a nivel subnacional y en las comunidades rurales indígenas y locales.
- El PNUD debería facilitar la movilización de iniciativas de producción sostenible y de agricultura y ganadería climáticamente inteligentes, fortaleciendo su relación con el MAG y el sector privado. Podría promover incentivos económicos claros para el sector productivo y distribuir beneficios económicos a las comunidades indígenas y vulnerables para la conservación de las áreas boscosas. El PNUD debería seguir buscando fuentes de financiación para el clima que ayuden a reducir la pobreza y la vulnerabilidad en el país.
- El PNUD debería promover iniciativas bajas en emisiones y de promoción de energías renovables. En el Paraguay, la electrificación del transporte urbano y la promoción de prácticas sostenibles en los sectores industriales ofrecen un alto potencial en términos de impacto y acceso a la financiación climática.



Respuesta de la dirección con la correspondiente explicación: **Totalmente aceptada**

Las líneas temáticas específicas serán determinadas en los procesos de diseño del Marco de Cooperación y el DPP, de acuerdo con las prioridades definidas por el Gobierno y otros actores relevantes del ámbito nacional. La oficina en el país se encuentra en condiciones de promover las líneas temáticas priorizadas, a través de todas las iniciativas en curso.

Principales acciones	Marco temporal	Unidad(es) responsable(s)
3.1 Presentar la recomendación recibida en los espacios de trabajo conjuntos que involucran al Estado paraguayo durante el diseño del nuevo documento del programa para el país, para la priorización oportuna y enfoque adecuado.	15/06/2024	Oficina en el Paraguay
3.2 Consolidar el enfoque acordado en el punto 3.1 de la recomendación a través de su inclusión en el nuevo DPP.	01/02/2025	Oficina en el Paraguay

RECOMENDACIÓN 4.



En el diseño del próximo programa, el PNUD debería reforzar sus enfoques de equidad entre mujeres y hombres para impulsar nuevos progresos, generar y promover información con base empírica. Debería seguir fomentando el cambio en las esferas del empoderamiento económico y político y la prevención de la violencia contra las mujeres. También debería integrar un enfoque más fuerte basado en los derechos humanos, que se centre en la construcción de ciudadanía para el ejercicio de sus derechos, con énfasis en los grupos más vulnerables.

- El diseño del próximo DPP debería prestar especial atención a la formulación de teorías del cambio y a la forma en que se integran en ellas los enfoques de igualdad entre mujeres y hombres, equidad y derechos humanos. Además del continuo fortalecimiento institucional, el PNUD debería ampliar su relación con el mundo académico y las organizaciones sociales para generar evidencia y contrarrestar la desinformación sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y poder dar impulso a la equidad entre mujeres y hombres en el país. También debería fortalecer los lazos interinstitucionales y promover una estrategia conjunta para la promoción del ODS 5.
- La autonomía económica de las mujeres debería seguir fortaleciéndose. El buen trabajo iniciado con el INDERT —que permitió mejorar sus sistemas de información y facilitar el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra— debería continuar y es un buen ejemplo para replicar. Como se indica en la nueva Estrategia de Igualdad de Género 2022-2025 del PNUD, el PNUD debería prestar atención a la financiación para la equidad entre mujeres y hombres, no solo a través del aprovechamiento de los flujos fiscales y financieros para promover la igualdad de género, sino también del apoyo directo a iniciativas que mejoran el empoderamiento financiero de las mujeres. Se debería seguir promoviendo el empoderamiento político de las mujeres, y el PNUD debe aprovechar su colaboración con la Corte Suprema de Justicia y otras instituciones nacionales para promover un pacto nacional por la igualdad y la no violencia contra la mujer. En el ámbito de la justicia, el apoyo actual al Tribunal Supremo de Justicia debería complementarse con un enfoque centrado en la reducción de las demoras judiciales y la mejora de la respuesta judicial a la violencia contra las mujeres.
- En un contexto regional de estancamiento de los derechos humanos, expansión del crimen organizado, aumento de la conflictividad social y retrocesos democráticos, el PNUD debería realizar análisis prospectivos para planificar estrategias de trabajo vinculadas a la apertura de espacios, la mejora del diálogo y la participación ciudadana, así como la protección de los derechos humanos y sus defensores.

Respuesta de la dirección con la correspondiente explicación: **Totalmente aceptada**



Las líneas temáticas específicas serán determinadas en los procesos de diseño del Marco de Cooperación y el DPP, de acuerdo con las prioridades definidas por el Gobierno y otros actores relevantes del ámbito nacional. La oficina en el país se encuentra en condiciones de promover el empoderamiento económico y político de las mujeres y la prevención de la violencia contra las mujeres, aportando así a la equidad entre hombres y mujeres, a través de todas las iniciativas en curso.

Principales acciones	Marco temporal	Unidad(es) responsable(s)
4.1 Diseñar un proyecto de género y otro de desarrollo inclusivo para operativizar la recomendación, en función de las prioridades del Estado paraguayo.	31/12/2024	Oficina en el Paraguay
4.2 Consolidar el enfoque acordado en el punto 4.1 de la recomendación a través de su inclusión en el nuevo DPP.	01/02/2025	Oficina en el Paraguay

ANEXOS

Los anexos del informe (que se enumeran a continuación) pueden consultarse en el sitio web de la Oficina Independiente de Evaluación: <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/23399>

Anexo 1. Términos de referencia de la evaluación

Anexo 2. Marco de evaluación

Anexo 3. El país en gráficos

Anexo 4. Actores consultados

Anexo 5. Documentos consultados

Anexo 6. Listado de proyectos revisados

Anexo 7. Matriz de indicadores de resultados y productos del documento del programa para el país

Anexo 8. Calificación del desempeño del programa en el país

Anexo 9. Mapas desarrollados para el análisis del programa en el país



Oficina
Independiente
de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Oficina Independiente de Evaluación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One UN Plaza, DC1-20th Floor
Nueva York, NY 10017, EE. UU.
Tel.: +1(646) 781 4200

 [/www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)

 [/UNDP_Evaluation](https://twitter.com/UNDP_Evaluation)

 [/evaluationoffice](https://www.youtube.com/evaluationoffice)

 [/indep-evaluation-office](https://www.linkedin.com/company/indep-evaluation-office)

Evaluaciones para un #PNUDmásfuerte