



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL
DESARROLLO

Proyecto 71777 "Apoyo Política Ambiental Nacional"

Consultoría para la evaluación de Efecto: Ambiente – Informe Final

ECON. JULIO ULLÓN BRIZUELA

ECON. LUIS LÓPEZ AGUIRRE

Asunción - Paraguay

12 DE FEBRERO DE 2010

INDICE

- 1 Resumen Ejecutivo
- 2 Introducción
 - 2.5.1 Propósito de la evaluación
 - 2.5.2 Cuestiones claves tratadas
 - 2.5.3 Metodología de la evaluación
 - 2.5.4 Estructura de la evaluación
- 3 El contexto de Desarrollo
 - 3.5.1 Contexto en el que el Outcomes 26 y 28 se definen y empiezan a ser abordados por el PNUD y su duración.
 - 3.5.2 Problemas que los Outcomes 26 y 28 pretenden abordar.
 - 3.5.3 Resultados esperados de los Outcomes 26 y 28 en el Marco del Plan de Acción de País 2007-2011
 - 3.5.4 Objetivos inmediatos y desarrollo de los Outcomes 26 y 28
 - 3.5.5 Socios claves para el logro de los Outcomes 26 y 28.
 - 3.5.6 Partes interesadas claves.
 - 3.5.7 Beneficiarios previstos.
- 4 Resultados y Conclusiones
 - 4.5.1 Resultados
 - 4.5.2 Conclusiones referidas a los Outcomes 26 y 28
- 5 Recomendaciones
- 6 Lecciones Aprendidas
- 7 Anexos
 - 7.1 Términos de Referencia
 - 7.2 Lista de personas entrevistadas
- 8 Bibliografía

Glosario de Términos

ASP	Áreas Silvestres Protegidas
BM	Banco Mundial
CPAP	Documento programa de País
DPE	Dirección de Planificación Estratégica
ENPAB	Estrategia Nacional y Plan de Acción de Biodiversidad
GEF	Fondo Ambiental Global
INDI	Instituto Nacional del Indígena
INFONA	Instituto Forestal Nacional
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MH	Ministerio de Hacienda
NCSA	Autoevaluación de las Capacidades Nacionales
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
Outcome	Efecto
Output	Producto
PE	Plan Estratégico
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RRHH	Recursos Naturales
SEAM	Secretaría del Ambiente
SINASIP	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas
TFCA	Acuerdo para la Conservación de Bosques Tropicales
TOR	Términos de Referencia
UNDAF	Marco de Asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo

1- Resumen Ejecutivo

El Outcome 26 del Programa País 2007-2011 busca que se genere la “Recuperación y preservación de los RRNN mediante el cumplimiento irrestricto de la legislación ambiental y la promoción de prácticas de sustentabilidad entre las empresas e instituciones del país”.¹

El Outcome 28 del Plan de Acción País 2007-2011 busca como objetivo nacional “Conservar y adecuar el uso del patrimonio nacional y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.”²

Para alcanzar estos resultados esperados, la estrategia de abordaje establecida en el Documento de Programa País 2007 - 2011 del Gobierno del Paraguay, plantea procurar asistencia técnica para la implementación de programas y proyectos que permitan el desarrollo de capacidades a nivel nacional y regional para a través de iniciativas de área de gobernabilidad, el trabajo de la Oficina de Desarrollo Humano, el programa “Invertir en la gente” y el apoyo en la focalización de programas de pobreza. Asimismo, se plantea como estrategia Servicios de Desarrollo, los mismos se focalizarán en la implementación de programas que promuevan el cumplimiento de las metas del milenio. Con este criterio se pretende especializar el apoyo a la ejecución y el monitoreo de programas de gobierno que apunten al cumplimiento de los ODM’s. Este servicio de desarrollo paralelamente también apoyará la generación de eficiencia en la gestión pública, en aquellos programas orientados al cumplimiento de los ODM’s.

El Documento de Programa de País (CPAP, por sus siglas en inglés), formulado en función al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), al análisis y declaraciones relacionados a las prioridades nacionales de

¹ Términos de Referencia: Evaluación Efecto Ambiente Pág. 2

² Ídem ant.

desarrollo, a la estrategia de lucha contra la pobreza, a los Informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, a los objetivos y áreas estratégicas del PNUD, constituye la herramienta fundamental de programación del trabajo que el PNUD lleva a cabo en el país en asociación con el Gobierno. El Programa País mediante un proceso participativo identifica el uso más efectivo de los recursos para la obtención de resultados, para ello involucra a un conjunto de socios que incluyen organizaciones de la sociedad civil, agencias del Sistema de las Naciones Unidas, donantes y otros socios del desarrollo.

El Programa de País PNUD-Paraguay 2007-11 focaliza sus acciones en el fortalecimiento de capacidades nacionales, apoyo al desarrollo de las poblaciones excluidas, y a la consolidación de la Gobernabilidad. Para ello, considera como ejes fundamentales las siguientes áreas: (i) Reducción de la Pobreza y Desarrollo Humano Sostenible; (ii) Gobernabilidad y Modernización del Estado; (iii) Gestión Ambiental.³

El objetivo programático del servicio de Gestión Ambiental es el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión ambiental integrada y para la promoción y el gerenciamiento del desarrollo sostenible y equitativo.

Conforme al Plan de Acción del Programa País 2007-2011, la estrategia de acción en el área de Gestión Ambiental promovida por el PNUD se basa en tres líneas de intervención: a) Desarrollo de Planes estratégicos y programas sectoriales para la gestión de recursos hídricos, b) Apoyo al desarrollo de políticas y programas de conservación y uso sostenible de recursos biológicos y culturales, y c) apoyo a la generación de un modelo de desarrollo sostenible y equitativo.⁴

En el año 2003 el PNUD realiza una consultoría de evaluación de los efectos “outcomes” de: a) “Un enfoque abarcante del desarrollo ambiental sostenible integrado en un Plan Nacional de Desarrollo ligado a la estrategia de pobreza”, y b) la “Capacidad mejorada de autoridades nacionales / sectoriales / locales para

³ Plan de Acción para el Programa de País 2007-2011(Enmienda Mayo 2009) – Pag. 7 – 3.1

⁴ Plan de Acción para el Programa de País 2007-2011(Enmienda Mayo 2009) – Pag. 8 – 3.4

planificar e implementar enfoques integrados sobre gerenciamiento ambiental y desarrollo energético que respondan a las necesidades de los pobres” delineados en el Plan de Acción del Programa País 1999-2002 cuyas conclusiones y recomendaciones dieron lugar al actual Plan de Acción vigente.⁵

Esta consultoría tuvo como objetivo evaluar dos efectos que integran la cartera de Ambiente y Energía definida en el marco programático anterior y actual del PNUD Paraguay, que se inició desde el año 1999.

El periodo de ejecución del Plan de Acción del Programa País 2007-2011, coincide con un proceso de restricciones en materia ambiental que se centra en la falta de una política productiva que reemplace los procesos de producción extractiva, en la ausencia de programas específicos que implementen la ambiciosa política ambiental y en general en la poca conciencia pública sobre el derecho a un ambiente sano y a la conservación de los recursos naturales. Aunque se hayan registrado sustantivos avances en la consolidación institucional y programática, el sector ambiental continúa tropezando con la debilidad institucional a nivel nacional y departamental caracterizada por limitados recursos técnicos y financieros que restringe la capacidad de gestión ambiental.

El objetivo principal de la Evaluación está orientado a revisar y documentar la pertinencia de las intervenciones planteadas (Proyectos) vinculadas al Outcome 26 y 28 y el progreso en la implementación de las mismas, así como evaluar el efecto de desarrollo del País logrado y los progresos alcanzados. Asimismo, y con base en el análisis descrito, documentar lecciones aprendidas y recomendaciones sobre acciones específicas que puedan realizarse en el futuro.

La evaluación estuvo circunscrita operacionalmente a nueve de dieciocho proyectos asociados a los Outcomes 26 y 28. Estos fueron seleccionados por representar proyectos “emblemáticos” de los referidos Outcomes.

Las principales conclusiones de la evaluación permiten inferir que:

⁵ Evaluación de los outcomes G3 – Alberto Yanoski Dic 2003

El Outcome 26 continua siendo pertinente en el actual contexto de desarrollo del país. Pese a los avances alcanzados, resulta indispensable seguir impulsando acciones selectivas dirigidas a la conservación y a la adecuación del uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.

Asimismo, el Outcome 28 también continúa siendo pertinente en el actual contexto de desarrollo del país. Existen varios éxitos obtenidos en este outcome, aún así, es necesaria la recuperación y preservación de los Recursos Naturales mediante el cumplimiento irrestricto de la legislación ambiental y la promoción de prácticas de sustentabilidad entre las empresas e instituciones del país. La persistencia de los factores de vulnerabilidad, asociados a los procesos de planificación aún existentes, hacen necesaria una asistencia reiterativa a diversos actores gubernamentales, de la sociedad civil y privados para que se integre un trabajo coordinado con las personas vulnerables y coadyuven a la mejora del capital humano y de la defensa del patrimonio natural y cultural de manera sustentable, permitiendo asimismo reducir la pobreza y apoyar la gobernabilidad democrática. Este principio adquiere aun mayor vigencia en la coyuntura actual, caracterizada por un periodo de recesión económica globalizada que afectará inevitablemente al país y con mayor efecto a las poblaciones, de menores recursos y limitada capacidad de protección.

La Evaluación de los Outcomes 26 y 28 permiten inferir que dichos resultados esperados vienen siendo alcanzados en la medida en que las variables y factores externos e internos a la ejecución de los proyectos permitan la institucionalidad y la apropiación de los resultados por los principales actores de la gestión del riesgo, entre ellos, las mujeres y hombres de las comunidades rurales. Del mismo modo, se ha identificado un proceso de fortalecimiento de capacidades a través de talleres participativos que se han realizado en las diferentes instituciones públicas, que ha dado lugar en el caso de la SEAM a documentos como: la Política Ambiental Nacional del Paraguay; Estrategia Nacional y Plan de Acción para la

Conservación de la Biodiversidad del Paraguay. Los Talleres participativos en el Ministerio de Agricultura y Ganadería han dado lugar a la concientización de la necesidad de crear un órgano separado del mismo para atender la problemática forestal. Esto dio lugar a la creación del INFONA en el año 2009 y en diciembre del mismo año se aprobó por primera vez en el país una Política Nacional Forestal. Actualmente en el INDI, a través de un proyecto asociado con el PNUD, en la ejecución del Proyecto Fortalecimiento de Capacidades del Instituto Nacional del Indígena – INDI en el marco del desarrollo de su Planificación Estratégica, en los talleres participativos realizados se ha producido un profundo debate interno a nivel institucional sobre la participación de la institución en la articulación de las políticas públicas hacia la problemática indígena. Se ha visto la necesidad de contar con una Política Nacional de Pueblos Indígenas. Esta sensibilización incide favorablemente en la búsqueda de la eficacia de las políticas aplicadas en la institución caracterizada por su pobre desempeño a nivel de aplicación de políticas a favor de los indígenas.

El trabajo del PNUD en las intervenciones emblemáticas y representativas evaluadas demuestra que no solo ha cumplido un rol facilitador de procesos, sino en función a su experiencia institucional mundial ha generado espacios para la construcción de consensos, asumiendo un rol de intermediador, así como de asistencia técnica a los sectores estratégicos de Gobierno a nivel nacional y local, permitiendo un mayor dinamismo de los diversos actores para sumar esfuerzos y complementar resultados entre diversos cooperantes, a pesar de la complejidad de los contextos en los cuales se han implementado los proyectos en los ámbitos locales. Por otro lado, el trabajo en espacios de coordinación interinstitucional ha permitido integrar a las diversas instituciones en el logro de los resultados planificados, y en otros casos ha permitido la ampliación de la cobertura de actores beneficiados. En el ámbito nacional, las intervenciones realizadas por el PNUD han permitido visualizar la estrategia institucional orientada al apoyo para la formulación de políticas, desarrollo de capacidades, diseño de herramientas y ejecución de acciones piloto; el trabajo realizado con las instituciones nacionales socias viene teniendo un resultado multisectorial a través del desarrollo de

capacidades, la transferencia de herramientas técnicas para su implementación en el país y el desarrollo de metodologías de gestión ambiental que pueden ser difundidas de manera progresiva.

Se deben de poner en marcha nuevas iniciativas durante la vigencia del Documento de Programa País 2007-2011 que permitan mantener y profundizar las acciones iniciadas por los proyectos vigentes, trabajando asociadamente con actores estratégicos en el nivel nacional y local.

Entre los factores que han contribuido a los avances de los Outcome 26 y 28 se encuentran la continuidad de la política de fortalecimiento de la SEAM, INDI, MAG, INFONA, la decisión política del gobierno para establecer alianzas estratégicas con ONG's, la predisposición de los actores sociales para hacer frente a la problemática ambiental y a la opción de mejora, la predisposición de las instituciones para sumar esfuerzos en los espacios de coordinación, la existencia de algunas herramientas y marcos legales disponibles, la disposición de recursos económicos desde el nivel nacional. Otro factor importante ha sido el nivel de confianza

Entre los factores que han dificultado el avance del Outcome se encuentra la casi continua práctica de rotación de los cuadros técnicos que actúan como responsables y contrapartes gubernamentales en los proyectos ejecutados. En ciertos casos, los cambios han retardado la ejecución de actividades, mientras los nuevos cuadros internalizan la lógica implícita de la intervención. Esta circunstancia representa un factor fuera de control de los proyectos, que debe ser incorporado como un riesgo permanente de los proyectos, a fin de prever tácticas operativas que minimicen estas situaciones. Se ve necesario, entre otros aspectos, integrar mecanismos de selección y evaluación de competencias de los recursos humanos seleccionados para las posiciones de importancia en los proyectos que eviten su rotación en el nivel nacional, departamental o distrital.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el limitado financiamiento disponible en el nivel nacional y en los gobiernos departamentales, y distritales para incorporar en su

presupuesto anual proyectos ambientales en contextos de desarrollo, sino disponiendo de un componente para financiar obras de infraestructura asociadas a la mitigación; esta condición hace poco viable la sostenibilidad de las propuestas limitando la sostenibilidad de los logros de los Outcomes 26 y 28. Idealmente se debería lograr la incorporación de acciones de gestión ambiental en los planes de desarrollo en las instancias locales y nacionales, financiamiento público anual y mantener equipos técnicos a nivel nacional que respondan a la realidad del país.

La implementación del conjunto de proyectos y la obtención de los productos (Outputs) asociados han generado un valor importante en el camino para alcanzar el **target** de los Outcomes 26 y 28. Analizando el total de interacciones y actividades ejecutadas se tiene que desde el 2004 a la fecha, se ha logrado involucrar en el desarrollo de capacidades institucionales en gestión ambiental, en forma sostenida, a por lo menos 3 entes estratégicos sectoriales del gobierno nacional, en los 18 Gobiernos Departamentales; sin dejar de lado las capacidades creadas en actores no gubernamentales en todas las zonas de intervención.

Las recomendaciones que se pueden identificar después de la evaluación, están orientadas a:

- Fomentar mecanismos que permitan la articulación entre los proyectos asociados al Outcomes 26 y 28 en un mayor plazo de tiempo.
- Facilitar la actualización de los marcos de acción de los proyectos vigentes, que han sido aprobados antes del Programa de País 2007-2011.
- Contribuir a la generación de proyectos de mediano plazo en las zonas de intervención local donde es necesaria la conservación y adecuación del uso del patrimonio natural y cultural para garantizar la sustentabilidad del desarrollo y la recuperación y preservación de los Recursos Naturales.
- Generar proyectos locales entre las diferentes agencias de las Naciones Unidas con socios nacionales vinculados a los Outcomes 26 y 28 con impacto y apropiación nacional.

- Desarrollar convenios de Cooperación con Gobernaciones y Municipios en el marco de una necesidad de descentralización.
- Contribuir al desarrollo de capacidades complementarias en gestión de la SEAM

Finalmente las lecciones aprendidas que se han identificado del trabajo, serían:

- La incorporación de enfoques, como el de género, interculturalidad y otros, en los proyectos genera sinergias y visibiliza a las poblaciones con menos posibilidades de acceso al ejercicio de ciudadanía, pero con gran capacidad endógena para reducir la vulnerabilidad ante la situación de pobreza existente.
- La ejecución a nivel local de proyectos asociados al Outcome 26, por parte del PNUD, ha representado, en el contexto nacional actual, modelos de intervención que pueden ser replicables y sostenibles. Estas experiencias se han visto favorecidas por las estrategias de partnership y de consenso aplicados con mayor énfasis en los proyectos de ejecución directa. El ejemplo replicable es la ejecución de las ONG's: Guyrá Paraguay, OGUAZU y la Gobernación de Boquerón
- Los mecanismos de acompañamiento y las estrategias de soporte a los proyectos de ejecución nacional están permitiendo un proceso de apropiación gradual que redundará en el desarrollo.
- El desarrollo de capacidades técnicas debe de continuar para permitir una adecuada asistencia técnica desde el nivel nacional al local, considerando las nuevas tendencias y consideraciones para lograr una Gestión Ambiental sostenible, basado en el accionar comunitario.

2- Introducción

El conocimiento de la realidad del Sector Medio Ambiente en el Paraguay, se considera como elemento básico para la toma de decisiones orientadas a la formulación e implementación de planes para el desarrollo sectorial, que enfatizan los objetivos de la Política Nacional Ambiental. En el año 1978 el Gobierno de Paraguay y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo firman un Acuerdo Básico Modelo de Asistencia ratificado por Ley N° 686 del 7 de junio de 1978 y sienta las bases para la asistencia del PNUD que es brindado y recibido de conformidad con las resoluciones y decisiones pertinentes y aplicables de los órganos competentes del PNUD. Dichas asistencias son delineadas en Planes de Acción del Programa País que tienen una duración de 5 años. El Plan de Acción del Programa País 2007-2011 firmado entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD se centra en tres áreas de servicios. Dichas áreas son: A- Reducción de Pobreza y Desarrollo Humano Sostenible; B- Gobernabilidad y Modernización del Estado; y C- Gestión Ambiental. El objetivo programático del servicio de Gestión Ambiental es el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión ambiental integrada y para la promoción y el gerenciamiento del desarrollo sostenible y equitativo.

Conforme al Plan de Acción del Programa País 2007-2011, la estrategia de acción en el área de Gestión Ambiental promovida por el PNUD se basa en tres líneas de intervención: a) Desarrollo de Planes estratégicos y programas sectoriales para la gestión de recursos hídricos, b) Apoyo al desarrollo de políticas y programas de conservación y uso sostenible de recursos biológicos y culturales, y c) apoyo a la generación de un modelo de desarrollo sostenible y equitativo.

En el año 2003 el PNUD realiza una consultoría de evaluación de los efectos “Outcomes” de: a) “Un enfoque abarcante del desarrollo ambiental sostenible integrado en un Plan Nacional de Desarrollo ligado a la estrategia de pobreza”, y

b) la “Capacidad mejorada de autoridades nacionales / sectoriales / locales para planificar e implementar enfoques integrados sobre gerenciamiento ambiental y desarrollo energético que respondan a las necesidades de los pobres” delineados en el Plan de Acción del Programa País 1999-2002 cuyas conclusiones y recomendaciones dieron lugar al actual Plan de Acción vigente.

Esta consultoría tuvo como objetivo evaluar dos efectos que integran la cartera de Ambiente y Energía definida en el marco programático anterior y actual del PNUD Paraguay, que se inició desde el año 1999.

Los efectos a ser evaluados son:

Efecto 26: “Equity and sustainable development model supported and implemented”.

El objetivo nacional de este efecto es: Conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.

Efecto 28: “Policies and programmes of conservation and sustainable use of biological and cultural recourses promoted and implemented”.

El objetivo nacional de este efecto es: Recuperación y preservación de los RRNN mediante el cumplimiento irrestricto de la legislación ambiental y la promoción de prácticas de sustentabilidad entre las empresas e instituciones del país.

Este trabajo refleja la evaluación de los “Outcomes” mencionados precedentemente, el cual es presentado en el presente INFORME.

2.1. Propósito de la Evaluación

El objetivo principal de la Evaluación está orientado a revisar y documentar la pertinencia de las intervenciones planteadas (Proyectos) vinculadas a los Outcomes 26 y 28 y el progreso en la implementación de las mismas, así como evaluar el efecto de desarrollo del País logrado y los progresos alcanzados. Asimismo, y con base en el análisis descrito, documenta lecciones aprendidas y recomendaciones sobre acciones específicas que puedan realizarse en el futuro. La evaluación estuvo circunscrita operacionalmente a seis de los once proyectos asociados al Outcome 26 y tres de los siete proyectos asociados al Outcome 28. Estos fueron seleccionados por representar proyectos “emblemáticos” de los referidos Outcomes. La Tabla N° 1.1 y 1.2 presentan los proyectos seleccionados, la entidad responsable de la implementación y el Estado Actual.

TABLA 1.1

Outcome 26: Equity and sustainable development model supported and implemented			
Proyecto	Título	Institución	Estado
59190	BAHIA NEGRA SUSTENTABLE	Guyrá Paraguay	Cerrado
69899	Fortalecimiento de Capacidades	INDI	Activo
52793	Regularización Tierras Indígenas Boquerón	INDI/Gob. Boquerón	Activo
52792	Regularización Tierras Indígenas Oguasú	INDI/Oguasú	Activo
52791	Regularización Tierras Indígenas INDI	INDI	Activo
47854	Proyecto de Desarrollo Forestal	MAG	Cerrado

TABLA 1.2

Outcome 28: Policies and programmes of conservation and sustainable use of biological and cultural recourses promoted and implemented			
Proyecto	Título	Institución	Estado
14325	PIMS1421BDFS: PARAGUAY SILVESTRE	SEAM	Activo
50158	PIMS 3434 MU EA: NCSA	SEAM	Activo
14317	PIMS 1420 BD Add-on: ENPAB	SEAM	Cerrado

2.2 . Cuestiones claves tratadas

Las valoraciones externas de resultados del PNUD están enmarcadas en criterios previamente establecidos que deben ser tomados en cuenta y, en ese sentido, la evaluación ha comprendido un conjunto de áreas concernientes a la implementación de los proyectos asociados a los Outcomes 26 y 28. De tal forma su análisis permite inferir, en un segundo momento, el progreso global alcanzado por los Outcomes propiamente dicho. Las cuestiones clave tratadas para la presente evaluación se detallan en la Tabla N° 2:

Tabla 2
Cuestiones Claves de la Evaluación⁶

Criterios Tomados en Cuenta	
Concerniente a los Outcomes	<ul style="list-style-type: none">• Pertinencia en el contexto actual de desarrollo del Paraguay.• Progresos alcanzados en el logro de los resultados, así como identificación de los desafíos para el logro de los resultados.• La contribución, la eficacia y la pertinencia de los actuales proyectos del PNUD en la obtención de los resultados.• Factores que contribuyeron o afectaron negativamente al logro de los Outcomes 26 y 28.• Contribución del PNUD en los resultados, a través de la promoción, asociación y coordinación con los donantes.• Factores subyacentes más allá del control de PNUD que influyen en los resultados.• Problemas sustantivos de diseño y, problemas de implementación y gestión, cumplimiento del cronograma de los outputs, el grado de participación de los “stakeholders” y los socios involucrados y cómo el proceso es bien

⁶ Termino de Referencia – Evaluación de Efecto: Ambiente – Pag.3

	<p>administrado o llevado a cabo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de salida de las intervenciones en relación a los Outcomes 26 y 28.
Concerniente a los Outputs	<ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia de los Proyectos asociados a los Outcomes 26 y 28. • Progresos logrados respecto a lo planteado en los Proyectos bajo los Outcomes 26 y 28. • Factores positivos o negativos que afectan el logro de los outputs. • Resultados obtenidos en relación con la participación de los beneficiarios, en particular las mujeres y otros grupos vulnerables.
Concerniente al Enlace entre Proyecto y Outcome	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo efectivo de los proyectos del PNUD u otras intervenciones al logro del Outcome. • Principales contribuciones que el PNUD ha realizado/está realizando hacia los resultados. • Rol de las actividades de asistencia del PNUD para ayudar al logro del Outcome. • Habilidad del PNUD para desarrollar capacidades nacionales de una manera sostenible; para responder a los cambios y necesidades en el desarrollo de capacidades. • Estrategia de salida del PNUD en las intervenciones.
Concerniente a los Socios y Estrategias de Asociación	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación entre las agencias del Sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones donantes en el ámbito pertinente. • Consenso entre los actores del PNUD, socios y “stakeholders” sobre la estrategia de asociación. • Capacidad del PNUD para la gestión con los asociados; para reunir a diferentes socios a través de las líneas sectoriales del gobierno y para hacer frente a las preocupaciones de una manera

	<p>holística.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alianzas que han afectado el logro o avances hacia los resultados.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2.3. Metodología de la evaluación

La evaluación ha sido realizada tomando en consideración los lineamientos definidos por la Institución para este tipo de acción. Estos se encuentran explicitados en dos documentos: La Política de Evaluación del PNUD y Lineamientos para Evaluadores de Resultados⁷ ; ambos documentos enfatizan que las evaluaciones deben dar prioridad a los resultados de desarrollo de programas y proyectos. El proceso evaluativo debe por lo tanto, identificar la articulación simultanea de tres elementos: (1º) el producto o derivación tangible e inmediata atribuible directamente a la(s) intervención(es); (2º) el resultado o cambio efectivo en las condiciones de desarrollo de las intervenciones, y (3º) la repercusión o impacto en el bienestar de los individuos beneficiarios concernidos y la consiguiente elevación del nivel de desarrollo humano en el país.

El estudio comprendió seis bloques de actividades divididas en Fases⁸:

FASE I: PLANIFICACIÓN Y PREPARACIÓN DEL PROYECTO

FASE II. RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE DOCUMENTACIÓN

FASE III. ELABORACIÓN DE LOS MATERIALES DE EVALUACIÓN

FASE IV. REVISIÓN Y APROBACIÓN POR EL P.N.U.D.

FASE V. EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES

FASE VI ELABORACION DE LOS INFORMES

El tiempo y los recursos disponibles no permitieron una cobertura geográfica total de las zonas del interior en las cuales estaban o están llevándose adelante los programas. Sin embargo, con la realización de entrevistas dirigidas a ejecutores y beneficiarios de los programas se pudo recaudar información proveniente de la

⁷ Lineamientos para evaluadores de resultados: Serie temática sobre seguimiento y evaluación No. 1 - 2002

⁸ Metodología y Plan de Trabajo – Proyecto 71777 – Ullón - López – Diciembre 209

zona del proyecto. Además de estos beneficiarios fueron entrevistados los principales administradores y responsables de los programas, que se encuentran en Asunción.

✓ **FASE I: PLANIFICACIÓN Y PREPARACIÓN DEL PROYECTO**

Se procedió a centrar con la contraparte PNUD los contenidos y el alcance de las acciones de capacitación.

Como punto de partida del Proyecto, se realizó una evaluación del Marco Legal Ambiental existente en el Paraguay como de las diferentes instituciones u organizaciones que participan junto con el PNUD de los proyectos relacionados con el sector Ambiente; así mismo, se realizó una nivelación de la visión de los consultores y principales participantes en el diseño de productos y actividades,

- Identificación de las unidades funcionales y personas que tuvieron responsabilidades directas en relación con los objetivos y el alcance de los trabajos a desarrollar.
- Establecimiento de las vías de acceso a la documentación existente.
- Elaboración y aprobación del Plan de Trabajo a utilizar para el desarrollo con éxito del Proyecto.
- Estructuración y aprobación del Cronograma final de actuaciones.
- Planificación del calendario de las reuniones a celebrar con el PNUD.
- Definición de los requisitos de confidencialidad.
- Determinación de medios personales necesarios para el cumplimiento de los trabajos ofertados.
- Identificación de medios materiales a emplear.

✓ **FASE II. RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE DOCUMENTACIÓN**

Como punto de partida fundamental para el desarrollo del trabajo de consultoría, fue necesario recopilar información sobre las políticas e instrumentos de gestión de implementación de esas políticas, analizarla y sacar conclusiones. Para esta etapa, se solicitó pleno apoyo al PNUD.

La etapa de recopilación previa de información tuvo como objetivo la identificación inicial de toda la documentación necesaria para elaborar el material de evaluación y de entrevistas, como paso previo que permita definir los efectos esperados y los indicadores de cada uno de ellos. El relevamiento fue realizado en base a los paradigmas del Análisis Estratégico, utilizando un abordaje Sistémico con un enfoque Top Down.

Una vez recopilada y evaluada toda la información, se procedió a la definición de los atributos principales que definieron la diagramación y elaboración de los materiales. Por otra parte, se definieron los detalles referentes a los eventos dinámicos tales como las reuniones con los responsables del PNUD y las entrevistas con los ejecutores de los proyectos.

✓ **FASE III. ELABORACIÓN DE LOS MATERIALES DE EVALUACION**

Partiendo de las definiciones de la fase anterior, y teniendo en cuenta lo expuesto en los Términos de Referencia, los Consultores procedieron a la elaboración de:

- a. Matrices de efecto esperado
- b. Cuestionario de entrevistas y evaluación

Tal como se ha descripto en la fase anterior, la elaboración de estos materiales contó con el acompañamiento de los responsables puntuales por cada uno de los estamentos participantes a fin de que los productos elaborados cuenten con todas las características que satisfagan las expectativas.

Los Consultores pusieron especial énfasis en los mecanismos de control de calidad en esta fase, de la cual dependió en gran medida el éxito del proyecto.

✓ **FASE IV. REVISIÓN Y APROBACIÓN POR EL PNUD**

Puesto que el PNUD participó, de manera activa y permanente, a través de funcionarios formalmente designados a tal efecto, en las actividades de elaboración de materiales, y las de planificación de las entrevistas, el mismo tuvo un continuo feed back respecto a la evolución de las mismas. De igual manera, la utilización de los materiales elaborados estuvo supeditada a una aprobación

formal por escrito por parte de la PNUD, según los mecanismos de trabajo que fueron establecidos en la FASE I.

Por otra parte, la planificación de las entrevistas fue aprobada por el PNUD, según los procedimientos formales vigentes.

✓ **FASE V. EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES (Entrevistas y Recolección de datos)**

Esta fase incluyó las siguientes actividades particulares:

- Selección de los entrevistados. Siguiendo la metodología que en la etapa previa de planificación de proyecto se estableció.
- Elaboración de las notas de solicitud de audiencia y envío de las mismas.
- Realización de las entrevistas
- Coordinación, Asistencia puntual.
- Logística: locales, equipos audiovisuales, fotografía, grabación, provisión de demás materiales y equipos necesarios, etc.
- Desarrollo y completamiento de los cuestionarios.
- Elaboración de Informes de cada evento.

Los Consultores combinaron aspectos teóricos y prácticos para su análisis y discusión en las entrevistas de trabajo, lo que generó la participación constante del los entrevistados mediante uso de dinámicas de evaluación, etc.

✓ **FASE VI. ELABORACIÓN DE INFORMES**

A fin de mantener una comunicación fluida y actualizada entre el PNUD y los Consultores, informaron vía email del avance programático de las entrevistas. Así como también coordinaron con aquel la solución de los problemas de índole institucional que se presentaron. Además se consensuó la manera de presentación del informe del trabajo de la siguiente manera:

- a. Primer borrador del informe de evaluación: La fecha pactada para la presentación del mismo fue el 25 de Enero del cte. Se aclara que se no pudo cumplir con la misma debido a factores externos a la voluntad de los Consultores. Como ser la no culminación de las

entrevistas, debido a la ausencia de los entrevistados por viajes laborales y vacaciones ya que el periodo de evaluación se extendía en los meses de Enero y Febrero, meses tradicionales de vacaciones.

b. Informe Final.

El informe final de cierre tiene fecha prevista de presentación el 12 de Febrero del corriente año y que contendrá, así como el borrador de informe, de los siguientes puntos como mínimo.

- Resumen ejecutivo del informe de evaluación
- Resumen de la contribución del PNUD Paraguay en el sector ambiental
- Introducción (antecedentes y metodologías aplicadas para la evaluación)
- Resultados del análisis sobre los avances hacia los efectos
- Resultados del análisis sobre el vínculo entre los efectos y los proyectos asociados
- Lecciones aprendidas y recomendaciones
- Anexos: TOR, lista de los documentos revisados, lista de las personas entrevistadas, etc.

2.4 . Estructura de la Evaluación

La evaluación parte por dar información general del Outcomes 26, pasando por el análisis de los cuatro proyectos que forman parte de este resultado y tres proyectos que forman parte del Outcome 28; llegando a presentar lecciones aprendidas y recomendaciones para el diseño de estrategias y proyectos que podrían apoyar al PNUD en un futuro.

Asimismo, acorde a lo establecido en los términos de referencia el informe ha sido estructurado en seis partes y una sección de Anexos.

3. El Contexto de Desarrollo

3.1. Contexto en el que el Outcome 26 y 28 se definen y empiezan a ser abordado por el PNUD y su duración.

A partir del documento “CO-PARAGUAY 2002 Marco de Resultados Estratégicos” (SRF Strategic Results Framework), en el cual se han definido los Outcomes (efectos de corto, mediano y largo plazo, los cuales serán alcanzados a través de las intervenciones del PNUD con sus socios estratégicos) y los Outputs (productos del PNUD a través de los cuales contribuyen al alcance del Outcome), el PNUD empieza a utilizar herramientas estratégicas para impulsar la Gestión Basada en Resultados.

El 1er. Marco de Cooperación (1998-2001) entre PNUD y el Gobierno Nacional estableció como áreas de cooperación:

- a) Desarrollo Humano para la erradicación de la pobreza,
- b) Apoyo a la consolidación de la democracia, la gobernabilidad democrática y la reforma del estado y
- c) ordenamiento intersectorial del ambiente.

Este marco de cooperación fue el más trascendental para el Sector Ambiental del país ya que durante este periodo se crea la Secretaría del Ambiente. Esta Secretaría, es una entidad que tiene como función o propósito la formulación de políticas, la coordinación la supervisión y la ejecución de las acciones ambientales y los planes, programas y proyectos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo y referentes a la preservación y la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales.

Además se encarga del ordenamiento ecológico y del ambiente en general, propendiendo a un mejoramiento permanente de las condiciones de vida de los

distintos sectores de la sociedad paraguaya para garantizar condiciones de crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ecológica a largo plazo.

El Proyecto que consolida a la SEAM y le brinda una mayor visibilidad en la aplicación de las políticas públicas en el país fue sin lugar a dudas el *Proyecto Iniciativa para la Protección de Áreas Silvestres de Paraguay PAR/98/G33 - PIMS1421BDFS: Paraguay Silvestre*. Este Proyecto tiene como objetivo principal asistir a la iniciativa Paraguaya de Protección a Áreas Silvestres para operacionalizar el manejo y la conservación dentro de los cuatro sitios de Aéreas Protegidas.

Los objetivos específicos de Paraguay Silvestre son⁹:

- a) Establecer un sistema de planificación participativa para la administración y manejo de Áreas Protegidas seleccionadas.;
- b) Fortalecer las operaciones de las Áreas Protegidas en los cuatro sitios.;
- c) Capacitación a personas que trabajan en conservación, en los métodos de manejo de biodiversidad.;
- d) Sobreponerse a los obstáculos en el uso sostenible de los componentes de biodiversidad.;
- e) Desarrollar campañas de concientización a los mayores interesados.; y
- f) Administrar los hábitats en estado crítico en los corredores y las zonas de amortiguamiento.

Este Proyecto lleva casi 10 años de ejecución, por los motivos que pasaremos a mencionar más adelante, pero sin lugar a dudas este proyecto consolidó la capacidad institucional de la SEAM.

En el Capítulo III. Cooperación anterior y lecciones aprendidas del Plan de Acción 2007-2011 destaca que los Proyectos encarados por el PNUD en el área ambiental en el periodo 2002-2004 tuvieron un impacto favorable muy significativo

⁹ Revisión sustantiva 2 –Award ID 14325

en las siguientes áreas: el fortalecimiento institucional de la SEAM, la consolidación de cuatro áreas protegidas dentro del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP) para la preservación de la diversidad biológica, el planeamiento y ejecución de actividades conservacionistas en cuarenta micro cuencas de áreas degradadas, y en la elaboración de una Estrategia y Plan de Acción de Biodiversidad conforme a las convenciones ambientales globales. Estos efectos fueron evaluados por un consultor independiente en el año 2003 destacando el éxito de los mismos.

El Periodo de extensión 2004-2006 de la Cooperación del PNUD en la temática ambiental se centro principalmente en:

- a) fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP);
- b) promoción de la gestión ambiental descentralizada y desarrollo de capacidades en el área de biodiversidad, cambio climático y desertificación.

El PNUD lideró el proceso de canje de deuda por naturaleza con el Gobierno de Estados Unidos¹⁰. El proceso de Canje se inició en el año 2002 cuando el PNUD y el proyecto Paraguay Silvestre exploraron viabilidades para la sostenibilidad de las ASP - Áreas Silvestres Protegidas. El resultado de la evaluación identificó al Gobierno Americano como el más viable, en consideración a la claridad en las etapas de negociación establecida dentro del Acuerdo para la Conservación de Bosques Tropicales - TFCA. Para la concreción del canje se estableció un comité impulsor, instancia de la cual ha formado parte el PNUD.

Los fondos del canje estarán destinados al desarrollo de proyectos sustentables en el área de la Reserva para el Parque San Rafael, el Parque Nacional Caazapá, la Reserva de recursos del Ybyturuzú, el Parque Nacional Ybycuí y la Reserva Natural Privada Ypeti. Los recursos provenientes del mismo serán utilizados durante 13 años y los proyectos podrán ser ejecutados por organizaciones de la Sociedad Civil y serán sujetos, propietarios privados y comunidades indígenas.

¹⁰ Plan de Acción para el Programa de País 2007-2011(Enmienda Mayo 2009) – Pag. 9 – 3.6 c)

Es importante destacar el empoderamiento positivo de las autoridades del Gobierno del Paraguay, en especial las del Ministerio de Hacienda y la SEAM - Secretaría del Ambiente, los cuales lideraron todo el proceso; y del Parlamento Nacional que ratificó por ley la concreción de esta oportunidad única para la protección de Bosques Tropicales del país. Finalmente, y no menos importante, se destaca la apertura y voluntad del Gobierno de los Estados Unidos, que a través de la USAID aprobó y apoyó todo el proceso.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha incidido favorablemente en la formulación del Plan Estratégico Económico y Social del actual Gobierno.

El Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 tiene como objetivo principal mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país, sin exclusiones, es decir, alcanzar lo que denominamos el Desarrollo Humano¹¹.

En dicho Plan, *El Desarrollo Humano* se define como “el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social” y se relaciona, por tanto, con el mejoramiento de la condición humana, de manera tal que la gente pueda vivir más, en forma saludable y plena.

En el caso de nuestro país, en el proceso de fomentar el desarrollo humano sostenible adquiere particular relevancia el papel de las desigualdades. Tal y como lo señala PNUD Paraguay (2008), “la desigualdad importa por razones éticas y por su relación con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el ejercicio pleno de la ciudadanía y la gobernabilidad democrática”.

¹¹ PESS 2008/2013

La Estrategia Nacional de Desarrollo que presenta el actual Gobierno plantea un modelo de *Crecimiento Económico con Inclusión Social*, definido como aquel que logra que los beneficios del incremento de la producción se traduzcan en mayor bienestar para toda la población, sin exclusiones.

El bienestar contempla la capacidad de consumo de bienes, pero también dimensiones relativas al desarrollo individual y social, respeto a los derechos humanos y derecho a una vida digna (salud, educación, vivienda, libertad de pensamiento y expresión, etc.). El mayor bienestar es producto de un proceso de crecimiento económico que brinda a toda la población oportunidades para recibir los beneficios del desarrollo a nivel productivo, social y político.

En suma, *el proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social* se caracteriza por el logro de una trayectoria de crecimiento basada en una estructura productiva que ofrezca una plataforma para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos productivos, y por un esquema de distribución del ingreso que asegure que los frutos del crecimiento se repartan de forma cada vez más justa.

Esta es la plataforma sobre la que debe apoyarse una Estrategia Nacional de Desarrollo que pretenda promover la eficiencia y generar una base de sustentación sólida y socialmente responsable.

El proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social es el resultado de una adecuada combinación de *capacidades, incentivos y diseño institucional*.

Las *capacidades sociales* son las aptitudes de los actores sociales para implementar sus planes de vida. Se desarrollan a través de la aplicación de un conjunto coherente de políticas económicas y sociales y con el establecimiento de normas e instituciones que alineen las acciones de política con los objetivos planteados por la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Las *capacidades productivas* son las aptitudes de los actores sociales para obtener prosperidad a través del trabajo. Se desarrollan a través de políticas transversales, sectoriales, infraestructurales, regionales, etc., que apuntan al incremento del capital, a la participación del trabajo en la economía, a la mejora de la productividad y a la incorporación de tecnología adecuada.

El *sistema de incentivos* es el conjunto de estímulos sociales y económicos que alientan o desalientan al comportamiento de los actores sociales. Está relacionado con las reglas de juego de la sociedad, con las sanciones y con las valoraciones establecidas. Así, las políticas macroeconómicas son un componente clave del diseño de reglas claras y predecibles.

El *diseño institucional* es la forma en que se organizan los recursos físicos y humanos del Estado para ejercer su capacidad de hacer cumplir las reglas de juego definidas. Por lo que se constituye en una herramienta adecuada para asegurar los derechos ciudadanos y reducir las desigualdades, generando las condiciones necesarias para el crecimiento económico con inclusión social.

El Crecimiento Económico con Inclusión Social se logra a través de la articulación apropiada de políticas públicas y de la implementación de un sistema de incentivos adecuado que fomente tanto el crecimiento económico como el desarrollo humano.

La Estrategia Nacional de Desarrollo del Gobierno ha tenido como inspiración el Desarrollo Humano, consensuado por las naciones y vigente en numerosos países con la colaboración del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

Dentro de los *Objetivos y Pilares de la Estrategia*, se establece el *objetivo principal*, los *seis objetivos estratégicos* y los *ocho pilares* que componen la Estrategia Nacional de Desarrollo y orientan las *Propuestas para un Crecimiento*

*Económico Inclusivo en Paraguay*¹². En la temática ambiental el objetivo se constituye en:

- **Alentar la diversificación de la estructura productiva, preservando el medio ambiente y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles en el país.**

Los ocho pilares que conforman el Plan Estratégico son:

1. Mantener políticas macroeconómicas consistentes que aseguren la estabilidad y ofrezcan un contexto previsible para la toma de decisiones económicas;
2. Desarrollar un sistema financiero sólido y seguro, capaz de ofrecer servicios de calidad a todos los actores económicos, sin exclusiones;
3. Mejorar las empresas públicas mediante una gestión más profesional, más eficiente y transparente;
4. Modernizar la administración pública orientada a facilitar el acceso de toda la población a los servicios públicos;
5. Realizar una reforma agraria integral con reactivación de la agricultura familiar;
6. Impulsar el desarrollo de la infraestructura;
7. Fortalecer la competitividad y mejorar el clima de negocios e inversión;
8. Generar empleo y luchar contra la pobreza y contra toda forma de exclusión social.

La estrategia de intervención del PNUD en el área de Gestión Ambiental actúa de manera transversal a estos ocho pilares del Plan Estratégico del actual Gobierno.

En el área de desarrollo de las capacidades nacionales del sector ambiental, el PNUD ha incorporado componentes de capacitación en diversos proyectos.

¹² PESS 2008/2013

Actualmente, en el Instituto Nacional del Indígena (INDI) se lleva a cabo un Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades cuyo objetivo principal es la elaboración del Plan Estratégico Institucional.

La SEAM ha sido objeto de varios Programas de Fortalecimiento siendo el de mayor visibilidad el Proyecto Paraguay Silvestre. Actualmente se encuentra en ejecución el *Proyecto 00050158 Autoevaluación de Capacidades Nacionales para la Implementación de las Convenciones de Cambio Climático, Diversidad Biológica y Desertificación*. El objetivo central del proyecto es determinar las necesidades del país considerando el fortalecimiento de las capacidades para asegurar la gestión eficiente de los problemas ambientales globales, particularmente en cambio climático, biodiversidad y degradación de tierras.

En base a las entrevistas a las contrapartes nacionales y a los beneficiarios de los de los proyectos hemos notado que es necesario una mayor sensibilización hacia la temática ambiental ya que si bien existe una apropiación de los proyectos y actividades encaradas por las diferentes instituciones, es necesario una mayor apropiación por parte de los funcionarios públicos encargados de la ejecución de los proyectos.

El PNUD contribuye favorablemente en la promoción y fomento del ambiente político favorable. Existe una interacción oportuna entre las contrapartes nacionales y el staff del PNUD. Asimismo, en el Programa de Gobernabilidad y modernización del estado descrito en el Plan de Acción del Programa País 2007-2011 se busca apoyar a los organismos del estado en sus esfuerzos por avanzar en el fortalecimiento y modernización de las instituciones públicas como condición necesaria para el desarrollo.

En el Plan de Acción 2007-2011 de Paraguay, se enfoca la Gestión Ambiental en su contenido en la tercera Área de Asistencia para el desarrollo, tomando como base las prioridades nacionales y las fortalezas y ventajas comparativas del Sistema de Naciones Unidas en el Paraguay.

Tabla 3

Gestión Ambiental: Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión ambiental integrada y para la promoción y el gerenciamiento del desarrollo sostenible y equitativo¹³
a) Desarrollo de planes estratégicos y programas sectoriales para la gestión de recursos hídricos
b) Apoyo al desarrollo de políticas y programas de conservación y uso sostenible de recursos biológicos y culturales.
c) Apoyo la generación de un modelo sostenible y equitativo.

El Documento de Programa de País 2007-11, formulado en función al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (United Nations Development Assistance Framework, UNDAF), al análisis y declaraciones relacionados a las prioridades nacionales de desarrollo, a la estrategia de lucha contra la pobreza, a los Informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, a los objetivos y áreas estratégicas del PNUD, constituye la herramienta fundamental de programación del trabajo que el PNUD lleva a cabo en el país en asociación con el Gobierno. El Programa País mediante un proceso participativo identifica el uso más efectivo de los recursos para la obtención de resultados, para ello involucra a un conjunto de socios que incluyen organizaciones de la sociedad civil, agencias del Sistema de las Naciones Unidas, donantes y otros socios del desarrollo.

El Documento de Programa de País 2007-11 focaliza las acciones en el fortalecimiento de capacidades nacionales, en el apoyo al desarrollo de las poblaciones excluidas y en la consolidación de la Gobernabilidad. Para ello, considera como ejes fundamentales las siguientes áreas: (i) Reducción de la Pobreza y desarrollo humano sostenible; (ii) Gobernabilidad y modernización del Estado; y (iii) Gestión Ambiental. Los Outcomes 26 y 28 se encuentran establecidos en el documento país como se detalla a continuación:

Tabla 4

¹³ Plan de Acción para el Programa de País 2007-2011(Enmienda Mayo 2009) – Pag. 12 – 4.14

Programa de las Naciones Unidas para el Paraguay: Marco de Resultados de la Oficina País.

Área de Acción del Documento de Programa de País 2007-2011

Resultados Esperados (Outcomes) del Documento de Programa de País 2007-2011

Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión ambiental integrada y para la promoción y el gerenciamiento del desarrollo sostenible y equitativo

Outcome 26: Conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.

Outcome 28: Recuperación y preservación de los RRNN mediante el cumplimiento irrestricto de la legislación ambiental y la promoción de prácticas de sustentabilidad entre las empresas e instituciones del país.

A la fecha, existen once Proyectos que están asociados al Outcome 26 de los cuales cinco se encuentran cerrados y seis se encuentran abiertos o en proceso de cierre. Todos los Proyectos tienen como resultado final Conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.

Mayor detalle se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 5

Proyecto	Título	Institución	Estado
59190	BAHIA NEGRA SUSTENTABLE	Guyrá Paraguay	Cerrado
69899	Fortalecimiento de Capacidades	INDI	Activo
58068	Eliminación Bromuro de Metilo	SEAM	Cerrado
52793	Regularización Tierras Indígenas Boquerón	INDI/Gob. Boquerón	Activo
52792	Regularización Tierras Indígenas Oguasú	INDI/Oguasú	Activo
52791	Regularización Tierras Indígenas INDI	INDI	Activo
47857	Pyto. Desarrollo Rural Sostenible	MAG	Cerrado
47854	Proyecto de Desarrollo Forestal	MAG	Cerrado
50390	PAR/SOL/45/TAS/14 Tec. Assist.	SEAM	Cerrado
48188	Apoyo Gestión DPE – SEAM	SEAM	Activo
48121	Contaminantes Orgánicos Persistentes	SEAM	Activo

A la fecha, existen siete Proyectos que están asociados al Outcome 28 de los cuales solo uno se encuentra cerrado y seis se encuentran abiertos o en proceso de cierre. Todos los Proyectos tienen como resultado final la recuperación y preservación de los RRNN mediante el cumplimiento irrestricto de la legislación ambiental y la promoción de prácticas de sustentabilidad entre las empresas e instituciones del país.

Mayor detalle se puede ver en el cuadro siguiente:

Tabla 6

Proyecto	Título	Institución	Estado
14325	PIMS1421BDFS: PARAGUAY SILVESTRE	SEAM	Activo
40945	PIMS3322CC: EA II CAMBIO CLIMATICO	SEAM	Activo
61229	PLAN TERMINAL CFC – PNUMA	SEAM	Activo
61228	PLAN TERMINAL CFC – PNUD	SEAM	Activo
50158	PIMS 3434 MU EA: NCSA	SEAM	Activo
47054	BIOSEGURIDAD	SEAM	Activo
14317	PIMS 1420 BD Add-on: ENPAB	SEAM	Cerrado

Antes de la aprobación del Plan de Acción del Programa de País 2007-2011, el Paraguay tuvo una cooperación dividida en dos etapas bien diferenciadas. La primera etapa, cubierta por el Segundo Marco de Cooperación para el País 2002-2004, y la segunda, por la extensión

3.2 Problemas que los Outcomes 26 y 28 pretenden abordar

En el marco de la Evaluación realizada para la elaboración del Plan de Acción del Programa País, realizada por el equipo de Agencias del Sistema de Naciones Unidas, se analiza la situación de desarrollo y se identifican los principales desafíos que el Paraguay debe enfrentar en el mediano y largo plazo, con un enfoque específico en el logro de los Objetivos de Desarrollo del

Milenio y otros compromisos de las Cumbres y Conferencias internacionales de las Naciones Unidas.

El UNDAF 2007-2011 contribuyó a la reflexión sobre cómo el país puede ampliar las oportunidades de la población paraguaya promover políticas para el desarrollo con equidad, planteando como relevantes los siguientes aspectos:

- i. la necesidad de superar la exclusión social;
- ii. Reducción de la Pobreza y desarrollo humano sostenible;
- iii. Gobernabilidad y modernización del Estado; y
- iv. Gestión Ambiental.

Este UNDAF 2007-2011 definió la necesidad de una mayor focalización, por parte de la Oficina Local del PNUD, en la provisión de asesorías para la formulación de políticas públicas y de servicios de desarrollo centrados en el cumplimiento de las metas del milenio. Del mismo modo, se requiere profundizar el proceso de desarrollo de las capacidades nacionales. El reto para el Gobierno Paraguayo era elaborar una estrategia de sustentabilidad a largo plazo, donde se pueda implementar la política ambiental, se sensibilice a la población sobre el derecho a un ambiente sano y se promueva la conservación de los recursos naturales.

El Documento de Programa País 2007-2011, a través de los Outcomes 26 y 28, integran esta problemática y permite apoyar el principal reto que el país debía tener en cuenta para lograr los resultados propuestos, con un esfuerzo consistente de mediano y largo plazo. Asimismo, con los proyectos implementados se plantean estrategias de corto plazo, que permiten una sumatoria de esfuerzos y mecanismos que favorezcan la concreción de los resultados esperados.

3.3 Resultados Esperados de los Outcomes 26 y 28 en el Marco del Plan de Acción de País 2007-2011.

El Documento de Programa País 2002-2004 y su extensión aprobada para el periodo 2005-2006 esta formulado en el contexto del Multi-Year Funding Framework (MYFF) 2004-2010, que presentaba el Marco de Resultados Corporativo del PNUD. Este documento fue remplazado por el Plan Estratégico UNDP 2007-2011, el cual define tres áreas focales de trabajo (frente a las cinco del anterior), que se vinculan a áreas eje de resultados (Key Results Areas) y a los resultados de desarrollo a los cuales la Organización debe contribuir con su acción de asistencia a los países. Este proceso ha sido congruente con el Programa País 2007-2011 y con el Plan de Acción del Programa de País (Country Programme Action Plan).

El Outcome 26 se integra en el marco de resultados institucionales, vinculando la necesidad de Conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.

Asimismo, el Outcome 28 se integra en el marco de resultados institucionales, vinculando la necesidad de recuperación y preservación de los RRNN mediante el cumplimiento irrestricto de la legislación ambiental y la promoción de prácticas de sustentabilidad entre las empresas e instituciones del país.

Ambos Outcomes deben colaborar en el desarrollo de las capacidades técnicas (de programación, planeamiento, gestión, evaluación, monitoreo y rendición de cuentas) de los organismo estatales (nacionales, departamentales y locales)

El Marco de Resultados de los Outcomes 26 y 28 se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla 7

Marco de Resultados de los Outcomes 26 y 28						
UNDP Focus Area	UNDAF Outcome	CP Outcome	CP Outcome Target (2007-2011)	CP Outcome Indicator	CP Outcome Baseline	Data Source
Gestión Ambiental	Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión ambiental integrada y para la promoción y el gerenciamiento del desarrollo sostenible y equitativo	<p>Outcome 26: Conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.</p> <p>Outcome 28: Recuperación y preservación de los RRNN mediante el cumplimiento irrestricto de la legislación ambiental y la promoción de prácticas de sustentabilidad entre las empresas e instituciones del país.</p>	<p>a) Desarrollo de Planes estratégicos y programas sectoriales para la gestión de recursos hídricos,</p> <p>b) Apoyo al desarrollo de políticas y programas de conservación y uso sostenible de recursos biológicos y culturales, y</p> <p>c) apoyo a la generación de un modelo de desarrollo sostenible y equitativo.</p>	Porcentaje de desarrollo de capacidades de las instituciones intervinientes, porcentaje de participación de la sociedad civil y gobiernos departamentales, nivel de empoderamiento de la ciudadanía en la solución a la problemática ambiental.	Situación de las instituciones intervinientes, participación de la sociedad civil y gobiernos departamentales, empoderamiento de la ciudadanía a la solución de la problemática ambiental al 2006	Instituciones Públicas Involucradas, Organismos No Gubernamentales ; PNUD

Se señala que seis de los once proyectos asociados al Outcome 26 y tres de los siete proyectos asociados al Outcome 28 que fueron seleccionados por representar proyectos “emblemáticos” de los referidos Outcomes venían respondiendo a los objetivos propuestos y no habían perdido vigencia a la realidad nacional, por lo que fueron continuados e integrados al Programa País 2007-2011.

3.4 Objetivos inmediatos y de desarrollo de los Outcomes 26 y 28

Los objetivos inmediatos y de desarrollo de los Outcomes 26 y 28, permiten concluir que en la formulación o diseño de las intervenciones se han considerado objetivos de desarrollo, para el adecuado accionar del Gobierno desde lo nacional a lo local, y viceversa.

Al revisar cada uno de los proyectos evaluados, se puede definir aspectos en común como por ejemplo las estrategias para la incorporación de desarrollo de capacidades a través de talleres participativos como los realizados en el INDI, MAG y en la SEAM. Por ello, la mayoría de los proyectos muestran cómo enfrentar e integrar, aspectos relacionados al desarrollo sustentable y conservación de recursos naturales y como incorporar la gestión ambiental en las acciones de planificación del desarrollo en el largo plazo.

A continuación mostramos los objetivos de los proyectos “muestra” relacionados a los Outcomes 26 y 28.

Tabla 8

Outcome 26:		
Conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.		
Proyecto	Objetivo Inmediato	Objetivo de desarrollo
59190 BAHIA NEGRA SUSTENTABLE	Elaborar las bases técnicas de un programa de desarrollo sustentable en el Municipio de Bahía Negra a través de intervenciones que posibiliten su fortalecimiento en base a la conservación del ambiente en armonía con el desarrollo humano de esta población.	Gobiernos locales cuentan con normativas para la gestión ambiental descentralizada; principios y derechos de las entidades culturales autóctonas integrados a los planes de desarrollo departamentales; instituciones y políticas centrales y departamentales capacitados con temas relativos a convenios internacionales
69899 Fortalecimiento de Capacidades	Estructura organizacional del INDI fortalecida a través de asesorías jurídicas, de RRHH, de planificación y de análisis socio-demográfico, entre otras actividades.	Establecimiento de bases necesarias para lograr una política indígena que permita iniciar un proceso hacia el etno-desarrollo de los pueblos indígenas y superar su exclusión.
52793 Regularización Tierras Indígenas Boquerón	Mayor porcentaje de tierras indias aseguradas legal y territorialmente en al menos un departamento.	Poblaciones indígenas establecidas en tierras regularizadas. Mejoras en la calidad de vida de las comunidades indígenas beneficiarias del proyecto.
52792 Regularización Tierras Indígenas Oguasú	Mayor porcentaje de tierras indias aseguradas legal y territorialmente en al menos un departamento.	Poblaciones indígenas establecidas en tierras regularizadas. Mejoras en la calidad de vida de las comunidades indígenas beneficiarias del proyecto.
52791 Regularización Tierras Indígenas INDI	Mayor porcentaje de tierras indias aseguradas legal y territorialmente en al menos un departamento.	Fortalecimiento en la gestión estructural y funcional del INDI.
47854 Proyecto de Desarrollo Forestal	Diseño de un Proyecto de Desarrollo Forestal	Promover el desarrollo equitativo y sostenible del sector forestal.
Outcome 28:		
Recuperación y preservación de los RRNN mediante el cumplimiento irrestricto de la legislación ambiental y la promoción de prácticas de sustentabilidad entre las empresas e instituciones del país		
Proyecto	Objetivo Inmediato	Objetivo de desarrollo
14325 PIMS1421BDFS: PARAGUAY SILVESTRE	El objetivo principal de este proyecto es el de asistir a la iniciativa Paraguaya de Protección a Aéreas Silvestres para operacionalizar el manejo y la conservación dentro de los cuatro sitios de Aéreas Protegidas.	Que se desarrolle el rico depósito en diversidad biológica del Paraguay
50158 PIMS 3434 MU EA: NCSA	Identificar las capacidades nacionales con base en las cuales implementar los objetivos y acciones. Producir un mapeo institucional	Evaluar la capacidad nacional para la gestión ambiental mundial
14317 PIMS 1420 BD Add-on: ENPAB	Formular la estrategia para la protección y uso sostenible de la diversidad biológica del Paraguay y preparar el plan de acción para implementarla	Plan de acción con las medidas y actividades más específicas de cómo poner en práctica la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica

De estos once proyectos cabe una mención especial de los productos esperados (Outputs) del proyecto “Paraguay Silvestre”. En particular, el Proyecto tiene como Objetivo de Desarrollo la conservación de la biodiversidad biológica del Paraguay y como Propósito del Proyecto la integración de las cuatro áreas silvestres protegidas y el mejoramiento de la conservación ambiental. Este proyecto implementa la estrategia general del PNUD que busca sostenibilidad del medio ambiente.

Las estrategias para el logro del Outcome 26 y 28 han estado asociadas a una secuencia de pasos que buscaban (1º) mejorar la capacidad, (2º) diseño de políticas y normas, y (3º) diseño de instrumentos para la gestión ambiental. Es relevante mencionar que para la aplicación de estas estrategias se definieron tres niveles de intervención orientadas al (i) apoyo a los actores estratégicos nacionales para la formulación de políticas y prácticas, (ii) desarrollo de capacidades institucionales de los actores nacionales y (iii) diseño de herramientas que puedan ser empleadas en la gestión ambiental; para lograr estas líneas de acción el PNUD se propuso desarrollar experiencias piloto que permitan su replicabilidad y sostenibilidad en diversos ámbitos del país.

3.5 Socios claves para el logro de los Outcomes 26 y 28

Definir al total de los Socios Clave relacionados a los Outcomes 26 y 28 permite dar a conocer la interacción con los diversos actores que se dieron desde el conjunto de los proyectos representativos que se consideraron. En ese sentido se señala que se buscaron y se mantuvieron socios claves en el nivel nacional y en el nivel local. Del mismo modo se puede interpretar la interacción que se ha dado con los actores responsables de la planificación del desarrollo, con quienes se han establecido relaciones complementarias, asociadas y sinérgicas para el logro de los Outcomes 26 y 28, en función a los actores y procesos comprendidos para el beneficio de la población vulnerable.

Tabla 9.1

Outcome 26: Equity and sustainable development model supported and implemented			
		Socios Claves	
Proyecto	Título	Nacional	Internacional
59190	BAHIA NEGRA SUSTENTABLE	Guyrá Paraguay	PNUD
69899	Fortalecimiento de Capacidades	INDI	PNUD
52793	Regularización Tierras Indígenas Boquerón	INDI/Gob Boquerón	PNUD
52792	Regularización Tierras Indígenas Oguasú	INDI/Oguasú	PNUD
52791	Regularización Tierras Indígenas INDI	INDI	PNUD
47854	Proyecto de Desarrollo Forestal	MAG	Japón/BM/PNUD

Tabla 9.2

Outcome 28: Policies and programmes of conservation and sustainable use of biological and cultural recourses promoted and implemented			
		Socios Claves	
Proyecto	Título	Nacional	Internacional
14325	PIMS1421BDFS: PARAGUAY SILVESTRE	SEAM	PNUD/GEF
50158	PIMS 3434 MU EA: NCSA	SEAM	PNUD/GEF
14317	PIMS 1420 BD Add-on: ENPAB	SEAM	PNUD/GEF

La mayoría de los proyectos han trabajado en el desarrollo del capital humano, a través del desarrollo de capacidades técnicas y operativas. Un aspecto crítico que se ha evidenciado en el desarrollo de las actividades planificadas ha sido la rotación de personal en las instituciones gubernamentales involucradas, por diversos factores, que han significado un volver a empezar en la construcción de capacidades en gestión de proyectos.

3.6 Partes interesadas clave

Aún cuando se puede considerar implícito en esta valoración al funcionario público y consultores responsables de la implementación de los proyectos; se hace necesario mencionarlos dado el rol técnico y de coordinación que han jugado en la consecución de los productos esperados, permitiendo ir midiendo el logro de los resultados planificados de los Outcomes 26 y 28

Del mismo modo, la incorporación de las poblaciones vulnerables y excluidas ha sido puesta de manifiesto en los proyectos “muestra” evaluados, teniendo un mayor peso en el Proyecto Paraguay Silvestre, en los cuales el marco institucional de la protección y conservación de la biodiversidad no es enteramente claro por que los roles y las funciones de todos los actores no son siempre bien definidos y porque la estipulación del marco regulatorio no ha sido completada.

La institucionalidad aún no alcanza el nivel de desarrollo que permita consolidar lo logrado hasta ahora. En principio, existe un sistema ambiental nacional que carece de estrategia articulada y operativa.

El proceso de descentralización de la SEAM es una oportunidad para el Proyecto pero incluye el riesgo de ser debilitado sin una política determinada. La iniciativa de crear un Fondo Nacional Ambiental se encuentra en un estado de incertidumbre. No se sabe por el momento los beneficios directos al SINASIP que tendría este fondo.

No hay un compromiso de parte de todos los actores no gubernamentales y públicos hacia el SINASIP. Esto se refleja en que actualmente no hay una instancia de encuentro funcional que coordine los intereses entre las organizaciones públicas y privadas, incluyendo cooperantes interesados en apoyar áreas protegidas en el país, permitiendo fortalecer alianzas estratégicas.

Un sistema nacional operativo asegurará la sostenibilidad de las operaciones apoyadas por el Proyecto. En este contexto, falta la reglamentación de la ley de áreas protegidas lo que dificulta la recaudación de financiamiento para los parques. Se encuentra en preparación un *Plan Estratégico para el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP)*

En el caso de los actores nacionales, se ha mantenido un trabajo colaborativo e interactivo con las instituciones interesadas clave y sus autoridades, lo cual

permitió la adecuada interacción entre ellos y su predisposición política para incorporar las acciones de desarrollo sustentable y conservación biológica que se preveían en los Outcomes 26 y 28 y en la estrategia PNUD. Instituciones interesadas clave como el Instituto Nacional del Indígena, la Secretaría del Ambiente, el Instituto Forestal Nacional INFONA, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, los Gobiernos Departamentales y Locales, así como la institucionalidad presente en los ámbitos de acción de los proyectos seleccionados, dejan constancia del interés y los cambios que se han dado en sus equipos de gestión. Las partes interesadas institucionales han logrado comprender la necesidad de generar normas y herramientas diversificadas acorde a la realidad específica de cada institución, y a tener en cuenta la participación de los beneficiarios en el diseño y validación de las propuestas que se originan en Asunción. Un ejemplo claro es lo sucedido en el INDI, donde las diferentes parcialidades de la etnia Mbyá que viven en Caaguazú han empezado a organizarse con el objeto de establecer sus propias políticas a favor de los Pueblos Indígenas.

Otros actores interesados clave han sido las poblaciones beneficiarias, muchas de las cuales se ubican en zonas rurales de pobreza y pobreza extrema, con limitadas posibilidades de hacer frente a los embates del clima para proteger sus vidas y sus medios de existencia, con problemas de acceso a servicios básicos y con limitado ejercicio de derechos ciudadanos.

La sociedad civil organizada, en este caso refiriéndonos a las organizaciones de base comunal, incluida las organizaciones de mujeres, han sido una parte interesada tomada en cuenta en las acciones implementadas.

3.7 Beneficiarios Previstos

Los proyectos estudiados como muestra seleccionada para la presente evaluación, permiten hacer una proyección de los beneficiarios previstos en

función al ámbito de su acción (nivel nacional y local), a su relación temática y social (instituciones, organizaciones, autoridades, funcionarios, sociedad civil organizada y población), y a la temporalidad en el logro del objetivo trazado (de proceso y finales). Los beneficiarios identificados a la fecha son (i) institucionales, (ii) autoridades, (iii) comunidades y (iv) sociedad civil.

Los proyectos considerados, en mayor o menor medida, registran beneficiarios, en forma directa e indirecta, en el corto plazo, del nivel nacional y local, abarcando a diversos actores sociales de cambio, de proceso y finales. Es por ello que a pesar de los espacios territoriales donde se han logrado los Outputs de los proyectos, la posibilidad de réplica, de auto sostenibilidad y trascendencia hacen viable la proyección de beneficiarios en todo el país, en el largo plazo.

Los beneficiarios de proceso asociado a la implementación de los proyectos fueron los funcionarios y técnicos que tuvieron a cargo la instrumentalización de las acciones de intervención e hicieron posible la evidencia del resultado, la generación de capital humano. Los beneficiarios finales han sido las mujeres y hombres que se han visto beneficiados con el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión ambiental integrada y la promoción y el gerenciamiento del desarrollo sostenible y equitativo.

En el análisis del total de beneficiarios previstos y de partes interesadas claves, se ha identificado que en muchos casos las instituciones públicas y privadas, las autoridades, las comunidades y la sociedad civil que habían sido definidos como actores interesados clave fueron también en varios casos beneficiarios.

4. Resultados y Conclusiones

4.1 Resultados

A continuación se dan los resultados asociados al Outcome 26, tomando en consideración los proyectos seleccionados para la presente evaluación.

Proyecto 00059190 Bahía Negra Sustentable – Asoc. Guyrá Paraguay

Los efectos proyecto Bahía Negra Sustentable superaron ampliamente a los resultados esperados. El proyecto arrojó varios otros proyectos algunos ya presentados a instancias gubernamentales y otras a instituciones internacionales en busca de financiamiento. Como ejemplo, el plan de turismo sustentable para el pantanal, cuyo resultado ya está reflejado Plan Nacional de Turismo que posicionó al pantanal como una prioridad internacional.

Durante dos años de proyecto se ha promovido la autogestión con todos los grupos de trabajo, se ha dejado capacidad local instalada de tal forma a que los mismos pobladores puedan dar continuidad a las acciones. La Asociación de pescadores, los consejeros de la campaña del orgullo del pantanal, la radio FM y el eco club, son logros obtenidos gracias a la sinergia del mismo proyecto.

La experiencia en el gerenciamiento de proyectos por parte de la ONG Asociación Guyrá Paraguay fue un factor determinante para el éxito del presente proyecto. La coordinación de las acciones con los lugareños, latinos e indígenas, como con las siempre difíciles autoridades políticas fue realizada con profesionalismo, prudencia y perseverancia.

Los indicadores seleccionados fueron fáciles de seguir y la medición de los resultados es relevante para la verificación del Efecto 26.

Podría considerarse como exitosa la experiencia de gerenciamiento de proyectos por parte de ONGs como también el co-financiamiento de los mismos con recursos propios y externos.

Proyecto 69899 Fortalecimiento y Capacidades – INDI

El proyecto 69899 se encuentra actualmente en ejecución. Es difícil medir todavía el alcance del mismo con otros proyectos asociados, pero es válido mencionar que una vez concluido el Plan Estratégico del INDI, este arrojará un

gran número de nuevos objetivos que demandaran la implementación de otros proyectos.

Su relevancia es mayúscula ya que se busca a través de la elaboración de un Plan Estratégico, definir la misión, visión y los objetivos reales del INDI como órgano rector de la problemática indígena en Paraguay que de por si es muy compleja para ser resuelta por una sola institución.

No se observa alguna necesidad de realizar modificaciones en el proyecto, pero si es necesario que las autoridades actuales del INDI presten el debido interés y apoyo para la pronta finalización del PE.

Quedará, una vez más, en manos del Gobierno Nacional el éxito de las acciones que surjan del PE del INDI.

Proyectos 52791 – 52792 – 52793 Regularización de Tierras Indígenas – INDI (Award N° 00044794)

La ubicación institucional del gerenciamiento de los proyectos en terceras partes involucradas demuestra ser altamente positivo. El INDI no hubiese podido cumplir con las actividades del proyecto debido a su deficitaria y derruida estructura.

El proyecto in situ generó sinergias muy valoradas en los dos departamentos beneficiarios. Teniendo en cuenta el traspaso de la administración del proyecto del PNUD a las dos entidades locales (Gobernación de Boquerón y la ONG Oguasú), se verificaron mejoras en la gestión del mismo, como ser el flujo más eficiente y oportuno de los recursos lo que mejoró a su vez la percepción y credibilidad del proyecto, por parte de los beneficiarios y del sector privado que estaba atento a la ejecución del proyecto. Por otro lado, la mayor capacidad de mediación entre el proyecto y el INDI ha mejorado notoriamente la ejecución de las acciones.

Los indicadores son claros y fáciles de medir, pero su logro escapa a la gestión directa de sus ejecutores. Como de ejemplo, la titulación de las tierras no depende exclusivamente de los beneficiarios, ni de los ejecutores del proyecto; se involucran terceros, como el Ministerio de Hacienda, la Abogacía del Tesoro, el Registro Público de la Propiedad y otros, por citar solo algunos, que tienen sus ritmos e intereses propios, los cuales hacen que sea difícil cumplir con los plazos planificados. Sin tener en cuenta los problemas políticos propios del INDI.

Proyecto 00047854 Desarrollo Forestal - MAG

Este proyecto debería ser uno de los puntales dentro de la Estrategia País, pero lastimosamente, el interés de los diversos gobiernos de turno, tanto nacional como ministerial no lo vieron de esa manera.

Los efectos esperados no fueron completados, el proyecto debería continuar pero ya desde el INFONA y no desde la DGP del MAG.

Se debería modificar su concesión actual e incorporar como actividad la difusión nacional del mismo a fin de que se genere la debida apropiación por parte de la población. Este efecto es posible y fue demostrado en la iniciativa privada del comunicador social Humberto Rubín a fines del año pasado.

También debería incorporar trabajos de Investigación de Especies Nativas ya que hoy día se utilizan Especies Exóticas para los planes de reforestación por la sencilla razón de que su utilización está más difundida y se conocen sus potencialidades y cuidados.

Proyecto 00014325 PIMS1421BDFS Paraguay Silvestre

El objetivo principal de este proyecto es el de asistir a la iniciativa Paraguaya de Protección a Aéreas Silvestres para operacionalizar el manejo y la conservación dentro de los cuatro sitios de Aéreas Protegidas.

Los Objetivos específicos de Paraguay Silvestre son:

- a. Establecer un sistema de planificación participativa para la administración y manejo de Áreas Protegidas seleccionadas.
- b. Fortalecer las operaciones de las Áreas Protegidas en los cuatro sitios.
- c. Capacitación a personas que trabajan en conservación, en los métodos de manejo de biodiversidad.
- d. Sobreponerse a los obstáculos en el uso sostenible de los componentes de biodiversidad.
- e. Desarrollar campañas de concientización a los mayores interesados.
- f. Administrar los hábitats en estado crítico en los corredores y las zonas de amortiguamiento.

Este Proyecto fue liderado por el PNUD en el fortalecimiento del SINASIP, y ha promovido la gestión ambiental descentralizada y desarrollo de capacidades en el área de biodiversidad, cambio climático y desertificación.

Se espera que a la finalización del Proyecto se obtenga la completa activación de las 4 áreas protegidas, con todas sus funciones administrativas, legales y de recursos humanos desplegadas y respaldadas financieramente.

La sostenibilidad del proyecto depende básicamente a la voluntad política del gobierno para el aporte de los fondos y personal requeridos para la función operativa de las 4 áreas protegidas.

00050158 PIMS3434MUEA: NCSA - Autoevaluación de capacidades Nacionales para la implementación de las convenciones de Cambio Climático, diversidad biológica y desertificación

Una de las debilidades, siempre criticadas, de la gestión de los responsables, rectores o administradores de la gestión ambiental en Paraguay, es la falta de

identificación y de acciones hacia los problemas ambientales del país. Los proyectos o acciones estaban muy encaminados por propuestas externas o direccionadas por entes internacionales, denotando la falta de iniciativa en la gestión.

Con este proyecto NCSA se dota al país de la visión detallada de las necesidades reales de la estructura central del gobierno para cumplir con las convenciones globales y luchar frontalmente contra el cambio climático.

Este proyecto junto al ENPAB definen los problemas ambientales, las debilidades organizativas, la necesidad de capacitación y es el punto de partida para puntualmente cada uno de los problemas ambientales del país.

Una de las definiciones más importante de este proyecto es la descentralización de la gestión ambiental que sugerida en sus resultados. Pero la capacidad de gestión de los gobiernos u organizaciones locales quedó plenamente demostrada en los proyectos mas arriba comentados. Lastimosamente en las últimas administraciones de la SEAM se volvió a una política de centralización total de la gestión ambiental.

Proyecto 00014317 PIMS1420BD Add-on: ENPAB

Como su nombre lo indica, Estrategia Nacional y Plan de Acción de Biodiversidad, es el documento más importante que se ha generado en materia de Planificación para un desarrollo sustentable. El mencionado proyecto generó objetivos estratégicos consensuados entre todos los actores involucrados de alguna manera en la gestión ambiental.

Hoy día el Gobierno Nacional tiene identificadas los objetivos y las necesidades estructurales para direccionar sus políticas y esfuerzos en pos de crear condiciones para un desarrollo sustentable.

Ambos proyectos son muy relevantes en la concreción de los Efectos 26 y 28, ya que ambos definen acciones hacia la sustentabilidad del desarrollo y generan políticas de recuperación y preservación de los recursos naturales.

4.2 Conclusiones referidas a los Outcomes 26 y 28

Los Outcomes 26 y 28 continúan siendo pertinentes en el actual contexto de desarrollo del país. Pese a los avances alcanzados, resulta indispensable seguir impulsando acciones selectivas dirigidas a la gestión ambiental. La persistencia de debilidades institucionales, asociados a los procesos de planificación casi inexistentes, hacen necesaria una asistencia reiterativa a diversos actores gubernamentales, de la sociedad civil y privados para que se integre un trabajo coordinado para el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión ambiental integrada y para la promoción y el gerenciamiento del desarrollo sostenible y equitativo. Este principio adquiere aun mayor vigencia en la coyuntura actual, caracterizada por un periodo de recesión económica globalizada que afectará inevitablemente al país y con mayor efecto a las poblaciones, de menores recursos y limitada capacidad de protección.

La Evaluación de los Outcomes 26 y 28 permiten inferir que dicho resultado esperado viene siendo alcanzado en la medida en que las variables y factores externos e internos a la ejecución de los proyectos permitan la institucionalidad y la apropiación de los resultados por los principales actores de la gestión del riesgo, entre ellos, las mujeres y hombres de las comunidades rurales. Del mismo modo, se ha identificado un proceso de fortalecimiento de capacidades a través de talleres participativos que se han realizado en las diferentes instituciones públicas, que ha dado lugar en el caso de la SEAM a documentos como: la Política Ambiental Nacional del Paraguay; Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad del Paraguay. Los Talleres participativos en el Ministerio de Agricultura y Ganadería han dado lugar a la

concientización de la necesidad de crear un órgano separado del mismo para atender la problemática forestal. Esto dio lugar a la creación del INFONA en el año 2009 y en diciembre del mismo año se aprobó por primera vez en el país una Política Nacional Forestal. Actualmente en el INDI, a través de un proyecto asociado con el PNUD, en la ejecución del Proyecto Fortalecimiento de Capacidades del Instituto Nacional del Indígena – INDI en el marco del desarrollo de su Planificación Estratégica, en los talleres participativos realizados se ha producido un profundo debate interno a nivel institucional sobre la participación de la institución en la articulación de las políticas públicas hacia la problemática indígena. Se ha visto la necesidad de contar con una Política Nacional de Pueblos Indígenas. Esta sensibilización incide favorablemente en la búsqueda de la eficacia de las políticas aplicadas en la institución caracterizada por su pobre desempeño a nivel de aplicación de políticas a favor de los indígenas.

El trabajo del PNUD en las intervenciones emblemáticas y representativas evaluadas demuestra que no solo ha cumplido un rol facilitador de procesos, sino en función a su experiencia institucional mundial ha generado espacios para la construcción de consensos, asumiendo un rol de intermediador, así como de asistencia técnica a los sectores estratégicos de Gobierno a nivel nacional y local, permitiendo un mayor dinamismo de los diversos actores para sumar esfuerzos y complementar resultados entre diversos cooperantes, a pesar de la complejidad de los contextos en los cuales se han implementado los proyectos en los ámbitos locales. Por otro lado, el trabajo en espacios de coordinación interinstitucional ha permitido integrar a las diversas instituciones en el logro de los resultados planificados, y en otros casos ha permitido la ampliación de la cobertura de actores beneficiados. En el ámbito nacional, las intervenciones realizadas por el PNUD han permitido visualizar la estrategia institucional orientada al apoyo para la formulación de políticas, desarrollo de capacidades, diseño de herramientas y ejecución de acciones piloto; el trabajo realizado con las instituciones nacionales socias viene teniendo un resultado

multisectorial a través del desarrollo de capacidades, la transferencia de herramientas técnicas para su implementación en el país y el desarrollo de metodologías de gestión ambiental que pueden ser difundidas de manera progresiva.

Se deben de poner en marcha nuevas iniciativas durante la vigencia del Documento de Programa País 2007-2011 que permitan mantener y profundizar las acciones iniciadas por los proyectos vigentes, trabajando asociadamente con actores estratégicos en el nivel nacional y local.

Entre los factores que han contribuido a los avances de los Outcome 26 y 28 se encuentran la continuidad de la política de fortalecimiento de la SEAM, INDI, MAG, INFONA, la decisión política del gobierno para establecer alianzas estratégicas con ONG's, la predisposición de los actores sociales para hacer frente a la problemática ambiental y a la opción de mejora, la predisposición de las instituciones para sumar esfuerzos en los espacios de coordinación, la existencia de algunas herramientas y marcos legales disponibles, la disposición de recursos económicos desde el nivel nacional. Otro factor importante ha sido el nivel de confianza

Entre los factores que han dificultado el avance del Outcome se encuentra la casi continua práctica de rotación de los cuadros técnicos que actúan como responsables y contrapartes gubernamentales en los proyectos ejecutados¹. En ciertos casos, los cambios han retardado la ejecución de actividades, mientras los nuevos cuadros internalizan la lógica implícita de la intervención. Esta circunstancia representa un factor fuera de control de los proyectos, que debe ser incorporado como un riesgo permanente de los proyectos, a fin de prever tácticas operativas que minimicen estas situaciones. Se ve necesario, entre otros aspectos, integrar mecanismos de selección y evaluación de competencias de los recursos humanos seleccionados para las posiciones de

importancia en los proyectos que eviten su rotación en el nivel nacional, departamental o distrital.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el limitado financiamiento disponible en el nivel nacional y en los gobiernos departamentales, y distritales para incorporar en su presupuesto anual proyectos ambientales en contextos de desarrollo, sino disponiendo de un componente para financiar obras de infraestructura asociadas a la mitigación; esta condición hace poco viable la sostenibilidad de las propuestas limitando la sostenibilidad de los logros de los Outcomes 26 y 28. Idealmente se debería lograr la incorporación de acciones de gestión ambiental en los planes de desarrollo en las instancias locales y nacionales, financiamiento público anual y mantener equipos técnicos a nivel nacional que respondan a la realidad del país.

La implementación del conjunto de proyectos y la obtención de los productos (Outputs) asociados han generado un valor importante en el camino para alcanzar el target de los Outcome 26 y 28. Analizando el total de interacciones y actividades ejecutadas se tiene que desde el 2004 a la fecha, se ha logrado involucrar en el desarrollo de capacidades institucionales en gestión ambiental, en forma sostenida, a por lo menos 3 entes estratégicos sectoriales del gobierno nacional, en los 18 Gobiernos Departamentales; sin dejar de lado las capacidades creadas en actores no gubernamentales en todas las zonas de intervención.

5. Recomendaciones

Las recomendaciones que se pueden identificar después de la evaluación, están orientadas a:

- a. **Fomentar mecanismos que permitan la articulación entre los proyectos asociados al Outcome 26 y 28 en un mayor plazo de tiempo:**

La interacción de los proyectos, más allá de solo las entidades de implementación, genera sinergias que permiten una mejor interacción con la población objetivo y una mayor flexibilidad para la consecución de los resultados esperados y de resultados a veces no previstos pero que incrementan los Outputs. En ese sentido el intercambio de experiencias, pasantías específicas y la difusión de herramientas validadas, entre otros aspectos, permitirían articular los resultados esperados en los nuevos proyectos que se definan. Asimismo, el logro de los Outcomes 26 y 28, tal como esta redactado, prevé un trabajo de más largo plazo, por lo que la temporalidad definida debería ampliarse a un periodo de 10 a 15 años, por consiguiente los nuevos Programas de País podrían tener en cuenta este espacio de tiempo.

- b. **Facilitar la actualización de los marcos de acción de los proyectos vigentes, que han sido aprobados antes del Programa de País 2007-2011:** Aún cuando los proyectos mantienen su tiempo de vigencia en su ejecución, hasta por 7 años, se debería tener en consideración que al existir un nuevo Programa País, la actualización de los proyectos previamente aprobados podrían ser actualizados en función a la adecuación o modificación que sufren los proyectos a medida que se implementan y responden a las realidades en las que se ejecutan.
- c. **Contribuir a la generación de proyectos de mediano plazo en las zonas de intervención local donde es necesaria la conservación y adecuación del uso del patrimonio natural y cultural para garantizar la sustentabilidad del desarrollo y la recuperación y preservación de los Recursos Naturales:** Los proyectos ambientales, por lo general son parte de un proceso social que no son fácilmente sostenibles en el largo plazo por lo que a veces la fase de apropiación requiere más que una estrategia de salida de corto plazo. En el caso de los procesos de desarrollo sostenible, a veces requieren de un periodo de tiempo que va de los 5 a 10 años, a veces más tiempo, para implementar, validar y consolidar las acciones para un desarrollo sostenible. La posibilidad de contribuir a

proyectos locales de mayor tiempo, permitirían un acompañamiento a la ejecución de actividades por los mismos gobiernos locales que continúen a la fase de asistencia técnica operativa. Para ello se pueden definir mecanismos de soporte en alianza con actores estratégicos, tales como las organizaciones de base comunitaria, instituciones científicas, universidades, ONGs locales, redes sociales y mancomunidades locales.

- d. **Generar proyectos locales entre las diferentes agencias de las Naciones Unidas con socios nacionales vinculados a los Outcomes 26 y 28 con impacto y apropiación nacional:** La ejecución de proyectos integrados por dos o más agencias del Sistema de Naciones Unidas, aparte de permitir la sumatoria de esfuerzos para el logro de resultados, pueden representar una oportunidad para lograr el empoderamiento de estas experiencias por los beneficiarios. Del mismo modo, el modelo de integración y la especialidad temática de cada una de las agencias permitiría un mayor impacto en los Outcomes, no solo en la conservación de Recursos Naturales sino en el desarrollo sostenible local. Los proyectos entre las diferentes agencias puede ser un modelo a seguir por las institucionales nacionales y podrían ser iniciativas que a futuro conlleven a la ejecución de programas conjuntos entre diversas instituciones de gobierno y el sector privado para la protección del medio ambiente y apoyar el desarrollo nacional. Es probable que este trabajo entre las diferentes agencias de las Naciones Unidas requiera de una adecuación de mecanismos y procedimientos previos que permitan un marco de acción común y estrategias integradas en el largo plazo, juntamente con sus socios.
- e. **Desarrollar convenios de Cooperación con Gobernaciones y Municipios en el marco de una necesidad de descentralización:** El proceso de descentralización ha conllevado a la transferencia de diversas funciones del ente rector la Secretaría de Medio Ambiente (SEAM) a las Gobernaciones y Municipios, por ello la SEAM deberá continuar desarrollando capacidades para brindar un soporte técnico en aspectos de

gestión ambiental desde el nivel nacional al local, teniendo en cuenta las necesidades y realidades locales, y a los actores estratégicos. Para ello la validación de las metodologías y herramientas elaboradas con la contribución del PNUD pueden representar un paso relevante en la identificación de estrategias diversificadas que deben ser tomadas en cuenta para el trabajo con Gobernaciones y Municipios. Del mismo modo, las acciones programáticas desarrolladas en el nivel local, deben ser acompañadas por mecanismos de difusión de las experiencias sistematizadas para finalmente generar procesos de incidencia que permitan la adecuación de las normas y prácticas nacionales a las realidades locales. El trabajo realizado por el PNUD puede permitir el logro de este enfoque de lo local a lo nacional.

- f. **Contribuir al desarrollo de capacidades complementarias en gestión de la SEAM:** La transformación de la SEAM como órgano autárquico conlleva una serie de necesidades de fortalecimiento institucional. La SEAM necesita crear diversas herramientas para una gestión eficiente tales como el Sistema Nacional de Información Ambiental.

6. Lecciones aprendidas

La ejecución a nivel local de proyectos asociados al Outcome 26, por parte del PNUD, ha representado, en el contexto nacional actual, modelos de intervención que pueden ser replicables y sostenibles. Estas experiencias se han visto favorecidas por las estrategias de partnership y de consenso aplicados con mayor énfasis en los proyectos de ejecución directa. El ejemplo replicable es la ejecución de los Proyectos ejecutados por las ONG's Guyrá Paraguay, OGUAZU y la Gobernación de Boquerón

Los mecanismos de acompañamiento y las estrategias de soporte a los proyectos de ejecución nacional están permitiendo un proceso de apropiación gradual que redundará en el desarrollo.

El desarrollo de capacidades técnicas debe de continuar para permitir una adecuada asistencia técnica desde el nivel nacional al local, considerando las nuevas tendencias y consideraciones para lograr una Gestión Ambiental sostenible, basado en la Política Nacional Ambiental.

7. Anexos

7.1 Términos de Referencia

Términos de Referencia Evaluación de Efecto: Ambiente

1. Antecedentes

La creciente demanda de eficacia en la cooperación para el desarrollo se basa fundamentalmente en que se ha tomado conciencia que no es suficiente producir “productos”. Los proyectos eficientes o bien administrados y sus productos perderían su relevancia si no lograra una mejora apreciable en las condiciones de desarrollo y en definitiva, en la vida de la gente. Por esta razón, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se centra cada vez más en resultados y en la mejor manera de contribuir para lograrlos.

Como parte de sus esfuerzos para impulsar la Gestión Basada en Resultados, el PNUD ha promovido realizar las evaluaciones de efecto (*outcome evaluation*) de acuerdo al marco programático de cada país.

Los efectos son cambios esperados en aspectos específicos de la situación de desarrollo del país, a los cuales el PNUD pretende contribuir mediante la implementación de su programa y los cuales define en consulta con el gobierno, a partir de un análisis profundo de la situación de desarrollo del país.

Es importante resaltar que el PNUD por sí solo no puede alcanzar un efecto, ya que cambios de la naturaleza de la que se esperan no dependen únicamente de la organización, por lo que la política de alianzas que incorpore tanto a los socios nacionales (gobierno, sociedad civil y sector privado), las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, así como a los organismos de cooperación internacional, juega un papel clave en el proceso. La evaluación, entendida como un ejercicio selectivo que establece la contribución de un conjunto de proyectos a un efecto

determinado, analiza en forma sistemática y objetiva los progresos hacia el alcance de ese efecto y la contribución de los socios para el desarrollo.

Una evaluación de efecto valora cómo y por qué se está logrando (o no se está logrando) los efectos y cuál ha sido la contribución del PNUD para lograr ese efecto.

También ayuda a esclarecer los factores subyacentes que están afectando la situación, destacar consecuencias imprevistas (tanto positivas como negativas), y recomendar acciones para mejorar el desempeño de los ciclos de programación futuros así como generar lecciones aprendidas.

En este contexto, de acuerdo al Plan de Evaluación y Seguimiento de la oficina del PNUD en Paraguay, se realizará una evaluación de efecto en el cuarto trimestre del año 2009. En esta evaluación, se evaluarán dos efectos que integran la cartera de Ambiente y Energía definida en el marco programático actual del PNUD Paraguay, que inició desde el año 2007.

Los efectos a ser evaluados son:

Efecto 26: “Equity and sustainable development model supported and implemented”.

El objetivo nacional de este efecto es: Conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.

Efecto 28: “Policies and programmes of conservation and sustainable use of biological and cultural recourses promoted and implemented”.

El objetivo nacional de este efecto es: Recuperación y preservación de los RRNN mediante el cumplimiento irrestricto de la legislación ambiental y la promoción de prácticas de sustentabilidad entre las empresas e instituciones del país.

La siguiente tabla muestra los proyectos asociados a los efectos arriba mencionados. Adicionalmente, es importante señalar que, para evaluar los avances hacia el logro de los efectos, también se considerarán las actividades realizadas fuera del marco de los proyectos.

Número de proyecto	Título
Efecto 26: Equity and sustainable development model supported and implemented	
00059190	BAHIA NEGRA SUSTENTABLE -
00069899	Fortalecimiento de Capacidades -
00058068	Eliminación Bromuro de Metilo -
00052793	Regul. Tierras Indígenas Boquerón -
00052792	Regul. Tierras Indígenas Oguazu -
00052791	Regul. Tierras Indígenas INDI -
00047857	Pyto. Desarrollo Rural Sostenible -
00047854	Proyecto de Desarrollo Forestal -
00050390	PAR/SOL/45/TAS/14 Tec. Assist.
00048188	Apoyo Gestión DPE – SEAM -
00048121	Contaminantes Orgánicos Persistentes
Efecto 28: Policies and programmes of conservation and sustainable use of biological and cultural resources promoted and implemented	
00014325	PIMS1421BDFS: PARAGUAY SILVESTRE
00040945	PIMS3322CC: EA II CAMBIO CLIMATICO
00061229	PLAN TERMINAL CFC – PNUMA –
00061228	PLAN TERMINAL CFC – PNUD-
00050158	PIMS 3434 MU EA: NCSA
00047054	BIOSEGURIDAD
00014317	PIMS 1420 BD Add-on: ENPAB

2. Propósitos de la evaluación

La evaluación tiene como propósito investigar y analizar en dos ámbitos:

(i) Avances hacia los efectos

- a. Estado actual de los avances: En relación con los efectos esperados, ¿qué se ha logrado?
- b. Tendencia hacia el futuro: ¿Qué se espera lograr en los próximos dos años?

- c. Perspectivas acerca de la sostenibilidad: ¿Se mantendrán los cambios positivos que se están logrando?
- d. Factores que afectan en el logro de los efectos: ¿Cuáles son los factores positivos y negativos, internos y externos, que han afectado y/o pueden afectar en el futuro?
- e. Contribución del PNUD para obtener los avances hacia los efectos, a través de los proyectos y las actividades realizadas fuera del marco de los proyectos. Además de la contribución en los términos generales, analizarlo en las nueve dimensiones – ejes transversales – en donde el PNUD tiene la intención de enfocar sus esfuerzos en su asistencia para el desarrollo:
 - i. Incidencia en la agenda de política pública, y de actores relevantes para el desarrollo (sector privado, sociedad civil, academia, etc.)
 - ii. Desarrollo de las capacidades nacionales
 - iii. Incremento de la apropiación por parte de las contrapartes nacionales (*national ownership*)
 - iv. Promoción y fomento del ambiente político favorable (*enabling political environment*)
 - v. Búsqueda de la solución Sur-Sur
 - vi. Promoción de la equidad de género
 - vii. Ampliación de la gama de los socios para lograr resultados
 - viii. Coordinación entre las partes interesadas (*stakeholders*)
 - ix. Gestión de conocimiento externo

(ii) Vínculo entre los efectos y los proyectos asociados

- a. Relevancia de los proyectos asociados para el logro de los efectos esperados:
 - i. ¿Todavía son relevantes los proyectos para alcanzar los efectos?
 - ii. ¿Está estructurada en la manera costo efectiva?
 - iii. ¿Se requieren algunas modificaciones?
 - iv. ¿La ubicación institucional de los proyectos permite la

sustentabilidad de los mismos para facilitar el logro de los efectos esperados?

v. ¿Los proyectos *in situ* tienen mecanismos de generación de sinergias?

b. Los efectos definidos y los indicadores seleccionados, ¿son adecuados o no?

A partir del análisis, se espera que elabore una serie de lecciones aprendidas y recomendaciones que servirían para lograr el mayor alcance hacia los efectos esperados, asegurar la sustentabilidad de los cambios positivos que se han obtenido, y mejorar las próximas programaciones y planeaciones del PNUD Paraguay.

3. Metodología de la evaluación

El equipo evaluador debe proponer las metodologías para aplicar a esta evaluación de Efecto en su propuesta técnica, incluyendo al menos lo siguiente:

- Revisión de los documentos de soporte
- Definición del mecanismo para la evaluación (por ejemplo, redefinición de los efectos esperados y los indicadores)
- Entrevistas con los socios relacionados y las partes interesadas (*stakeholders*)
- Visitas a los sitios seleccionados de los proyectos asociados
- Reuniones de trabajo con la gerencia y el equipo focal del PNUD Paraguay

4. Entregables

El producto principal que se espera de esta evaluación de efecto es un informe analítico comprensivo, escrito en español. El documento debe contener al menos las siguientes secciones.

- Resumen ejecutivo del informe de evaluación
- Resumen de la contribución del PNUD Paraguay en el sector ambiental
- Introducción (antecedentes y metodologías aplicadas para la evaluación)
- Resultados del análisis sobre los avances hacia los efectos

- Resultados del análisis sobre el vínculo entre los efectos y los proyectos asociados
- Lecciones aprendidas y recomendaciones
- Anexos: TOR, lista de los documentos revisados, lista de las personas entrevistadas, etc.

Especificaciones: la fuente Arial tamaño 12, y espacio entre líneas de 1.5. Este informe se entregará en la versión electrónica en MS Word, con 2 copias impresas.

5. Equipo evaluador

El equipo evaluador será conformado por 2 consultores/as nacionales: un/a líder del equipo y un/a evaluador/a adjunto.

El/la líder del equipo tiene la responsabilidad de asegurar la calidad y la puntualidad de la entrega del informe final al PNUD Paraguay. Las tareas específicas de los miembros son las siguientes:

Líder del equipo evaluador:

- Diseñar las metodologías y elaborar el plan de trabajo.
- Mantener la comunicación entre el equipo evaluador y el equipo focal del PNUD Paraguay
- Realizar un análisis integral de los resultados de la evaluación de cada efecto
- Presentar el borrador del informe al PNUD Paraguay
- Finalizar el informe de evaluación, tomando en consideración los comentarios y observaciones que se han recibido

Evaluador adjunto:

- Participar en el diseño de las metodologías
- Realizar la evaluación del efecto que corresponde
- Elaborar el borrador del informe en las partes asignadas

- Apoyar al/a líder del equipo en la finalización del informe.

6. Perfil requerido

Ser una institución, organización o equipo de trabajo integrado por consultores independientes.

Líder del equipo evaluador

- Profesional con al menos 10 años de experiencia en Ciencias Económicas (Contador Público, Administrador de Empresas o carreras afines), Ciencias Sociales o Ingeniería, preferentemente con maestría o posgrados en áreas relacionadas con los TdR.
- Al menos 7 años de experiencia en el sector ambiental o de desarrollo.
- Un mínimo de 5 experiencias de trabajo en la evaluación de efectos o impactos de programas o proyectos ambientales o de desarrollo.
- Un mínimo de 5 experiencias de trabajo en la implementación, gestión y/o coordinación de proyectos basadas en la gestión por resultados (RBM).
- Dominio hablado y escrito del idioma español, y manejo del idioma inglés.
- Se valorarán experiencias de trabajo con organismos internacionales.

Evaluador adjunto

- Profesional con al menos 7 años de experiencia en Ciencias Económicas (Contador Público, Administrador de Empresas o carreras afines), Ciencias Sociales o Ingeniería, preferentemente con posgrados o especializaciones en áreas relacionadas con los TdR.
- Al menos 5 años de experiencia en desarrollo.
- Un mínimo de 3 experiencias de trabajo como miembro de un equipo de evaluación de efectos o impactos, preferentemente que haya utilizado la metodología de gestión por resultado (RBM).
- Dominio hablado y escrito del idioma español.
- Se valorarán experiencias de trabajo con organismos internacionales.

7. Rol del PNUD Paraguay

Con el objetivo de facilitar el proceso de la evaluación de efecto, el PNUD Paraguay asignará un equipo focal. Este equipo proporcionará los apoyos tanto sustantivos como logísticos, por ejemplo: la selección de los documentos a revisar, las personas a entrevistar y los sitios de proyectos a visitar; sugerir el alcance de la evaluación; y organizar las reuniones. Asimismo, se espera que el equipo focal mantenga una relación estrecha y permanente con el equipo evaluador con el fin de facilitar que la evaluación sea enfocada.

Sin embargo, el equipo evaluador mantendrá la independencia total del PNUD Paraguay, y se guardarán la libertad y flexibilidad para definir la mejor manera de recolectar los datos y analizar la información encontrada.

8. Cronograma propuesto

Las actividades del cronograma podrán incluir:

Introducción con el PNUD Paraguay

Elaborar el plan de trabajo detallado

Revisar los documentos de soporte

Realizar entrevistas y visitas a los sitios de los proyectos, contrapartes, beneficiarios

Realizar jornadas de trabajo con el PNUD Paraguay para revisar el borrador y con socios para revisar los resultados principales

Preparar informes borradores y final.

Se prevé iniciar la evaluación en noviembre de 2009. La institución, organización o el equipo de trabajo podrá proponer un cronograma diferente a éste pero para un trabajo de no más de 45 días.

9. Forma de pago

- Primer pago de 20% de la remuneración total, contra entrega del plan de trabajo acordado con el PNUD Paraguay. Dicho pago tiene la finalidad de

cubrir los gastos del traslado para las entrevistas y las visitas a los sitios seleccionados de los proyectos.

- Segundo pago de 40% de la remuneración total, contra entrega del primer borrador del informe de evaluación.
- Tercer pago de 40% de la remuneración total a la aprobación del informe final de la evaluación.

7.2 Lista de Personas entrevistadas

Ing. Veronique Gerard – Oficial de Programa PNUD

Lic. Liliana Miranda – Asociada de Programa PNUD

Ing. Agr. Alfredo Molinas – Ex Ministro del Ambiente, Ex Ministro del MAG.

Ing. Agr. Damiana Mann – Directora de Planificación INFONA

Ing. Agr. Lilian Portillo – Directora de Planificación SEAM

Dra. María Mercedes Rivas – Directora de Administración y Finanzas SEAM

Dra. Isabel Basualdo – Directora - Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad SEAM, Ex Coordinadora Técnica ENPAB I

Ing. Blas Osvaldo Añasco – Consultor Contratado SEAM

Ing. Víctor Vidal – Consultor ContratadoMAG

Ing. Facundo Recalde – Consultor Contratado MAG

Lic. Alberto Yanosky – Director Ejecutivo Asociación Guyrá Paraguay

Lic. José Luis Cartes – Coordinador Programas Asociación Guyrá Paraguay

Lic. Elizabeth Cabrera – Oficial de Educación Ambiental Asociación Guyrá Paraguay

Ing. Quim. Patricia Saco – Coordinadora de Proyecto SEAM

Lic. Inés Francechelli – Directora de Comunicación INDI

Lic. Salustiana Caballero – Jefa de Proyectos INDI

Lic. Rubén Medina – Administrador INDI

Ing. Agr. Néstor Cardozo – Consultor Contratado SEAM

8. Bibliografía

1. Informe Evaluación SEAM Abril 2009
2. Informe sobre los Proyectos ejecutados por la SEAM PNUD Agosto 2008
3. Adenda Plan de Trabajo SEAM 2009
4. Plan Anual de Trabajo SEAM 2009
5. Plan de Acción del Programa País 2007-2011 - Enmienda - Mayo 2009
6. The GEF Monitoring & Evaluation Policy 3/Nov/2006
7. Plan Estratégico Económico y Social - PEES - 2008 / 2013
8. Capacity Assessment for Project Implementation Jan 2008
9. Macro evaluación del Sistema de Gestión de las Finanzas Publicas del Paraguay Dic. 2007 – F. Paciello
10. Resultado G3 - Resumen Ejecutivo 2003 - Anexos 1,2,3,4,5,6
11. Evaluación de Resultado (Outcome): Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad desarrollada mediante un proceso participativo incluyendo particularmente a los pobres. Diciembre 2003 – A. Yanosky
12. 00059190 Bahía Negra Sustentable Programa Conjunto 13/12/2007 Reporte
13. Bahía Negra Sustentable GUYRA PARAGUAY 2009
 - 00047857 Pyo. Desarrollo Rural Sostenible de la Región Oriental - Programa Conjunto 23/11/2005 MAG
 - 00047854 Proyecto de Desarrollo Forestal Programa Conjunto 23/11/2005
 - 00047854 Proyecto de Desarrollo Forestal Enmienda - Convenio 16/03/2007
14. Plan Estratégico Institucional 2009–2013 - INFONA
15. Ley Nº 422/73 Forestal
16. Award 44794 Experiencias Piloto para la Regularización de tierras Indígenas
17. 00052792 Regul. Tierras Indígenas Oguasu - Caaguazu
18. 00052793 Regul. Tierras Indígenas Gob. Boquerón
19. 00052791 Regul. Tierras Indígenas INDI
20. Informe Integrado RTI FINAL
21. Marco de intervenciones del PNUD con los Pueblos Indígenas

- 22.00069899 Fortalecimiento de Capacidades
- 23.Plan de Trabajo Indi 2009 - Proy 69899
- 24.00058068 Eliminación Bromuro de Metilo - Apoyo a la Implementación del Protocolo de Montreal Programa Conjunto 2007
- 25.Protocolo de Montreal
- 26.00050390 PAR/SOL/45/TAS/14 Tecc. Assist. - Asistencia Técnica para la Eliminación de SAO en el Sector Solvente - Programa Conjunto Setiembre 2006
- 27.00048188 Apoyo Gestión DPE-SEAM - Programa Conjunto 13/12/2005
- 28.00048121 Contaminantes orgánicos Persistentes - Programa Conjunto 13/12/2005
- 29.TOR Consultor en Inventarios Nacionales sobre PCB
- 30.Convenio de Estocolmo
- 31.00014325 PIMS1421BDFS Paraguay Silvestre
- 32.Risk Management Strategy April 2006
- 33.TOR Elaboración Plan Estratégico SINASIP
- 34.Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Paraguay
- 35.Informe Nacional Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay 2007
- 36.TOR Asesoría en Área Social y Equidad de Genero
- 37.Ley 716.- Delitos contra el Medio Ambiente
- 38.Programa Conjunto - Junio 2000
- 39.Problemáticas Ambientales-SEAM
- 40.Lineamientos para la Política Nacional de Recursos Hídricos - Documento en Construcción 2004-2005
- 41.TOR Asesoría de Aéreas Silvestres Protegidas
- 42.Evaluación de medio termino - Informe Talvela - Torres Dic. 2005
- 43.TOR Evaluación de medio termino
- 44.Leyes Ambientales; bajo la responsabilidad de la SEAM
- 45.LEY 816/96 Defensa de los Recursos Naturales
- 46.Informe Final de Micro evaluación SEAM
- 47.Revisión Sustantiva Anexo 6 Set 2006

48. Ley 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas
49. Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN)
50. Ley 294 y Decreto Reglamentario 14281
51. Ley 112 - Reserva del Mbaracayú
52. Revisión Sustantiva 02 Nov. 2006
53. TOR Asesoría en Educación y Capacitación Ambiental
54. Decreto N° 1428 por el cual se reglamenta la Ley N° 294/93 de evaluación de IMPACTO AMBIENTAL
55. TOR Asesoría en Desarrollo sustentable
56. Informe Minuta tripartita 27 Nov. 2003
57. 00040945 PIMS3322CC EA II Cambio Climático
58. Ley 251 Cambio Climático
59. 00061229 Plan Eliminación Total del Consumo de CFC – PNUMA -Programa Conjunto 2008
60. 00061228 Plan Eliminación Total del Consumo de CFC – PNUD - Programa Conjunto 2008
61. 00050158 PIMS3434MUEA: NCSA - Autoevaluación de capacidades Nacionales para la implementación de las convenciones de Cambio Climático, diversidad biológica y desertificación
62. Documento de Proyecto 9/Nov./2006
63. 00047054 Bioseguridad
64. Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 2
65. 00014317 PIMS1420BD Add-on: ENPAB
66. Resumen Ejecutivo de la Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad en Paraguay 2004-2009
67. Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad ENPAB 2004-2009
68. Manual de Planificación, Seguimiento y evaluación de los Resultados de Desarrollo - PNUD 2009.
69. UNDAF 1999