



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

# EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO PARAGUAY

EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD



DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN  
eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad  
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PA  
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESU  
COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad APRO  
pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia COOR  
DESARROLLO HUMANO sostenibilidad GESTIONAR  
eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN  
ALIANZAS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL et  
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESU





*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

# **EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO** PARAGUAY

EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

## INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE ERD

Afganistán	Colombia	Jamaica	Serbia
Argentina	República de Congo	Jordania	Seychelles
Bangladesh	Ecuador	RDP Lao	Somalia
Barbados	Egipto	Maldivas	Sudán
Benin	El Salvador	Mongolia	República Árabe Siria
Bhután	Etiopía	Montenegro	Tayikistán
Bosnia y Herzegovina	Georgia	Mozambique	Turquía
Botswana	Ghana	Nicaragua	Uganda
Bulgaria	Guatemala	Nigeria	Ucrania
Burkina Faso	Guyana	Perú	Uzbekistán
Camboya	Honduras	Filipinas	Viet Nam
Chile	India	Rwanda	Yemen
China	Indonesia	Senegal	Zambia

### **EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO: EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD – PARAGUAY**

Copyright © PNUD 2011, todos los derechos reservados.  
Elaborado en los Estados Unidos de América. Impreso en papel reciclado.

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

**Edición:** Ana Gerez

**Diseño:** Suazion, Inc. (NY, suazion.com)

**Producción:** Consolidated Graphics Inc.

Fotos proporcionadas por PNUD Paraguay.

# AGRADECIMIENTOS

Esta evaluación ha sido realizada por un equipo independiente de consultores liderado por Marcus Reichmut (coordinador del equipo) y compuesto por James Spalding, Guillermo Monroy y Cynthia González (especialistas). Elizabeth De Leon Jones llevó a cabo la investigación en las fases de inicio y de revisión de documentos. El oficial de evaluación de la Oficina de Evaluación Fabrizio Felloni gestionó y supervisó el proceso de evaluación como miembro del equipo. La Oficina de Evaluación agradece a todos su inestimable contribución al diseño, la recolección de datos, el análisis y la redacción del informe.

La Oficina de Evaluación contó además con la excelente contribución de socios nacionales en todo el proceso de evaluación. Durante la misión preparatoria, se estableció una colaboración estrecha con el Gobierno de la República del Paraguay. Miguel Ángel López Perito, Ministro Jefe del Gabinete Civil y Coordinador del Gabinete Social de la Presidencia de la República; Lilian Soto, Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la República; Oscar Rivas, Ministro Secretario Ejecutivo de la Secretaría del Ambiente de la Presidencia de la República y Jorge Luís Talavera, Director Ejecutivo de la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República, como puntos focales nominados para este ejercicio, proporcionaron valiosos insumos y reforzaron la calidad de la evaluación con sus comentarios sobre los términos de referencia, sus insumos para la fase de colecta de datos y sus comentarios al borrador del informe de evaluación. La evaluación se benefició además de la orientación externa y los consejos de Alfredo Stein, profesor en la Universidad de Manchester.

Extendemos nuestra sincera gratitud a las partes interesadas y a los socios del PNUD en el Paraguay, incluidos los miembros del Gobierno,

la sociedad civil, la comunidad internacional para el desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas y los miembros de las comunidades visitadas por el equipo de evaluación durante este ejercicio.

Esta evaluación no habría sido posible sin el compromiso y liderazgo demostrado por la dirección del PNUD en Paraguay, Lorenzo Jiménez de Luis, Representante Residente del PNUD y Coordinador Residente de Naciones Unidas, Ana Inés Mulleady, Representante Residente Adjunta y Rocío Galiano, Coordinadora de Programa y Comunicación del PNUD. Todo el personal de programas y proyectos en Paraguay proporcionó un apoyo inestimable al equipo de evaluación.

La Oficina de Evaluación del PNUD también quiere dar las gracias por su valioso aporte y contribución al proceso de la ERD a la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y, en especial, a Ana María Díaz.

La mejora de calidad y el apoyo administrativo proporcionado por los colegas de la Oficina de Evaluación es crítica para la realización exitosa de todas las evaluaciones. Como parte del proceso de mejora de la calidad, Oscar A. García revisó el informe de orientación y el borrador del informe de evaluación. Michelle Sy y Thuy Hang To ofrecieron un valioso apoyo administrativo y de gestión al proceso de evaluación. Anish Pradhan y Marina Blinova ayudaron en el proceso de edición y publicación con el apoyo de una editora externa, Ana Gerez.

Esperamos que esta evaluación contribuya a impulsar la alianza estratégica del PNUD con el Gobierno de el Paraguay a medida que esta organización avanza en su proceso de transformación para convertirse en un aliado aún más relevante y valioso para el país.



# PRÓLOGO

Este informe presenta una evaluación independiente de la contribución del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a los resultados de desarrollo en el Paraguay y ha sido realizada por la Oficina de Evaluación de esta organización. La evaluación examinó la relevancia y el posicionamiento estratégico del apoyo del PNUD y su contribución a los resultados de desarrollo del país entre 2002 y 2010. Además, valoró las intervenciones del PNUD en las áreas programáticas de gobernabilidad democrática, reducción de la pobreza, desarrollo humano y logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, medio ambiente, y gestión de riesgos y desastres naturales.

El PNUD en el Paraguay tiene una buena capacidad analítica y la información que produce está considerada como fiable, imparcial y técnicamente adecuada. Los productos del conocimiento generados por el PNUD constituyen una contribución importante para la comprensión de la realidad socioeconómica del país. Los procedimientos administrativos del PNUD son considerados transparentes y relativamente eficientes. La evaluación mostró que el valor agregado del PNUD se ha visto afectado por un apoyo indirecto a la sociedad civil y una menor focalización en las poblaciones más vulnerables. El apoyo proporcionado al Gobierno se ha concentrado en su brazo Ejecutivo y ha tenido vínculos insuficientes con los poderes Legislativo o Judicial.

Las intervenciones del PNUD han respondido a grandes necesidades del país y a prioridades del

Gobierno, pero éstas son tan amplias en las tres áreas temáticas del PNUD en Paraguay (gobernabilidad, pobreza, medio ambiente) que se requiere definir, dentro de ellas, criterios y estrategias que permitan mayor focalización. Su contribución en el área de gobernabilidad democrática merece un reconocimiento especial en el contexto de transición democrática experimentado en el país en la última década. Se ha avanzado en la definición de un marco estratégico más relevante en términos de desarrollo y se ha implementado un viraje estratégico hacia un programa que privilegia los servicios de asesoría y asistencia técnica. Sin embargo, las limitaciones operativas pueden socavar su capacidad de producir resultados. El PNUD en Paraguay ha emprendido varias iniciativas para reforzar su capacidad interna, tanto administrativa como sustantiva, y la evaluación respalda esos esfuerzos. La evaluación también puso de relieve los desafíos relacionados con la sostenibilidad de los programas del PNUD.

La Oficina de Evaluación espera sinceramente que esta evaluación apoye los esfuerzos actuales y futuros del PNUD para acompañar al Gobierno y sus socios nacionales en la travesía hacia el logro de niveles más altos de desarrollo humano.



Juha I. Uitto  
Director Adjunto  
Oficina de Evaluación del PNUD



# ÍNDICE

<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>vii</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>xi</b>
<b>Capítulo 1. Introducción</b>	<b>1</b>
1.1 Objetivos y alcance de la evaluación	1
1.2 Metodología y criterios de evaluación	1
1.3 Proceso de evaluación	2
<b>Capítulo 2. Desafíos de desarrollo y estrategias nacionales</b>	<b>5</b>
2.1 Contexto del país y desafíos de desarrollo	5
2.2 Políticas y estrategias nacionales de desarrollo	11
2.3 La cooperación internacional y nacional al desarrollo	15
<b>Capítulo 3. El PNUD en Paraguay</b>	<b>19</b>
3.1 La estrategia del PNUD y la coordinación con el SNU	19
3.2 Programa y organización del PNUD en Paraguay	21
<b>Capítulo 4. Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo</b>	<b>31</b>
4.1 A nivel de áreas temáticas	31
4.2 Posicionamiento estratégico	47
<b>Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>55</b>
5.1 Conclusiones	55
5.2 Recomendaciones	56
<b>Anexos</b>	
Anexo 1. Términos de referencia	59
Anexo 2. Bibliografía y documentos consultados	69
Anexo 3. Personas entrevistadas	75
Anexo 4. Muestra de proyectos analizados por la ERD	79

## **Recuadros**

Recuadro 1. Síntesis de los hallazgos principales en el capítulo 3	29
Recuadro 2. Síntesis de los hallazgos principales en el capítulo 4.1	47
Recuadro 3. Síntesis de los hallazgos principales en el capítulo 4.2	53

## **Gráficos**

Gráfico 1. Evolución del PIB real 1998-2010	8
Gráfico 2. Evolución de la pobreza en Paraguay 1997-2008	9
Gráfico 3. Evolución del IDH de Paraguay 1980-2005	10
Gráfico 4. Presupuesto anual de proyectos vigentes 2004-2010	22
Gráfico 5. Número de proyectos aprobados según modalidad de ejecución 2002-2010	23
Gráfico 6. Presupuesto de proyectos aprobados por fuentes de financiamiento por ciclo	24
Gráfico 7. Número de proyectos aprobados según área prioritaria por ciclo y total 2002-2010	25
Gráfico 8. Distribución de los fondos presupuestarios según fuentes, por área prioritaria 2004-2010	26
Gráfico 9. Tasa de ejecución presupuestaria por área temática y ciclo 2004-2010	27

## **Mapas**

Mapa 1. Paraguay	6
------------------	---

## **Tablas**

Tabla 1. Criterios de evaluación utilizados	xi
Tabla 2. Necesidades críticas del país y propuestas de soluciones del INDH 2008	13
Tabla 3. Resultados programáticos apuntados por el PNUD en los dos ciclos de planificación (2002-2011)	20
Tabla 4. Gastos totales para el programa, la gestión y financiamiento de la Oficina del PNUD 2004-2009	24
Tabla 5. Recursos Humanos del PNUD Paraguay por áreas, septiembre de 2008	27

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANR	Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado de Paraguay)
BCP	Banco Central de Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CCF	Marco para la Cooperación con el País ( <i>Country Cooperation Framework</i> )
CECTEC	Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina
CEE/CIS	Europa Central y Oriental/Comunidad de Estados Independientes
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPEP	Centro Paraguayo de Estudios de Población
CCNU	Centro de Coordinación de las Naciones Unidas
CINU	Centro de Información de las Naciones Unidas
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CPAP	Plan de Acción del Programa para el País ( <i>Country Programme Action Plan</i> )
CPD	Documento del Programa para el País ( <i>Country Programme Document</i> )
DENDE	Desarrollo en Democracia
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de la Secretaría Técnica de Planificación
EAT	Enfoque Armonizado de Transferencias
ECP	Evaluación Común para el País
ENREPD	Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ERD	Evaluación de los Resultados de Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra

IDH	Índice de Desarrollo Humano
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
IPG	Índice de Priorización Geográfico
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPS	Instituto de Previsión Social
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MH	Ministerio de Hacienda
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
OCAH	Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria de las Naciones Unidas
ODH	Oficina de Desarrollo Humano
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAN	Política Ambiental Nacional
PEA	Población Económicamente Activa
PGN	Presupuesto General de la Nación
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial
PRODDAL	Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina
PRODOC	Documento de Proyecto
RBLAC	Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD
SAS	Secretaría de Acción Social
SEAM	Secretaría del Ambiente

SEBRAE	Servicio Brasileño de Apoyo a Empresas
SENASA	Servicio Nacional de Salud Ambiental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
SIEC	Sistema de Información de Estadísticas Continuas del Ministerio de Educación y Cultura
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SISNAM	Sistema Nacional del Ambiente
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
STP	Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República
TRAC	Objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos, Fondos propios del PNUD ( <i>Target for resources assignment from the core</i> )
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral
UE	Unión Europea
UNA	Universidad Nacional de Asunción
UNACE	Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas



# RESUMEN EJECUTIVO

## INTRODUCCIÓN

La presente Evaluación de Resultados de Desarrollo (ERD) examina la contribución realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al logro de los resultados de desarrollo en Paraguay desde el año 2002 hasta junio del 2010. Estos años se distribuyen en dos periodos de planificación para el PNUD, ya que se contó con dos Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Paraguay (instrumento conjunto de planificación del Sistema de las Naciones Unidas), el primero abarcando de 2002 a 2006 y el segundo de 2007 a 2011, extendido hasta 2012. Además, hubo un Marco para la Cooperación con el País (CCF, por sus siglas en inglés), que comprendía del 2002 al 2006, y un Documento del Programa para el País (CPD, por sus siglas en inglés), para el periodo que va del 2007 al 2011.

Conforme a los lineamientos metodológicos de la Oficina de Evaluación del PNUD, esta evaluación ha aplicado los criterios de pertinencia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad de los efectos para valorar la contribución de la cartera de proyectos del PNUD a los resultados de desarrollo. El posicionamiento estratégico de esta organización en Paraguay fue evaluado bajo los criterios de pertinencia, capacidad de respuesta a las necesidades y cambios en el contexto, las alianzas forjadas para aumentar el impacto de

las intervenciones del PNUD y la promoción de valores de las Naciones Unidas desde la perspectiva de desarrollo humano.

En 1989, un golpe de Estado y la celebración de nuevas elecciones pusieron fin a 35 años de dictadura del general Alfredo Stroessner, quién gobernó mediante un estrecho entramado formado por las Fuerzas Armadas, el Partido Colorado de Paraguay y el Estado. A partir de los años noventa, se inició una serie de reformas, incluyendo la elaboración de una nueva Constitución, que sentaron las bases para la modernización del país.

Entre los principales desafíos de desarrollo de la última década figuraron una desigualdad socioeconómica alta, una institucionalidad pública y privada débil, falta de transparencia y de información en ambos sectores con prevalencia de la desconfianza entre ellos, un crecimiento económico con poca capacidad de crear empleo, que no logró reducir la pobreza en el país, y un medio ambiente en franco deterioro.

## EL PNUD EN PARAGUAY

El análisis de la gestión de la Oficina del PNUD en Paraguay en el periodo evaluado ha dado como resultado los siguientes hallazgos:

**Tabla 1. Criterios de evaluación utilizados**

Cartera de proyectos	PNUD como institución, a nivel estratégico
Pertinencia	Pertinencia
Efectividad / Eficacia	Capacidad de respuesta a las necesidades y cambios en el contexto
Eficiencia	Alianzas
Sostenibilidad de efectos	Promoción de valores de Naciones Unidas

Fuente: PNUD, Oficina de Evaluación (2010). *ADR Method Manual, Guidelines for an Assessment of Development Results (ADR)*.

- **Estrategia.** En la última década, se ha avanzado en la definición de un marco estratégico más relevante en términos de desarrollo y se ha implementado un viraje estratégico hacia un programa más “sustantivo” (servicios de asesoría y asistencia técnica), alejándose de la preponderancia de los “servicios de gestión” para el Gobierno, pero se ha continuado con la misma focalización temática; existe una alta coincidencia entre el mandato expresado en los documentos estratégicos del PNUD y las declaraciones político-estratégicas de los Gobiernos y de otras contrapartes en el período analizado.
- **Organización.** El PNUD ha experimentado cambios sustanciales en su organización y sus finanzas en el periodo evaluado, lo que incluye reorganizaciones estructurales (tales como reducción de personal y modificaciones a las modalidades de contratación como consecuencia de dos auditorías corporativas solicitadas por la Oficina de País); otros cambios han sido la introducción del sistema Atlas<sup>1</sup> junto con una serie de normas corporativas y procesos administrativos, y en gestión programática. Al inicio del periodo evaluado, el PNUD manejaba un programa financiado en más del 90% por fondos del Gobierno y clasificado como modernización del Estado; en el segundo ciclo de planificación (2007-2011), se redujeron fuertemente los servicios de proyectos de gestión a favor de proyectos de asistencia técnica de menor volumen, muchos ejecutados directamente por el PNUD; este cambio redujo sustancialmente el ingreso financiero del PNUD, compensado en parte por mayores aportes de terceros y de fondos corporativos.
- **Coordinación del Sistema de Naciones Unidas (SNU).** Los dos Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Paraguay (MANUD) evaluados ayudaron a crear una visión común del apoyo de las Naciones Unidas al país. Una ubicación compartida (la Casa de las Naciones Unidas)

desde 2001, proyectos conjuntos de alto impacto (“Invertir en la Gente” y otros) y una cultura de reuniones regulares de coordinación con respuestas conjuntas a nuevos desafíos han mejorado las acciones conjuntas y reducido las duplicaciones, sin embargo, el monitoreo sistemático conjunto al MANUD es una asignatura pendiente para la Oficina de la Representación de las Naciones Unidas.

## HALLAZGOS A NIVEL PROGRAMÁTICO

A nivel programático, los resultados de las intervenciones del PNUD se pueden resumir de la siguiente manera:

- **Pertinencia.** Las intervenciones del PNUD han respondido a grandes necesidades del país y a prioridades del Gobierno; sin embargo, éstas son tan amplias en las tres áreas temáticas del PNUD en Paraguay (governabilidad, pobreza, medio ambiente) que se requiere definir, dentro de ellas, criterios y estrategias que permitan mayor focalización.
- **Eficacia.** Debido a la concentración del apoyo a entidades del Poder Ejecutivo, caracterizado por la debilidad institucional y la poca estabilidad en las políticas (excepto macroeconómicas), la eficacia del apoyo del PNUD en el logro de objetivos de desarrollo ha sido modesta.
- **Eficiencia.** Frente a las limitaciones de las contrapartes públicas, las reducidas alternativas institucionales (sociedad civil, sector privado, academia) y un contexto político-decisionario complicado, los servicios operacionales y programáticos del PNUD han sido relativamente eficientes en términos de administración de recursos, tiempos de cumplimiento y respuesta programática. Las limitaciones financieras de la Oficina del País y las exigencias de los sistemas corporativos instalados han afectado su eficiencia.

1 El sistema Atlas es el programa informático de planificación y gestión financiera corporativa utilizado actualmente.

- **Sostenibilidad.** En el periodo evaluado, se han establecido políticas orientadas a un mayor desarrollo humano, pero, en un ambiente caracterizado por la inestabilidad y la ausencia de medición de resultados, los aportes a procesos de desarrollo de capacidades tienden a perderse; la evaluación considera que las intervenciones del PNUD han carecido de un anclaje institucional más amplio acordado con el Gobierno –incluso más allá de la esfera pública–, así como de sistemas de seguimiento y evaluación adecuados.

## HALLAZGOS A NIVEL ESTRATÉGICO

A nivel estratégico, la evaluación constata lo siguiente:

- **Posicionamiento.** El PNUD en Paraguay se ha repositionado en la última década como un interlocutor reconocido por su neutralidad y calidad al intensificar servicios de asesoría, asistencia técnica, facilitación de diálogo y de información en respuesta a exigencias tanto de entidades estatales como institucionales, así como a necesidades de desarrollo humano en el país.
- **Capacidad de respuesta.** La capacidad de respuesta a solicitudes del Poder Ejecutivo ha sido alta; la consistencia de las respuestas –reflejada en la composición de la cartera de proyectos y actividades– se vio afectada por cambios en los Poderes Legislativo y Ejecutivo; y el modo amplio en el que fue planteada la planificación estratégica ayudó poco a focalizar.
- **Alianzas.** La cooperación con sectores no gubernamentales (sociedad civil, academia, sector privado) ha sido modesta y su refuerzo es crucial para el cumplimiento del mandato del PNUD.
- **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).** El PNUD ha promovido, junto al Gobierno, la inclusión de los ODM en la agenda política y ha apoyado al Ejecutivo en el seguimiento de los avances

para su consecución coordinando la mesa interinstitucional correspondiente.

- **Temas transversales.** El tema de género, presente transversalmente desde hace 15 años, ha cobrado fuerza desde 2007 mediante la instalación de un área de trabajo. El tema de la juventud es abordado, además, mediante proyectos específicos.
- **Focalización.** La focalización en los pobres y sectores excluidos ha sido mayormente indirecta, pero está aumentando con el viraje estratégico hacia proyectos sustantivos de ejecución directa y con el fortalecimiento de acciones descentralizadas. Merecería una evaluación transversal estudiar en qué medida los servicios del PNUD llegan a los pobres y excluidos.
- **Coordinación.** Las agencias de cooperación internacional se ven frente a un panorama gubernamental complejo. El PNUD cumplió un rol de coordinación entre los donantes.

## CONCLUSIONES

La evaluación ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. En vista de los cambios profundos que se están dando en la historia política del Paraguay, el PNUD ha intervenido en la década pasada en áreas cruciales para establecer las bases para un mayor desarrollo humano. Ha reducido la dispersión en su cartera de actividades, pero se necesitan instrumentos estratégicos más explícitos para asegurar una focalización temática adecuada.
2. Con la reducción de servicios de gestión de proyectos y el refuerzo de proyectos de asesoría y asistencia técnica llamados “sustantivos”, el financiamiento de su estructura y de sus nuevos proyectos se ha convertido en un desafío adicional con consecuencias para la definición de su estrategia.
3. Como resultado del giro estratégico desde 2008, el PNUD se ha dedicado a fortalecer

su capacidad analítica. La presencia de una instancia de análisis y propuestas, reconocida por su capacidad e imparcialidad, ha enriquecido el pensamiento y el debate en el país en una época crítica de cambio. Esto ha sido un aspecto distintivo del PNUD en el período evaluado. En vista de la debilidad de la investigación sociopolítica en el país, una presencia continua con capacidad de observación y de generación de debate es un aporte para un desarrollo humano más amplio.

4. El PNUD ha apoyado fundamentalmente al Poder Ejecutivo en el período evaluado. La participación en la planificación de otros actores clave, públicos y privados, ha sido reducida.
5. La mayoría de los proyectos del PNUD no cuenta con indicadores para medir su impacto o la sustentabilidad de los resultados, ni con estrategias de salida.

## RECOMENDACIONES

### ESTRATEGIA

La estrategia global del PNUD está formulada en el MANUD, el CPD y el CPAP. Sin embargo, se recomienda a la dirección del PNUD formular un documento estratégico interno que, de forma concisa, determine:

- La orientación básica que asegure el mayor palanqueo de los escasos recursos del PNUD en términos de resultados de desarrollo humano. Hoy, se privilegian dos orientaciones: apoyo a las políticas públicas y apoyo a espacios de diálogo; no se habla del establecimiento de planes contundentes ni de la capacidad de implementación de políticas, necesarias para una mejora real en la provisión de servicios públicos a las capas desfavorecidas del país.
- Las diferentes líneas que el PNUD ejecuta (áreas temáticas y transversales, investigación y disseminación del conocimiento, gestión de proyectos, actividades no ligadas a proyectos) y las implementadas por mandato de la sede

(por ejemplo, administración para otras agencias) con implicaciones de costo.

- La asignación a grandes rasgos de recursos (personal, tiempo, finanzas) entre las líneas definidas, con su respectivo plan de financiamiento, actualizado periódicamente.

En las tres áreas principales de intervención, se sugiere establecer, de igual manera, breves documentos internos que definan la estrategia por área temática con suficiente especificidad como para facilitar la selección transparente de las actividades a apoyar; en la estrategia global o en las temáticas, se recomienda especificar cuáles son los ODM que centrarán el apoyo del PNUD.

Para la próxima fase de planificación, es recomendable definir con mayor precisión la focalización de las actividades en curso en grupos destinatarios prioritarios para el PNUD y de qué manera les llegarán dichas actividades (por ejemplo, en el caso de apoyo a políticas y programas públicos).

### MODALIDADES DE INTERVENCIÓN

El viraje estratégico hacia actividades más “sustantivas” pone al PNUD ante la necesidad de desarrollar una modalidad de trabajo que le permita ejecutar un programa a mayor plazo pensando en nuevas modalidades de ejecución compartida (entre el sector privado, el PNUD, el sector público y actores de países vecinos). Se sugiere al PNUD profundizar en las modalidades, lo que incluye la concepción mancomunada de proyectos y actividades junto con actores nacionales y con otras agencias de las Naciones Unidas y para los cuales se busque financiamiento a mayor plazo de diferentes canales (fondos globales, bancos de desarrollo, fundaciones, etc.).

El PNUD ha tenido impacto en el debate sobre la realidad y las necesidades de un desarrollo humano más equitativo, sirviendo como generador de propuestas y actividades de la propia organización. Se recomienda buscar activamente financiamiento para mantener el espacio ganado y ampliar aún más el debate sobre la pobreza, la

desigualdad y los derechos humanos, con diseminación de sus análisis y propuestas en el interior del país.

### **ALIANZAS ESTRATÉGICAS**

Una mayor efectividad de los programas sociales del Gobierno requiere de procesos de fortalecimiento no sólo en el sector público. Se sugiere explorar, en base a estrategias temáticas definidas, posibilidades de establecer mayores alianzas con redes de ONG, empresas y otros actores, con la perspectiva de reforzar las capacidades en el sector no gubernamental, en particular en proyectos focalizados a grupos desfavorecidos y a jóvenes, con la debida consideración de la equidad de género.

Paraguay está expuesto a las alternativas y la evolución económica y ecológica de los países vecinos, particularmente Brasil y Argentina, lo que afecta a las perspectivas de desarrollo de capas

desfavorecidas de su población. Se recomienda un proceso de reflexión dentro de la red regional del PNUD (Cono Sur) y con otros actores de países vecinos para identificar proyectos comunes con relevancia directa para mejorar aspectos esenciales del desarrollo humano en el Paraguay.

### **SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

Se sugiere al PNUD movilizar un apoyo externo o de la red corporativa para precisar herramientas para un monitoreo financiero, administrativo y sustantivo continuo, ligado a una planificación orientada a resultados, con el objetivo de que un seguimiento y evaluación (S&E) estructurados se vuelvan un instrumento de gestión de proyectos. Con relación a instituciones y proyectos gubernamentales, se recomienda otorgar una mayor atención al problema del S&E para apoyar una instrumentación adecuada para una gestión pública mas eficiente.



# INTRODUCCIÓN

## 1.1 OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Las Evaluaciones de Resultados de Desarrollo (ERD) proporcionan una apreciación independiente de la contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al desarrollo de los países donde opera. La finalidad de las ERD es mejorar la rendición de cuentas y aprender lecciones de la estrategia y de las operaciones realizadas por el PNUD en cada país en base a las evidencias reunidas.

Esta ERD ha sido realizada a solicitud de la Junta Ejecutiva y en aplicación de la política de evaluación del PNUD<sup>2</sup>. En ella se evalúan dos ciclos de programación contenidos en los documentos estratégicos de esa organización en Paraguay correspondientes a los períodos 2002-2006 y 2007-2011. En esos lapsos se sucedieron tres Gobiernos: el de Luis Ángel González Macchi (ANR, 1999-2003), el de Nicanor Duarte Frutos (ANR, 2003-2008) y el de Fernando Lugo Méndez (Alianza Patriótica para el Cambio – formada por siete partidos–, desde 2008 hasta el presente). La Oficina de País tuvo tres Representantes Residentes en este período: Lucien Muñoz (2000-2003), Henry Jackelen (2003-2007) y, luego de un interinato asumido por el Representante Adjunto Igor Bosc, Lorenzo Jiménez de Luis (mediados de 2008 hasta la actualidad).

Los objetivos de esta ERD son los siguientes:

- a) proveer una apreciación independiente del progreso para el logro de los resultados

esperados y estipulados en los documentos de planificación del PNUD, considerando asimismo resultados no previstos;

- b) analizar cómo el PNUD se ha posicionado para añadir valor en respuesta a las necesidades y cambios en el contexto nacional;
- c) presentar hallazgos centrales, extraer conclusiones y formular recomendaciones con vistas al próximo ciclo de programación.

## 1.2 METODOLOGÍA Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

La metodología aplicada se basa en los lineamientos generales para la ERD<sup>3</sup> desarrollados por la Oficina de Evaluación (OE) del PNUD y en los términos de referencia de esta ERD (anexo 1).

La evaluación ha utilizado los siguientes instrumentos evaluativos:

- estudios de documentos facilitados por la Oficina del país y otros recolectados durante el proceso de evaluación o accesibles vía internet (véase la bibliografía en el anexo 2);
- entrevistas individuales y grupales a personas vinculadas con aspectos estratégicos y programáticos del PNUD (véase anexo 3) y miembros de la cooperación internacional en el país;
- visitas de campo por parte de los miembros del equipo de evaluación en misiones independientes<sup>4</sup>, incluyendo la División de Atención Especializada a Víctimas de

2 <http://www.undp.org/evaluation/documents/Sp-Evaluation-Policy.pdf>

3 PNUD-OE (2010). ADR Manual. Nueva York.

4 Se han visitado las siguientes áreas: ciudad de Abaí (“Programa conjunto de agua y saneamiento”, evento de capacitación), ciudad de General Aquino (proyecto “Oportunidades”), ciudad de Vaquería (“Comités de Productores Agrícolas”), ciudad de Abaí y San Juan Nepomuceno (“Proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente”), ciudad de Encarnación y Reserva para Parque San Rafael (“Proyecto Paraguay Silvestre”). Véase anexo 4 para mayores indicaciones.

Violencia Familiar en una Comisaría Policial de Asunción;

- trabajo de procesamiento conjunto de información por parte del equipo.

A nivel conceptual, la evaluación distingue entre un nivel programático y un nivel estratégico por la necesidad de incluir en la apreciación estratégica el impacto de los múltiples proyectos y programas apoyados por el PNUD en Paraguay, en total 145 en el período evaluado. La evaluación del Programa del PNUD en el país no buscó conocer los resultados de desarrollo limitados al ámbito de cada proyecto, sino captar la contribución de la cartera de proyectos al logro de los objetivos y efectos (*outcomes*) esperados.

A nivel programático, se ha analizado la contribución del PNUD bajo los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los efectos. Con respecto a la valoración de la eficacia, es necesario señalar que gran parte de los resultados esperados se refieren a cambios complejos y de largo plazo, mientras que las intervenciones del PNUD frecuentemente abarcan de uno a cuatro años. Por ello, en algunos casos no se pudo encontrar evidencias de los logros finales, aunque sí se consiguió “observar” resultados intermedios y procesos, tales como cambios de percepciones, nuevos enfoques y métodos, y una dinamización de actores e instituciones, que, junto con otros factores externos, pueden contribuir al alcance de los resultados esperados. Frecuentemente, el apoyo del PNUD ha consistido en facilitar procesos y aumentar su calidad.

A nivel estratégico, los criterios de evaluación aplicados fueron la pertinencia, la capacidad de respuesta a las necesidades y a cambios en el contexto, las alianzas forjadas para aumentar el impacto de las intervenciones del PNUD, y la promoción de los valores de las Naciones Unidas desde la perspectiva del desarrollo humano. A este nivel, se incluyen las actividades transversales

relevantes del PNUD que no están ligadas necesariamente a un proyecto específico.

### 1.3 PROCESO DE EVALUACIÓN

La Oficina de Evaluación inició el proceso de evaluación con una misión preparatoria al PNUD en Paraguay en abril de 2010, informándole sobre la decisión de la Junta Ejecutiva de efectuar una ERD. Fue verificada la disponibilidad de información y se acordó con el Gobierno el establecimiento de un Grupo Nacional de Referencia para acompañar la evaluación.

Además, se identificó y compuso un equipo de cuatro consultores (uno internacional y tres nacionales)<sup>5</sup>, que efectuó una misión de orientación en mayo de 2010 para preparar la misión principal de la evaluación. El equipo definió la división interna de trabajo y seleccionó una muestra de proyectos a incluir en cada tema (para la selección de la muestra, véase el anexo 4). El informe de orientación de mayo de 2010 presentó la metodología y el plan de trabajo conforme al cual el equipo encaró su labor de evaluación y precisó las entrevistas, las visitas de campo y las discusiones en grupo a efectuar por cada miembro del equipo. Cada evaluador aplicó las herramientas para el análisis de datos indicadas en el anexo 6 del “ADR Method Manual” de marzo de 2010 (guía de entrevista semiestructurada, resumen de entrevistas, resumen de información recogida de diferentes fuentes, clasificación por criterio de evaluación), en el marco del plan matriz de la evaluación y de acuerdo al anexo 1 de dicho Manual.

La misión principal tuvo lugar del 12 de julio al 4 de agosto de 2010. Al cierre de la misión, se organizaron tres reuniones de retroalimentación con: a) la Representación del PNUD, b) el personal directivo y de programa del PNUD y c) el Grupo de Referencia Nacional para la ERD. Se tuvieron en cuenta los comentarios expresados

---

5 Markus Reichmuth, jefe del equipo; James Spalding, Guillermo Monroy y Cynthia González, consultores nacionales.

durante estas reuniones en el proceso de redacción del informe. El equipo de evaluación agradece al personal del PNUD por ayudar en la recopilación de la información necesaria para llevar adelante esta evaluación. Asimismo agradece a las autoridades gubernamentales y a todas las personas entrevistadas durante la misión principal por su valiosa colaboración.

La principal limitación para realizar la evaluación ha sido la reducida disponibilidad de información sobre los resultados de los proyectos y programas del primer ciclo de planificación evaluado (2002-2006). La información sobre proyectos del primer ciclo consiste principalmente en documentos de proyecto (PRODOC); en contados casos, se encontraron documentos que informaran sobre los resultados anuales o de otro lapso de tiempo

de los proyectos, excepto en los Informes Anuales Orientados a los Resultados (ROAR, por sus siglas en inglés), que son informes de resultados elaborados por la misma Oficina del País. Proyectos grandes como “Paraguay Silvestre” o “Invertir en la Gente” disponían de documentos de revisiones sustantivas, así como evaluaciones externas.

Para remediar la escasez de información sobre el primer ciclo, la misión complementó la lista de personas a entrevistar con actores involucrados anteriormente en proyectos del PNUD. Además, se buscó seleccionar proyectos que hubieran estado precedidos por otros proyectos y personas que conocieran sus antecedentes. Pese a todo, estas limitaciones restringieron la precisión y amplitud de los hallazgos de la evaluación que se refieren al primer ciclo.



# DESAFÍOS DE DESARROLLO Y ESTRATEGIAS NACIONALES

## 2.1 CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS DE DESARROLLO

### **Antecedentes geográficos y demográficos.**

Paraguay se encuentra en el corazón de América del Sur y tiene una superficie de 406.752 kilómetros cuadrados. El río Paraguay divide el territorio nacional en dos regiones: la Occidental (Chaco) y la Oriental (véase mapa 1). A pesar de que la región Occidental cuenta con el 60% de la superficie total del país, está habitada por apenas el 2,7% de la población. De los aproximadamente 6,3 millones de paraguayos, el 60% tiene menos de 30 años; el 1,7% de la población total es integrante de 20 pueblos indígenas, que son los que soportan las condiciones de desigualdad más importantes a nivel nacional<sup>6</sup>. En 2008, el 57,7% de la población vivía en áreas urbanas<sup>7</sup>. Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2009 realizado por el PNUD en Paraguay, se estima en más de medio millón el número de personas que han emigrado hacia otros países; en el periodo 2001-2007, el número de emigrantes fue de aproximadamente 280.000 personas, las cuales se dirigieron mayormente a Argentina y, en los últimos años dentro de ese período, a España.

**Antecedentes culturales.** Una de las características culturales destacadas del país es la identificación de sus habitantes con la cultura guaraní, que se expresa principalmente a través del lenguaje. La gran mayoría de la población paraguaya es bilingüe (guaraní-español) y ambos idiomas son oficiales, aunque el guaraní no se suele escribir. A nivel nacional, el idioma predominante en

los hogares es el guaraní (59%) seguido por el castellano (36%), aunque en las ciudades la tasa de hogares que se comunica preferentemente en español se eleva al 55%. El Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano: Equidad para el Desarrollo (2008) presenta un análisis de cómo las estructuras de desigualdad socioeconómica están reflejadas y reproducidas en la lengua guaraní.

**Historia y desafíos políticos.** La historia política del país ha estado caracterizada desde la independencia, en 1811, por largos períodos de dictadura y por la guerra de la Triple Alianza (1864-70) contra Argentina, Uruguay y Brasil, que condujo a la pérdida de gran parte del territorio y de la población del país. En 1954, llegó al poder, mediante un golpe de Estado, el general Alfredo Stroessner, quien logró mantener el control político del país durante 35 años mediante un entramado formado por las Fuerzas Armadas, el Partido Colorado de Paraguay y el Estado; Stroessner se hizo reelegir ocho veces como Presidente de la República. En alianza con la élite latifundista, dominó primero las tierras – la principal fuente de generación de riqueza–, y, más tarde, a través del Estado, la producción hidroeléctrica. Durante esta dictadura, se perpetró una serie de violaciones de los derechos humanos y se suprimió cualquier disconformidad en la estructura político-militar y en la sociedad civil en general.

En 1989, el general Andrés Rodríguez lideró un golpe de Estado y posteriormente convocó a nuevas elecciones. Una vez elegido, su Gobierno

6 PNUD (2008). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano*.

7 DGEEC. Anuario Estadístico del Paraguay 2008

Mapa 1. Paraguay



estableció las bases para una modernización del país, por ejemplo, mediante un primer censo agropecuario, una reforma electoral, elecciones subnacionales, una reforma legislativa y otra constituyente, una nueva Constitución Nacional,

una reforma educativa y la liberalización económica-financiera. En virtud de la Constitución de 1992, el Paraguay adoptó para su gobierno "...la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad

humana”<sup>8</sup>, toda una propuesta para construir un nuevo sistema político con participación democrática libre.

Cada una de las elecciones presidenciales celebradas en los años 1993, 1998 y 2003 fue ganada por el candidato de la Asociación Nacional Republicana (ANR), comúnmente conocida como Partido Colorado. Según la Evaluación Común para el País (ECP), realizada por el Sistema de las Naciones Unidas en el Paraguay al inicio del período evaluado aquí (2001), una débil institucionalidad política interna incidió negativamente en la administración de los conflictos intrapartidarios, en el reclutamiento y la formación de cuadros, en la articulación de la demanda social y en la construcción de una agenda programática. Un estado casi permanente de conflicto interno, sólo superado coyunturalmente con fines electoralistas, impidió que los partidos políticos conformasen, hasta la fecha de la evaluación, una clase política dirigente generadora de propuestas sustantivas de política pública.

En abril de 2008, el actual Presidente (2008-2013) y anteriormente obispo Fernando Lugo, aliado con los principales partidos de oposición, fue elegido con el 41% de los votos, instalando así, de forma pacífica, la alternancia en el Poder Ejecutivo después de 61 años de hegemonía del Partido Colorado. No obstante, la ANR mantuvo una leve mayoría en las dos cámaras legislativas, seguido de cerca por el PRLA –Partido Liberal Radical Auténtico. El hecho de que ningún partido tuviera una mayoría absoluta, ha resultado en negociaciones permanentes entre los partidos y el Poder Ejecutivo para la aprobación de leyes y otras cuestiones dependientes del Parlamento.

**Estructura, evolución y desafíos de la economía.** La economía paraguaya se caracteriza por su alta dependencia del sector agrícola, liderado por la soja, siendo hoy el sexto productor y el cuarto exportador de semilla de soja en el

mundo. Continúa el modelo agroexportador implantado en la época de Stroessner con fuerte participación de inversiones brasileñas, complementado en los años ochenta con la producción hidroeléctrica binacional de la central de Itaipú, la más grande del mundo (capacidad de producción de unos 95.000 Mw/h), y en los años noventa de la central binacional de Yacyretá (capacidad de producción de hasta 20.000 MW/h, equivalente a un cuarto del consumo de energía eléctrica total de Argentina). Según el Tratado de Itaipú vigente, la mitad de la producción corresponde a Paraguay, que utiliza, sin embargo, sólo un 5% y obtiene regalías por vender el remanente a Brasil. Esto constituye un ingreso sustancial para el Estado; en 2004, por ejemplo, las regalías de las empresas binacionales alcanzaban el 20% de los gastos totales del Gobierno central.

El Compendio Estadístico de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) para 2008 indica una participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto (PIB) del 30%; de la industria, del 13,7%; de la construcción, del 4%, y de los servicios, del 52%. Por su posición geoestratégica y su economía abierta, la evolución económica de Brasil y Argentina se hace sentir inmediatamente en la de Paraguay. La actividad comercial fronteriza, principalmente con Brasil, sigue siendo un factor preponderante en la economía<sup>9</sup> e incluye, desde hace décadas, un crecimiento sostenido y también un notable componente de contrabando. La presión tributaria en la década analizada oscilaba entre el 10 y el 12% del PIB, con una estructura impositiva regresiva (mayormente impuestos indirectos al consumo); a estos impuestos se añadieron ingresos no tributarios, lo que elevó al 18% del PIB a precios corrientes los ingresos del Tesoro en 2008.

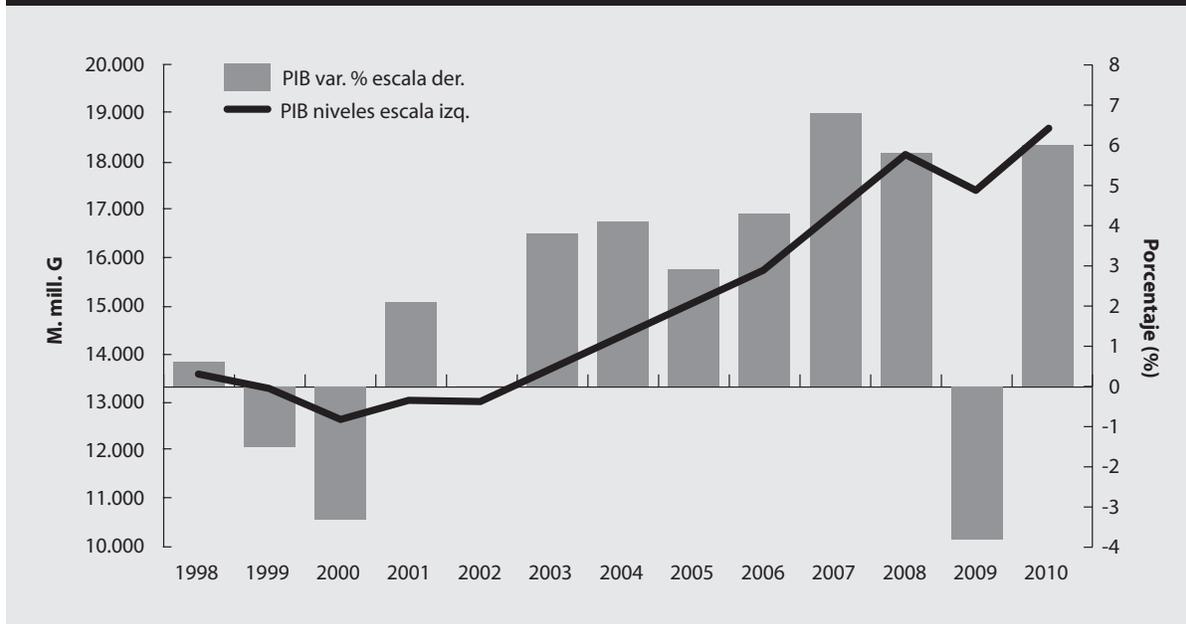
El sector informal es amplio en Paraguay. La OIT estimaba que, en 2005, el 61,5% del empleo urbano era informal<sup>10</sup>. Llama la atención que los

8 Artículo 1, Constitución Nacional de la República del Paraguay.

9 Banco Mundial. “Paraguay-at-a-glance”. Disponible en internet.

10 PNUD (2008). INDH 2008. Pág. 198.

**Gráfico 1. Evolución del PIB real 1998-2010**



Fuente: Banco Central de Paraguay, Gerencia de Estudios Económicos (la última estimación del PCP incrementa la proyección de 2010 de 6 a 9%).

grandes generadores legales de ingreso para el país –agroexportación y energía– crearan poco empleo productivo, y que casi el 30% de la población económicamente activa (PEA) trabajara en el sector primario en 2007<sup>11</sup>. Entre 2002 y 2008, la tasa de desempleo se redujo a la mitad, de 17,5% a 8,1%, pero un tercio de la PEA siguió desempleada o subempleada en 2008<sup>12</sup>. Según cálculos del FMI, entre 1970 y 2005, la productividad de la economía paraguaya se redujo en tasas anuales del 0,5%<sup>13</sup>. En la primera mitad de la década, la industria y el comercio no crecieron. Por lo tanto, el país se vio frente al gran desafío de crear fuentes de trabajo productivo para reducir las desigualdades y la pobreza, y crear las condiciones para un mayor desarrollo humano de su joven población.

Por sus avanzados sectores de producción, el país logró un nivel de ingreso per cápita de US\$ 2.110 en 2008<sup>14</sup>, mostrando un crecimiento continuo en el período bajo consideración a excepción del 2009, todo en condiciones de estabilidad macroeconómica (gráfico 1). Paraguay se clasifica como un país de ingreso medio bajo. A pesar de esto, la evolución no refleja un crecimiento inclusivo, sino que se basa en las desigualdades existentes desde la dictadura, por ejemplo, en la distribución muy desigual de la tierra –parecida a la que prevalecía en 1991– y en los obstáculos en el acceso a factores y oportunidades legítimas de producción. De acuerdo con la CEPAL, el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad del ingreso, ha empeorado en Paraguay entre 2000 y 2006 (en 1,4%). Además, la explotación de la

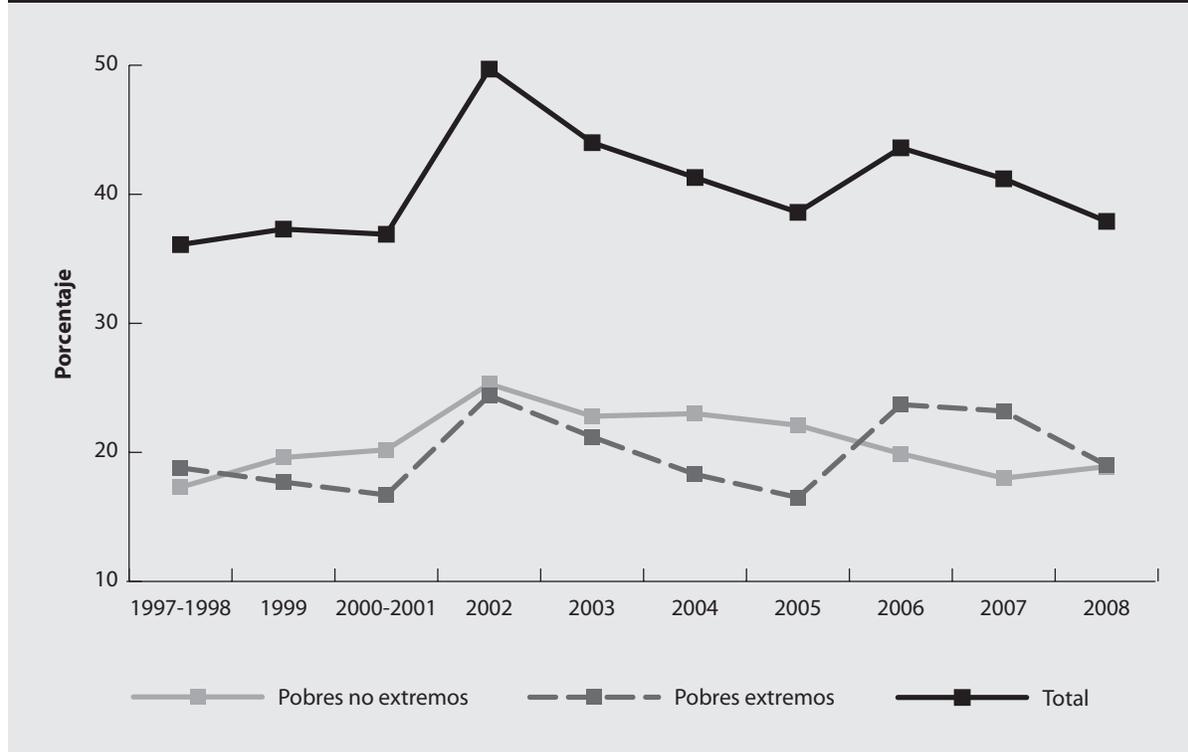
11 DGEEC (2008). “Encuesta de Hogares 2007”.

12 PNUD-Paraguay (2009). “Políticas Sociales en Tiempos de Crisis”. Diciembre. Presentación del Ministro de Hacienda Dionisio Borda.

13 Citado en PNUD (2008). Op.Cit. Pág. 186.

14 Método Atlas, Banco Mundial, “Paraguay-at-a-glance”. Disponible en internet.

**Gráfico 2. Evolución de la pobreza en Paraguay 1997-2008**



Fuente: Proyecto "Invertir en la Gente". *Gasto social en el Presupuesto: La Pobreza y los ODM en el Paraguay: escenarios y políticas públicas*. PNUD/UNICEF/UNFPA. Paraguay. Diciembre de 2009.

tierra se ha llevado a cabo sin consideración de la sostenibilidad ambiental en la agricultura y el sector forestal, causando erosión de los suelos y una acelerada deforestación y degradación de la biodiversidad<sup>15</sup>. El cambio climático ha resultado en severas sequías y pérdidas de producción (en soja, por ejemplo). Urge un ordenamiento territorial y un uso más racional de los recursos naturales.

En comparación con otras economías latinoamericanas, la de Paraguay muestra una posición baja (en el puesto 120 de 139) en el Informe Mundial de Competitividad 2010-2011<sup>16</sup>, mientras que

en la clasificación sobre la Facilidad de Hacer Negocio del Banco Mundial<sup>17</sup>, que mide indicadores en 183 países, se sitúa en la posición 124 (a poca distancia de Argentina y Brasil). La participación en MERCOSUR es percibida como un desafío en vista de las asimetrías, la falta de acceso al mar y las debilidades estructurales del país.

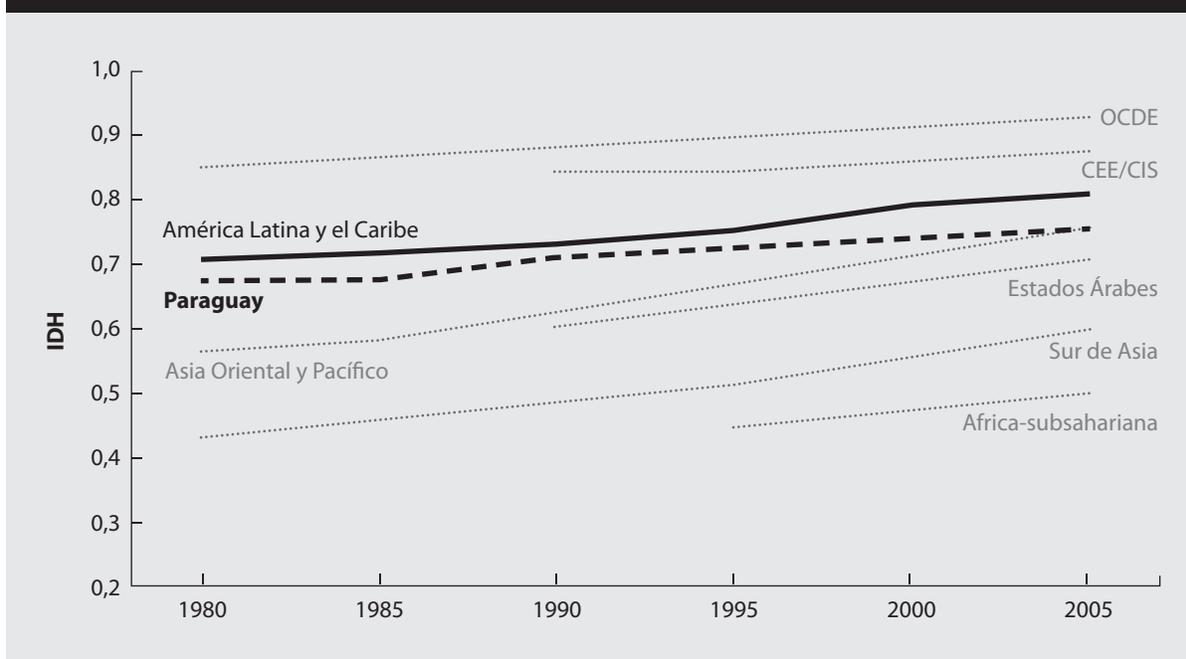
**Niveles de pobreza.** No hace mucho, la Dirección de Estadística (DGEEC) revisó la metodología de cálculo de la pobreza y, a fines de 2009, llegó a la conclusión de que la pobreza en el país entre 1997 y 2008 aumentó del 36,1%

15 SEAM/DGEEC (2010), "Compendio Estadístico Ambiental del Paraguay, hacia la construcción de indicadores ambientales", con información de 2000 a 2007.

16 Foro Económico Mundial (2010). *Global Competitiveness Report 2010-2011*, Ginebra. Paraguay mejoró en 4 puestos desde 2009-2010; Argentina estaba en el rango 87, Brasil en el 58 y Bolivia en el 108.

17 El proyecto "Doing Business", accesible en [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org), mide una combinación de 11 indicadores; los dos factores de mayor incidencia fueron las restricciones (inflexibilidad) en el empleo de trabajadores y los obstáculos en el comercio exterior legal.

**Gráfico 3. Evolución del IDH de Paraguay 1980-2005**



Fuente: Tabla de indicadores del Informe de Desarrollo Humano 2009

al 37,9%; en el área rural, disminuyó del 51,6% al 48,8%, pero aumentó en el área urbana del 22,5% al 30,2%<sup>18</sup>. Una proporción alta de pobres –la mitad, es decir, 1,16 millones de personas– vivía en pobreza extrema en 2008, aunque en los últimos años se registró una leve mejora en números absolutos.

**Índice de desarrollo humano (IDH) y Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).** Paraguay ha mejorado su nivel de desarrollo humano en los últimos 25 años, pero menos que otros países, por lo que ha bajado de rango a nivel internacional, del puesto 95 en 2005 al 101 en 2007, según los IDH del PNUD (2007 y 2009).

De acuerdo con informaciones actualizadas del “MDG Monitor”, una base de datos del PNUD que da seguimiento al avance de los países en la

consecución de los ODM, Paraguay incumple y previsiblemente incumplirá para el 2015 cinco de los ocho Objetivos (eliminar la pobreza extrema, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, luchar contra enfermedades como el SIDA y la malaria, y asegurar la sostenibilidad ambiental); puede lograr dos (educación primaria universal y promover la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres), mientras que no se dispone de suficiente información respecto al último (desarrollar una alianza global para el desarrollo)<sup>19</sup>.

Un aspecto que ha llamado la atención de esta evaluación ha sido la reducida disponibilidad de datos estadísticos sobre aspectos de la vida pública durante la década evaluada, pese a que ha sido mejorada paulatinamente con la cooperación de agencias externas (BID, PNUD y otros). Según la información recogida, esto se debe en

18 DGEEC (2009). “Pobreza. Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay. Resultados 1997-2008”. Noviembre de 2009.

19 Proyecto “Invertir en la Gente”. *Gasto social en el Presupuesto: La Pobreza y los ODM en el Paraguay: escenarios y políticas públicas*. PNUD, UNICEF, UNFPA. Paraguay. Diciembre de 2009

parte a las deficiencias en el acopio de datos. La DGEEC, como otros organismos (p.ej., los registros públicos), dispone de una gran cantidad de información, pero procesa sólo una parte y no toda se hace accesible al público. Facilitar a la ciudadanía datos fehacientes sobre la realidad sigue siendo uno de los desafíos para crear una ciudadanía mejor informada y promover un desarrollo democrático-participativo.

## 2.2 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

En septiembre de 2000, Paraguay asumió el compromiso de cumplir los ODM. Ya en los años noventa, había comenzado a modificar las asignaciones en el presupuesto público a favor de la educación y la salud, en detrimento de las áreas de defensa, infraestructura y comunicaciones, y había definido una primera política social, la de educación.

En los años 2000-2001, el PNUD apoyó a la Secretaría Técnica de Planificación (STP) en la elaboración de un plan social y económico que proveyó un marco para la acción del Gobierno y para la cooperación internacional. Mediante un proceso participativo, se formuló en este marco una primera estrategia de reducción de la pobreza.

El programa del Gobierno de Nicanor Duarte Frutos, que inició su mandato a mediados de 2003, se denominaba “Agenda para un país mejor”. Contemplaba cuatro objetivos estratégicos: a) recuperar la confianza en las instituciones del Estado y sus representantes; b) promover la participación activa de la ciudadanía para la construcción

de las instituciones de la democracia; c) reactivar la economía y generar empleo dentro de un nuevo modelo de desarrollo sustentable; y d) combatir la pobreza, la corrupción y la inseguridad. Plasmaba estos objetivos en 14 ejes programáticos<sup>20</sup>.

El Estado emprendió en esa época una serie de reformas importantes, por ejemplo, en las áreas de aduanas, de adquisiciones, de impuestos y de presupuesto, mientras que se avanzó poco en reformar otras áreas, como el sector financiero, las empresas públicas o la organización del poder ejecutivo.

En el área social, la Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia diseñó, con el apoyo del PNUD, una Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social (ENREPD), publicada en noviembre de 2003, que buscaba garantizar el acceso de familias en extrema pobreza a las prestaciones básicas para mejorar su alimentación, salud, educación, habitabilidad, etc. Algunos de los programas establecidos se empezaron a poner en marcha a fines de 2005, aunque la estrategia sólo fue aprobada por decreto presidencial en septiembre de 2006.

Paralelamente, la Secretaría del Ambiente (SEAM), creada en el año 2000 junto con el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM) y el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), elaboró la Política Ambiental Nacional (PAN, 2005) con un fuerte apoyo externo, incluido el del PNUD. Su objetivo es conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población<sup>21</sup>. A pesar de la

---

20 1) Modernización de la Administración Pública. 2) Entorno económico confiable y predecible para la inversión. 3) Crecimiento económico sostenible. 4) Revolución educativa para mejorar el capital humano. 5) Prioridades y políticas de salud. 6) Obras públicas y construcción de viviendas económicas. 7) Energía para el desarrollo. 8) Defensa del medio ambiente. 9) Proyección externa y nuevo relacionamiento internacional. 10) Desarrollo de nuevos espacios: Estado y sociedad. 11) Derechos Humanos. 12) Combate a la pobreza y a la exclusión social. 13) Lucha contra la corrupción. 14) Modernización de las fuerzas de Seguridad.

21 Sus líneas estratégicas incluyen: a) incorporar a las acciones e iniciativas ambientales los criterios de proactividad, proposición y participación social; b) impulsar la construcción de alianzas estratégicas y la articulación con las demás políticas; c) diseñar e implementar un Sistema Nacional de Calidad Ambiental; d) impulsar la descentralización de la gestión ambiental; e) desarrollar y promover la institucionalidad del Sistema Nacional Ambiental (SISNAM); f) promover los derechos y el desarrollo intercultural de los pueblos indígenas, y g) aplicar programas que involucren a las poblaciones de las zonas de amortiguamiento, diversifiquen las fuentes de financiamiento e incorporen las prestaciones de servicios ambientales.

importancia estratégica del sector, la SEAM y la implementación de la PAN han sido dotados con pocos recursos financieros y técnicos del Gobierno (menos de 1% del presupuesto nacional).

A finales de 2004, se comenzó a implementar el Plan de Crecimiento Económico con Equidad 2011, elaborado en un taller con la participación de todos los sectores y liderado por el Ministerio de Hacienda, en el cual se proponían acciones orientadas al cumplimiento de los ODM. A través de la SAS, se destaca la implementación de la Red de Protección Social y otra serie de programas sociales orientados a grupos en extrema pobreza en el país.

En el año 2006, el Presidente amplió las funciones del Gabinete Social, creado en 2003 con el apoyo del PNUD e integrado por 14 ministerios y secretarías con rango ministerial, asignándole la función de organismo coordinador de las políticas y programas sociales del Gobierno. La ENREPD articuló acciones, recursos y funciones de instituciones incluidas en el Gabinete Social, en la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP) y en la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

Concretamente, a partir del año 2005, se inició la implementación de una serie de programas públicos. El Gobierno seleccionó 66 distritos a ser priorizados para la intervención de programas de lucha contra la pobreza a través de lo que hoy es el Índice de Priorización Geográfica (IPG) y se puso en marcha la Red de Protección Social a través de tres programas:

- El Programa Familias (Tekoporá, mediante transferencias condicionadas).
- El Programa ABRAZO, para la erradicación progresiva del trabajo infantil en la calle.
- El Programa ÑOPYTYVO, para Puerto Casado/ La Victoria, dirigido a 500 familias vulnerables.

A esto se suman otros:

- El Programa de Alimentación y Nutrición (PROAN), para reducir la desnutrición materno-infantil de poblaciones carenciadas en 17 distritos.
- El Plan Nacional para la Reactivación de la Agricultura Familiar (2003-2008), que incluye el Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (PRODESAL).
- El programa “Desarrollo del Sector Industrial y Artesanal”, para la formalización y creación de nuevas empresas, y el Sistema Integrado de Apoyo a las Pymes;
- El Proyecto Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo (FOCOSEP), para la formación de grupos empresariales para la exportación.

En términos financieros, la inversión social del Gobierno pasó de US\$ 400 millones en 2002 a US\$ 1.507 millones en 2007.

El Gobierno que asumió a mediados de 2008 ha buscado extender las políticas sociales y la inversión social, planteando un desarrollo humano y social inclusivo que garantizara el ejercicio y goce de los derechos humanos<sup>22</sup>. Sin embargo, la alternancia política ha implicado la entrada a nivel directivo<sup>23</sup> de personas con poca experiencia en el manejo gubernamental (con contadas excepciones), buena parte de ellas provenientes de la sociedad civil. Ambos, el PNUD y miembros del Gobierno enfatizan que, durante este periodo gubernamental, se han cambiado enfoques, políticas y estrategias en mayor medida que bajo los anteriores Gobiernos.

En 2008, el PNUD presentó el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: Equidad para el desarrollo, que resume en sus conclusiones cuatro necesidades críticas y formula siete propuestas de

22 Presidencia de la República. “Segundo Informe al Congreso Nacional. Período 2009-2010”. Julio de 2010

23 Empleados públicos regulares gozan de estabilidad laboral según la ley.

**Tabla 2. Necesidades críticas del país y propuestas de soluciones del INDH 2008**

Necesidades	Propuestas: Alianzas para
Eliminación de la impunidad y reducción substancial de la corrupción	1. La “despartidización” y reforma del Poder Judicial 2. El combate frontal a la corrupción y la impunidad
Reinvención del Estado para impulsar un desarrollo con equidad	3. La profesionalización y modernización de la burocracia 4. El aumento, mejoramiento y seguimiento del gasto social
Transformación de la política y potenciación ciudadana	5. La modernización de los partidos políticos 6. El fortalecimiento de la participación ciudadana
Crecimiento económico sustentable que beneficie a toda la población	7. El impulso de un crecimiento económico de calidad

Fuente: INDH, 2008

soluciones estructurales en los ámbitos político, económico, social y ambiental del país, que, al mismo tiempo, expresan los ejes principales de la misión del PNUD.

En septiembre del mismo año, el Ministro de Hacienda, quien había ejercido esta misma función entre 2003 y 2006, presentó el Plan Estratégico Económico-Social para 2008-2013 (PEES) con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país sin exclusiones<sup>24</sup>. El plan formula seis objetivos estratégicos<sup>25</sup> y establece como metas un crecimiento sostenido a un promedio del 5% anual, la reducción de la pobreza extrema del 19,4% al 10% para el quinto año y la mejora de la calidad del gasto público, con énfasis en inversiones sociales focalizadas en la pobreza extrema. Además, estipula nueve metas específicas en el área de la reducción de la pobreza.

En abril de 2009, un decreto presidencial convirtió el Gabinete Social en un organismo de carácter técnico-político de la Presidencia por medio del cual el Poder Ejecutivo coordinaría los procesos de definición, instalación, monitoreo y evaluación de las políticas sociales del Gobierno. Se pretendía, además, aumentar la articulación y complementariedad de las políticas sociales en general y en el nivel territorial en particular.

A mediados de 2010, el Gabinete Social presentó su Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020, llamado “Paraguay para Todos y Todas”, elaborado en un esfuerzo ampliamente participativo por la Unidad Técnica del Gabinete Social con el apoyo de la Unión Europea, el PNUD, UNICEF y FAO. La propuesta define cuatro ejes estratégicos: 1) calidad de vida para todos y todas; 2) inclusión social y superación de la pobreza y la desigualdad; 3) crecimiento

24 El PNUD también apoyó la elaboración de partes del PEES (p.ej., competitividad) con consultores externos, antes del cambio de Gobierno; el PEES incluye un análisis contundente de la reciente evolución socioeconómica del país (véase <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=436>).

25 1) Proseguir el crecimiento económico, pero con mayor generación de empleo y mejor distribución de los ingresos, diversificando las exportaciones para una más estable inserción internacional de la economía, manteniendo los equilibrios macroeconómicos fundamentales. 2) Fortalecer las instituciones del Estado para mejorar la eficacia de las políticas públicas, elevar la calidad de los servicios públicos y poner en marcha un sistema estable de reglas del juego que ofrezca garantías jurídicas a las personas y a las inversiones. 3) Aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema. 4) Alentar la diversificación de la estructura productiva, preservando el medio ambiente y logrando mejorar el aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles en el país. 5) Impulsar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía para fortalecer las micro y pequeñas empresas, en especial, las pequeñas fincas agrícolas, aumentando su capacidad competitiva. 6) Armonizar y coordinar las acciones del Gobierno para apoyar el desarrollo regional descentralizado.

económico sin exclusiones; 4) fortalecimiento institucional y eficiencia en la inversión social.

En el marco de esta propuesta, se incluyó un Sistema de Protección Social, denominado “Saso Pyahu”, como una estrategia de abordaje para mitigar y superar la pobreza extrema a través del establecimiento de un conjunto de políticas públicas orientadas a reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de las familias, principalmente de los municipios más pobres. Once programas emblemáticos<sup>26</sup> –la mayoría de ellos ya en ejecución<sup>27</sup>– han transformado la política en acciones concretas. El plan correspondiente se entiende como un marco programático para la implementación de las políticas públicas por entidades del Gobierno central, de los Gobiernos subnacionales, del sector privado y de la sociedad civil organizada. Incluye instrumentos de gestión, como el mapa de oferta de servicios públicos, un plan operativo anual común, un Fondo de Equidad Social (FES) como instrumento financiero principal, informes anuales y el sistema estadístico nacional como proveedor de la información requerida, así como la mesa de cooperantes para el área social.

La participación de la sociedad civil organizada en la elaboración de estrategias nacionales ha sido baja, pero creciente. En las últimas dos décadas, ha aumentado la presencia y visibilidad de las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales en el país, tanto en el área de la lucha contra la pobreza como en las áreas de medio ambiente y gestión de riesgos, la defensa de los derechos de los indígenas e, incluso,

en aspectos de gobernabilidad. Mediante fondos propios y de agencias de la cooperación internacional, una mayor diversidad de ONG, con más capacidad, ha ido ofreciendo oportunidades para crear alianzas a favor de una participación democrática más amplia y de objetivos inscritos en el marco de un desarrollo humano sostenible.

El empresariado del país y el aprovechamiento de oportunidades lucrativas en el mercado estaban sujetos a restricciones de aprobación y protección política. El cambio de un empresariado asentado hacia uno que surge sin protección, por méritos, en mercados legítimos, es de fundamental importancia para reducir la pobreza, un cambio que el Estado sigue buscando al mejorar las condiciones para hacer negocio en Paraguay con varios proyectos del MIC apoyados por el PNUD. Sectores empresariales miembros de la Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC, 1981), el Pacto Ético Comercial (PEC, 2005) y el Pacto Global (promovido desde 2000 por las Naciones Unidas a nivel internacional y establecido en 2008 en Paraguay)<sup>28</sup> proveen plataformas para una mayor contribución a las estrategias de desarrollo, aunque el tema de la responsabilidad social corporativa ha surgido solo recientemente en el país. El Presidente de la República acaba de declarar su interés en trabajar más estrechamente con el sector privado.

Uno de los desafíos principales para la implementación más eficiente de las políticas públicas sigue siendo el ordenamiento institucional y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, de manera que evite las duplicaciones y promueva

---

26 “Programa Tekoporá”; “Programa ABRAZO”; “Unidades de Salud de la Familia”; “Paraguay Lee y Escribe. Alfabetización de personas jóvenes y adultas”; “Inclusión a las personas en el ejercicio de su derecho a la identidad”; “Programa Nacional de Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar”; “Ñamba’apo Paraguay. Programa de Trabajo Temporal”; “Mejora de las condiciones de habitabilidad”; “Abastecimiento de agua y saneamiento en comunidades urbanas, rurales e indígenas”; “Reforma Agraria Integral”; “Territorio, participación y desarrollo: pueblos indígenas aseguran su territorio”.

27 Pej., en salud, el Gobierno ha expandido la Estrategia de Atención Primaria de Salud (APS); el Programa Tekoporá ha aumentado la cobertura de 14.000 familias en 2008 a 112.000 familias en extrema pobreza en junio de 2010; se ha creado la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA); y en nutrición, se ha establecido el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Paraguay (PLANAL), el cual, de algún modo, representa la continuidad del PROAN.

28 Véase [www.adec.org.py](http://www.adec.org.py); [www.pactoetico.com.py](http://www.pactoetico.com.py); [www.pactoglobal.org.py](http://www.pactoglobal.org.py); y las publicaciones del PNUD (2008) *Estudios de casos, Responsabilidad Social Empresarial*, y (2008) *Estudios de casos, Red local del Pacto Global de Paraguay*.

sinergias. Además, es necesario seguir buscando acuerdos sobre la agenda-país, más aún teniendo en cuenta los datos de la emigración<sup>29</sup>.

## 2.3 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL AL DESARROLLO

**Inversiones binacionales de gran envergadura.** Desde la década de los setenta a los noventa, Paraguay negoció y contribuyó a las monumentales inversiones y obras de las centrales hidroeléctricas de Itaipú y Yacyreta, con inversiones y financiamientos nacionales, binacionales e internacionales (Brasil y Argentina sobre todo)<sup>30</sup>. Mientras la devolución de estos préstamos continuará por más de una década todavía, estas obras produjeron, en las últimas dos décadas, ingresos importantes al Tesoro Nacional para cubrir las tareas del Estado.

**La cooperación técnica internacional** dedicada al desarrollo sostenible despegó en los años noventa, aunque la configuración del país –su tamaño, sus recursos naturales, su posición geoestratégica– atrajeron un número limitado de cooperantes. La Secretaría Técnica de Planificación (STP) de la Presidencia de la República<sup>31</sup> ha presentado escasa información resumida sobre la cooperación internacional en el país<sup>32</sup>. Los datos sobre las diferentes formas de cooperación para el desarrollo están dispersos y no se encuentra disponible ninguna publicación reciente que los haya sistematizado. Paraguay adhirió a la

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo a mediados de 2009. El Ministerio de Hacienda, responsable de la política de endeudamiento del Estado y cuyo titular es Gobernador por Paraguay ante los bancos multilaterales (BID, BM, CAF, FONPLATA), ejerce control sobre los préstamos de los bancos internacionales de desarrollo al Paraguay y, en el período evaluado, asumió un rol más sustantivo, definiendo planes y contenidos y hasta ejecutando proyectos piloto.

Según la STP, en 1997, los principales contribuyentes multilaterales fueron la Unión Europea, el BID y las agencias de las Naciones Unidas, y en el plano bilateral, Japón y Alemania<sup>33</sup>. En total, se contaba con 151 proyectos con aportes no reembolsables por un monto comprometido de US\$ 279 millones<sup>34</sup> (60% bilaterales, 40% multilaterales) dedicados, en orden de prioridad, al fortalecimiento del Estado, al sector agrario, al sector social (educación, salud), al medio ambiente y al sector industrial. En fortalecimiento del Estado y apoyo a los sectores de comercio e industria, el PNUD era el principal proveedor de servicios de cooperación; contribuyó con un 8,7% de los fondos, mientras que el Gobierno –en buena parte financiado por préstamos de bancos multilaterales de desarrollo– aportaba el grueso del dinero. En 2004, en el área de la modernización institucional, los mayores desembolsos fueron efectuados por USAID, Alemania, la Unión Europea, el BID, la OEA, el PNUD y UNICEF, mientras que en recursos naturales y medio ambiente, Alemania, el PNUD (fondos del GEF) y USAID fueron

29 Véase el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009. Ampliando horizontes: Emigración internacional paraguaya*, para conocer las recientes tendencias históricas al respecto, y el *Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano*.

30 El costo de construcción de Itaipú, p.ej., con intereses de préstamos acumulados, alcanzó unos US\$ 16.000 millones.

31 En 2004, se creó la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional dentro de la STP.

32 Esta evaluación obtuvo dos documentos de la STP al respecto: un *Informe Anual de la Cooperación Técnica Internacional 1996-97*, del Gobierno Wasmosy, y un resumen de la “Cooperación Técnica y Financiera Internacional no Reembolsable. Ejecución acumulada a junio de 2004”, establecido mediante un proyecto con el PNUD.

33 No aparece en el informe el aporte de USAID (que existía, pero era menor al de 2004). La STP muestra, para 2004, un cuadro parecido, pero incluye USAID como el mayor contribuyente bilateral por la aprobación del Programa Umbral (US\$30 millones). Documentos de instituciones de cooperación presentan cifras muy distintas; muchas no proveen definiciones, ni a qué contribuciones exactamente se refieren.

34 En los años 1998 a 2004, los aportes anuales externos totales oscilaron entre US\$ 220 y 280 millones, según la STP (2004).

los principales contribuyentes. Medidas para reducir la pobreza fueron financiadas, sobre todo, por la Unión Europea –mediante apoyo presupuestario–, la República de Taiwán y, en forma creciente, por España, que se ha vuelto un socio estratégico importante para el PNUD por haber apostado a la multilateralidad en la cooperación vía Naciones Unidas<sup>35</sup>.

Actualmente, las áreas de gobernabilidad, reducción de la pobreza y medio ambiente siguen siendo clave dentro de la agenda de estos cooperantes con Paraguay, incluidos los bancos de desarrollo internacionales. La “Estrategia de País del Banco con Paraguay 2009-2013” del BID<sup>36</sup> incluye la modernización/reforma del Estado como un punto crucial, siendo el segundo sector de importancia en términos de desembolsos de los últimos cinco años (el primero es infraestructura de todo tipo). A su vez, la “Estrategia de Alianza con la República del Paraguay 2009-2013” del Banco Mundial resalta la gobernabilidad como uno de los tres sectores estratégicos, al lado de la lucha contra la pobreza y el crecimiento económico en un ambiente sostenible, y enfoca el combate a la corrupción dentro de esta área<sup>37</sup>. Al mismo tiempo, dentro de los riesgos identificados en sus respectivas estrategias, se menciona como un riesgo “alto” la débil gobernabilidad, en especial en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, ya que la coalición gobernante APC no cuenta con una mayoría parlamentaria.

Las contribuciones de cooperación internacional en favor de Paraguay han aumentado en esta década. Pero, aun tomando las cifras indicadas por la STP (2004), la contribución externa al

desarrollo del país no llega al 2% de su PIB anual (aproximadamente el 6% del gasto público central en 2003). La importancia de la cooperación internacional en Paraguay consiste en incentivar y complementar inversiones públicas en áreas de alta importancia para el desarrollo humano –sociales, económicas y ambientales– y en elevar las capacidades nacionales para manejar mejor sus propios recursos.

**Cooperación Sur-Sur.** El Paraguay mantiene vínculos de cooperación con Argentina a través del Fondo Argentino de Cooperación (FO-AR) y tiene un acuerdo de cooperación vigente con Brasil que facilita el intercambio de personal e información. Según la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en América Latina, entre los años 2007 y 2008, hubo 1.879 acciones de cooperación Sur-Sur bilateral, lo que representa un aumento del 27%. En el 80% de los casos, países como Cuba, Argentina, México y Brasil eran el socio oferente. Más de la mitad de dichas acciones se dieron en Venezuela (por su estrecha relación con Cuba) y Paraguay (por su relación con Argentina). El costo económico de esas acciones superó los 13 millones de dólares. La cooperación Sur-Sur y triangular en el 2008 registró alrededor de 72 acciones/proyectos. El 60% de dichas triangulaciones recayó, como socios oferentes, en Chile y México. Los socios receptores de estas acciones fueron mayoritariamente Ecuador (27%), seguido de Nicaragua, Paraguay y El Salvador (entre el 10% y el 20% de acciones cada uno). El financiamiento correspondió preferentemente a Japón, Alemania (con un 67% y un 24% respectivamente), y últimamente a España (con un 9%)<sup>38</sup>.

35 La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) trabaja con el PNUD mediante tres líneas de financiamiento y proyectos: a) confiere al PNUD la administración de proyectos de la AECID, p.ej., en gobernabilidad (tributación, seguridad, etc.); b) proyectos ganados por concurso por el PNUD-Paraguay del Fondo de España para los ODM, ubicado en el PNUD, y c) un nuevo Fondo España-PNUD para América Latina, para el cual se elabora actualmente el marco estratégico de cooperación.

36 El BID es el principal agente multilateral en Paraguay, con una cartera de 106 proyectos por más de US\$ 750 millones a marzo de 2009.

37 Para mayores detalles, ver anexo IV, “La Gobernabilidad y la anticorrupción en el Paraguay” de la *Estrategia de Alianza con la República del Paraguay*.

38 Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Madrid, noviembre de 2009.

Finalmente, varias entidades gubernamentales, en particular la Unión Europea, cooperan indirectamente con Paraguay a través de un fortalecimiento del MERCOSUR. Un fondo estructural del MERCOSUR<sup>39</sup> también favorece a ese país con el objetivo de compensar parcialmente sus desventajas estructurales frente a los otros miembros. Mediante un reciente acuerdo, Brasil cofinancia y apoya la gestión de un programa de construcción de 160.000 viviendas en Paraguay.

Uno de los principales desafíos de Paraguay para superar sus problemas de desigualdad y pobreza y de un medio ambiente en deterioro es lograr una visión de desarrollo equitativo ampliamente compartida en el país. Se trata de construir estructuras públicas creíbles y un sistema competitivo en lo político y en lo económico con el cual pueda identificarse la población, basado en reglas válidas para todos y con igualdad de oportunidades.

---

39 El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR-FOCEM.



# EL PNUD EN PARAGUAY

### 3.1 LA ESTRATEGIA DEL PNUD Y LA COORDINACIÓN CON EL SNU

El primer Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), válido para las agencias de las Naciones Unidas en Paraguay, se elaboró en 2001-2002. Su predecesor, la Evaluación Conjunta del SNU en Paraguay (ECP de 2001) identificó los principales nudos de su desarrollo: “un modelo de crecimiento económico agotado, el deterioro del medio ambiente, la inequidad y exclusión social, y un Estado de Derecho limitado en su alcance y en su vigencia”. El Sistema de Naciones Unidas propuso entonces orientar los esfuerzos de su cooperación al siguiente objetivo general: “Contribuir al desarrollo humano sostenible del Paraguay mediante el fortalecimiento de sus instituciones democráticas y representativas, la superación de las inequidades sociales y el respeto al medio ambiente en el marco de la plena vigencia de los derechos humanos”. Este objetivo tenía y tiene validez para el período bajo evaluación y para todo el SNU en Paraguay.

En base a este primer MANUD, el PNUD elaboró y presentó a comienzos del 2002 su Segundo Marco de Cooperación con el País (CCF), válido inicialmente para 2002-2004, y posteriormente extendido hasta 2006. Este documento propone como áreas temáticas estratégicas: a) el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza; b) la

gobernabilidad democrática y la modernización del Estado; c) la competitividad, la integración económica internacional y el desarrollo productivo; y d) las tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo.

Al inicio del período evaluado (2000-2001), el PNUD-Paraguay salió de una situación programática que requería medidas urgentes de tipo operativo (depurar una cartera dispersa, regularizar contratos y establecer oficinas adecuadas), para lo que, entre otras acciones, se arrendó la Casa de las Naciones Unidas. Se iniciaron además acciones sustantivas, como la elaboración de un segundo Informe Nacional de Desarrollo Humano (2003)<sup>40</sup>, que radiografió la situación del país, y proyectos que apoyaban la elaboración de estrategias y políticas (p.ej. un Libro Blanco sobre reformas institucionales, el establecimiento de un observatorio del presupuesto con análisis del gasto social junto con UNICEF<sup>41</sup>, la promoción del Pacto Global, etc.). En el debate del presupuesto nacional de 2004, el Parlamento elegido en 2003 comenzó a introducir restricciones en la administración de proyectos y programas del Gobierno por parte de agencias externas de cooperación como el PNUD<sup>42</sup>, hasta someter, en 2007, esta modalidad al mismo ritmo presupuestario al cual está sujeto el Estado<sup>43</sup>. La reorientación del Programa del PNUD, inducida por ambos lados –el PNUD y el Gobierno–, llevó a la organización a una situación financiera crítica

40 En 1995, se había publicado un primer Informe Nacional de Desarrollo Humano dedicado al tema de género.

41 Véase [www.gastosocial.org.py](http://www.gastosocial.org.py)

42 Desde ese año, se suelen restringir las transferencias de recursos nacionales para su administración a instituciones internacionales en las discusiones del presupuesto nacional en el Parlamento.

43 Como en otros países, trabajar vía el PNUD implicaba la posibilidad de transferir a éste presupuestos para períodos multianuales, evitando así la devolución de saldos no gastados al final del año al Tesoro Nacional, lo que facilitaba una ejecución más continua; en los últimos años, el Ministerio de Hacienda ha estado evaluando la idea de que el Estado opere con presupuestos multianuales.

**Tabla 3. Resultados programáticos apuntados por el PNUD en los dos ciclos de planificación (2002-2011)**

Área	Resultados 2002-2006	Resultados 2007-2011
1. Gobernabilidad democrática y modernización del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollo institucional de la gobernabilidad democrática e implementación de una visión para el futuro del país.</li> <li>▪ Fortalecimiento de la capacidad de manejo de sectores clave del Gobierno.</li> <li>▪ Promoción de la seguridad pública y los derechos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, sostenida por una Administración Pública capaz de formular y aplicar políticas transparentes, eficaces, con perspectiva de género; y con el apoyo de una ciudadanía activa, velando por la plena vigencia de los derechos humanos y promoviendo la rendición de cuentas por parte del Estado.</li> </ul>
2. Reducción de la pobreza y desarrollo humano sostenible (en el 1er ciclo, se especifica Competitividad, integración económica internacional y desarrollo productivo)	<p>a) Formulación, debate e implementación de la estrategia nacional de reducción de la pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mejoras en la provisión de acceso a servicios, recursos productivos y bienes para la gente pobre.</li> <li>▪ Promoción de un desarrollo humano sostenible mediante la preparación y diseminación del Informe de Desarrollo Humano Nacional.</li> </ul> <p>b) Promoción de la competitividad del sector privado y actividades productivas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reducción de la pobreza y mejora del nivel y la calidad de vida de las poblaciones de menor ingreso, mediante el desarrollo del capital humano y el mayor acceso a servicios básicos de calidad.</li> <li>▪ Adelanto hacia el logro del ODM relativo a reducir a la mitad la pobreza.</li> </ul>
3. Ordenamiento del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fortalecimiento institucional del sector y promoción de actividades tendientes a resguardar la diversidad biológica y las energías renovables, y prevenir la desertificación y el cambio climático.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fortalecimiento de las capacidades de la Administración Pública para el ordenamiento integrado del medio ambiente y para la promoción y gestión de un desarrollo sostenible y equitativo.</li> </ul>

Fuente: Compilado por la Oficina de Evaluación de los documentos de planificación respectivos del PNUD.

en 2005<sup>44</sup>, motivando que la Representación solicitara apoyo administrativo de la sede ese mismo año<sup>45</sup> con el objetivo de aumentar la eficiencia de la Oficina, y con el resultado, entre otros, de ajustes a normas corporativas más estrictas en la contratación de personal.

Entre los cambios que se dieron en esa década en la sede del PNUD figuran tres que influyeron notablemente en la parte programática en las oficinas de los países de la región: a) se introdujo, a partir de 2004, un sistema corporativo-central

para el registro y manejo de la cartera de actividades/proyectos (Atlas); b) se unificaron las áreas corporativas temáticas del PNUD<sup>46</sup>, y c) se inició un proceso de reorientación de las intervenciones del PNUD, alejándolo de un modelo que consistió en proveer principalmente servicios de gestión de proyectos, para dirigirlo hacia una modalidad de menores servicios administrativos y mayor asesoría a políticas y el desarrollo de estructuras y capacidades nacionales que promovieran el desarrollo humano.

44 Hasta llegar a disponer de reservas financieras para un mes solamente.

45 El envío de lo que en el PNUD se denomina “Management Change Team/MCT”, término que corresponde a un plan de cambio organizacional que debe proponer soluciones en situaciones críticas.

46 Véase la página web <http://www.undp.org/spanish/temas/>

El siguiente ciclo de planificación se inició en 2005 con la Evaluación Común para el País (ECP), seguido por la elaboración del MANUD 2007-2011<sup>47</sup> y, en este marco, del Documento del Programa de Cooperación del PNUD para el País (CPD, por sus siglas en inglés).

A este proceso se añadió, por primera vez, el Plan de Acción del Programa de País 2007-2011 (CPAP, por sus siglas en inglés), mediante el cual se acuerda y firma con el Gobierno el plan de acción correspondiente del PNUD. En este documento, se ha reagrupado la acción del PNUD-Paraguay en las tres áreas: gobernabilidad democrática, reducción de la pobreza, y medio ambiente y desarrollo sostenible (véase tabla 3).

En las dos fases evaluadas, el PNUD se propuso alcanzar los resultados (*outcomes*) que se detallan en la tabla 3, de acuerdo al formato del marco lógico introducido en el último ciclo de planificación<sup>48</sup>.

En términos de contenido, se observa continuidad en la focalización temática del PNUD en Paraguay entre los dos ciclos en respuesta al desarrollo político y socioeconómico del país.

El apoyo al área de desarrollo económico, que se especificó en el primer ciclo bajo reducción de la pobreza, ha continuado en el segundo ciclo sin ser explícito. Sin embargo, el tipo de proyectos ejecutados cambió sustancialmente al haber una reducción de los “proyectos de gestión” –que consisten mayormente en servicios de administración y gestión según las normas del PNUD, como

la contratación y el pago de personal y la adquisición de bienes (a cambio de una recuperación del costo)–, a favor de proyectos de asistencia técnica. Continúan también proyectos de mayor envergadura, como “Invertir en la Gente” o la Oficina de Desarrollo Humano, cuyas actividades son de relevancia para más de un área temática.

En el período bajo consideración, se reclasificaron proyectos debido al ajuste de diferentes conceptos de catalogación<sup>49</sup> y a la decisión de separar los proyectos de gestión de los proyectos de asistencia técnica, clasificados en alguna de las tres áreas temáticas. En este último caso, se trata mayormente de proyectos ejecutados directamente por el PNUD (ejecución o implementación directa), mientras que los proyectos de gestión han sido implementados por agencias del Gobierno bajo normas del PNUD (ejecución o implementación nacional)<sup>50</sup>.

### 3.2 PROGRAMA Y ORGANIZACIÓN DEL PNUD EN PARAGUAY

El PNUD ha experimentado cambios sustanciales en su estructura, su programa y sus finanzas en el período evaluado.

Hasta la introducción del sistema Atlas, el PNUD-Paraguay aplicaba el sistema FIM para el registro y control de proyectos, actividades y finanzas<sup>51</sup>. La introducción del sistema Atlas, a partir de 2004, permitió establecer una base común de registro y rendición de cuentas a nivel global para todas las

47 Dado que, previsiblemente, habrá un cambio de Gobierno en 2013, se ha prolongado la vigencia del MANUD hasta ese año y su evaluación a medio término hasta 2011.

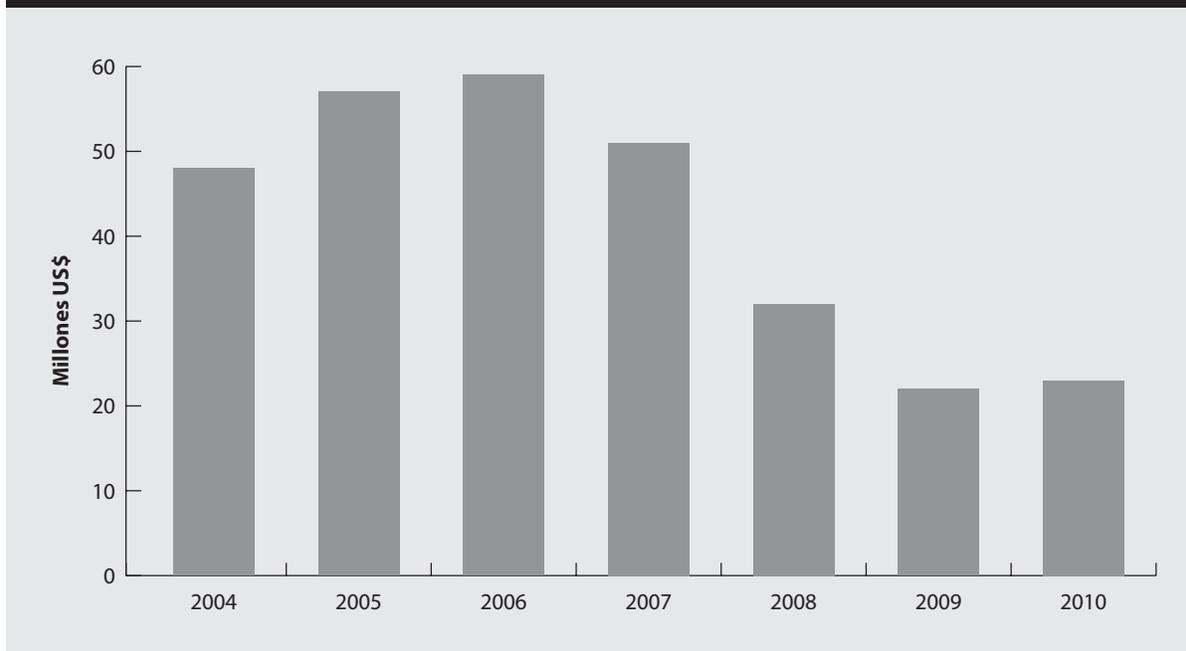
48 El marco lógico 2007-2011 especifica también productos del programa con indicadores, valores básicos de referencia y metas, así como copartícipes y recursos financieros requeridos.

49 Conceptos clasificatorios no siempre especificados en las áreas temáticas han sido: en gobernabilidad, la expresión democrática y la noción de modernización del Estado; en pobreza, la noción del logro de los ODM, competitividad/desarrollo productivo o la gestión de riesgos; y en medio ambiente, la noción del desarrollo sostenible, el desarrollo local o, menos frecuentemente, la energía. Los temas de género, juventud e indígenas tienen carácter transversal, pero son tratados en Paraguay como áreas de trabajo; la Oficina de Desarrollo Humano (ODH) y el tema de la prevención de crisis y recuperación (PCR) son enmarcados como proyectos.

50 En la terminología del PNUD, los proyectos de ejecución/implementación nacional se denominan NEX o NIM y los proyectos ejecutados/implementados directamente por el PNUD, DEX o DIM.

51 El *Financial Information Management (FIM) System*, un sistema corporativo del PNUD.

**Gráfico 4. Presupuesto anual de proyectos vigentes 2004-2010 (US\$ corrientes)**



Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el PNUD-Paraguay.

oficinas del PNUD en tiempo real. Por lo tanto, se tienen disponibles series de datos comparables globalmente a partir de 2004. Los dos ciclos evaluados aquí comparan básicamente dos épocas de tres años cada uno: 2004-2006 y 2007-2009 (incluyendo los primeros meses de 2010 en algunos casos).

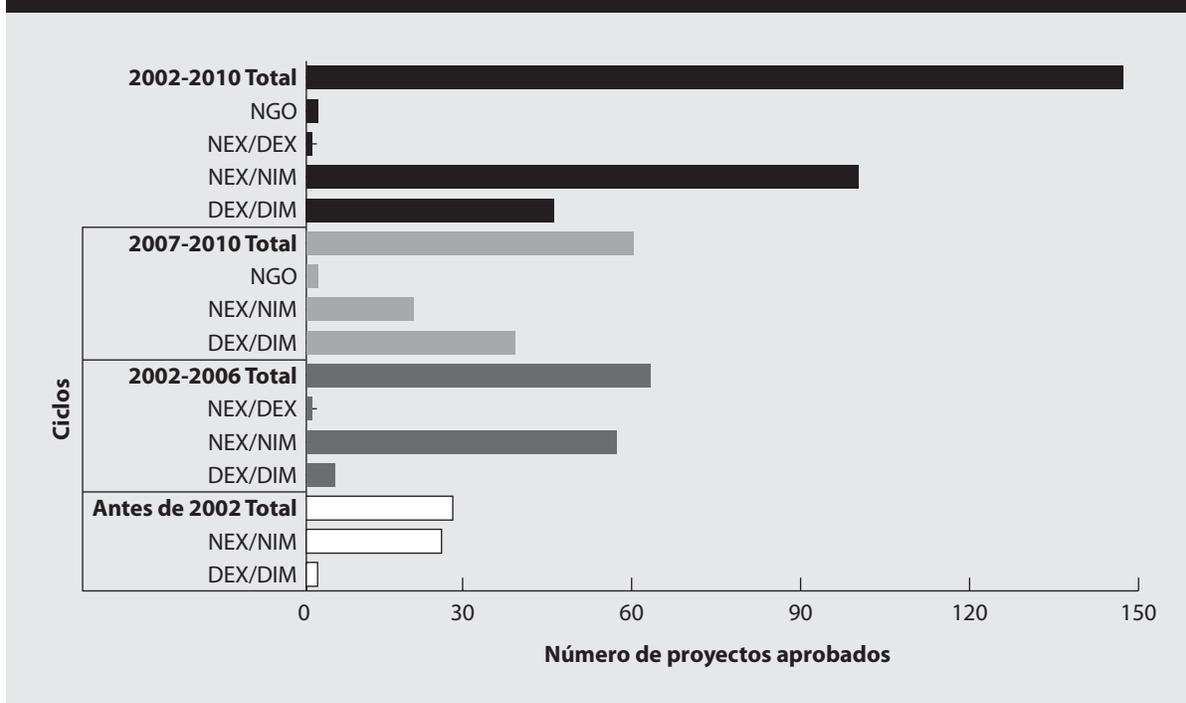
La evolución del volumen de recursos manejados por el PNUD (gráfico 4) indica una reducción sustancial de los fondos presupuestados en el segundo ciclo. Sin embargo, la tasa de ejecución en el primer ciclo fue relativamente baja (véase gráfico 9 más abajo) y aumentó en el segundo.

Además, la composición de la cartera y procedencia de los fondos ha cambiado (gráfico 5): mientras en el primer ciclo se contaba con seis proyectos ejecutados bajo la responsabilidad directa del PNUD (caracterizados con las siglas DEX –ejecución directa– o DIM –implementación directa), este

tipo de proyecto aumentó a 37, o dos tercios de los aprobados, en el segundo ciclo<sup>52</sup>. Al mismo tiempo, se redujo sustancialmente el presupuesto promedio por proyecto. En estos casos el financiamiento no venía del Gobierno, sino del PNUD o de terceras fuentes. Los proyectos ejecutados bajo la responsabilidad de reparticiones del Gobierno, pero de acuerdo a normas de contratación y adquisición del PNUD (caracterizados por las siglas NEX –ejecución nacional– o NIM –implementación nacional), disminuyeron de 55 en el primer ciclo a 19 proyectos aprobados en el segundo, principalmente antes del cambio de Gobierno. Desde mediados de 2008, cuando se produjo la alternancia en el Poder Ejecutivo, se ha acentuado la oposición de los demás poderes del Estado a la facilitación en la ejecución de proyectos y programas del Ejecutivo, varios de los cuales se encuentran vinculados al PNUD. En ambos ciclos, se han combinado dos modalidades (NEX y DEX) en un mismo proyecto. Por otra

52 Esta sección está basada en una lista de 145 proyectos entregados a la evaluación, establecida en 2010 (véase también anexo 4).

**Gráfico 5. Número de proyectos aprobados según modalidad de ejecución 2002-2010\***



\* Incluye los proyectos que se asumen como aprobados antes del 2002. Estos tienen números de inicio 1901 o 1905 (26 casos); un proyecto ha sido una combinación de DEX y NEX.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el PNUD-Paraguay.

parte, en el segundo ciclo se han aprobado dos proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil (ONG).

Esta reestructuración de la cartera conllevó una reducción de ingresos para el PNUD. Mientras el modelo anterior consistía en ofrecer servicios de gestión de proyectos por una comisión para recuperar costos, una mayor oferta de servicios que el PNUD llama sustantivos –de asesoría y asistencia técnica– obligó a su oficina nacional a buscar fondos para tales actividades, dado que el PNUD corporativo dispone de recursos reducidos para esta parte del trabajo de sus oficinas en América Latina. Actualmente, el PNUD y el

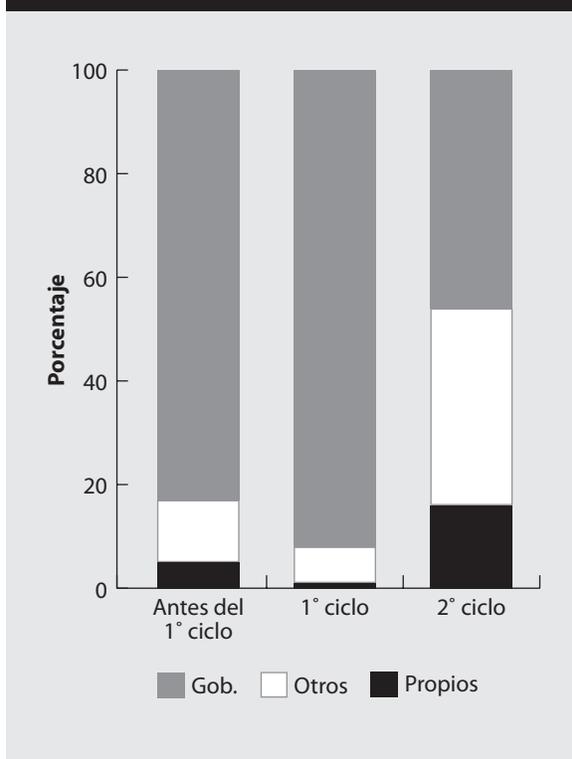
Gobierno han optado por una combinación de ambos servicios: de gestión y sustantivos.

En la época bajo consideración, la mayor parte del financiamiento de la cartera de proyectos provino de fondos del Gobierno, principalmente mediante préstamos del BID y del Banco Mundial. El recorte en la categoría “proyectos de gestión” redujo notablemente la proporción de fondos gubernamentales bajo administración del PNUD en el segundo ciclo, parcialmente compensados por recursos de instituciones terceras y fondos propios<sup>53</sup>.

El nivel de gastos totales del año 2008 era equivalente al del año 2004 (véase tabla 4). Normalmente, en los años que siguen a un cambio de

53 Según la página web del PNUD, el presupuesto disponible para 2010 (US\$ 22,5 millones) se divide de la siguiente manera: Gobierno del Paraguay, 45%; BID, 25%; PNUD, 10%; Gobierno de España, 8%, Fondos bilaterales de España, 4%; y los demás, 8% (Comisión Europea, GEF, Gobierno de Italia, GTZ, JICA, ONUSIDA, PNUMA, USAID). El porcentaje del BID podría, como antes, entenderse como recursos del Gobierno por ser préstamos a este, elevando su proporción a 70%.

**Gráfico 6. Presupuesto de proyectos aprobados por fuentes de financiamiento por ciclo**



Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por PNUD-Paraguay.

gobierno, una vez que se han establecido las relaciones entre el PNUD y el Ejecutivo, el volumen de ejecución suele aumentar.

En 2008, los recursos regulares del PNUD en Paraguay aumentaron sustancialmente, aunque alcanzaron menos del 10% de los gastos del programa. El Programa se vio ante una situación estructural y financiera crítica en 2008 –un indicador de que la crisis institucional en 2005 era sólo el inicio de un proceso de ajuste profundo<sup>54</sup>. En el momento de esta evaluación, la Oficina pasaba por un proceso de redefinición de su perfil para responder a las nuevas orientaciones estratégicas y a las limitaciones a las cuales está sujeta. Debido a estos cambios, el PNUD acudió a la sede corporativa para que aumentara sus aportes de diferentes fuentes internas, lo que ha sido el caso.

El gráfico 7 muestra la aprobación de nuevos proyectos por ciclo en las áreas temáticas como consecuencia de las decisiones estratégico-programáticas del PNUD. No refleja la continuación, en el segundo ciclo, de los proyectos aprobados en el primero; la cartera de proyectos vigentes del PNUD en el momento de esta evaluación llegaba a 98. El gráfico presenta los proyectos, ordenados por área temática, de acuerdo a la reclasificación

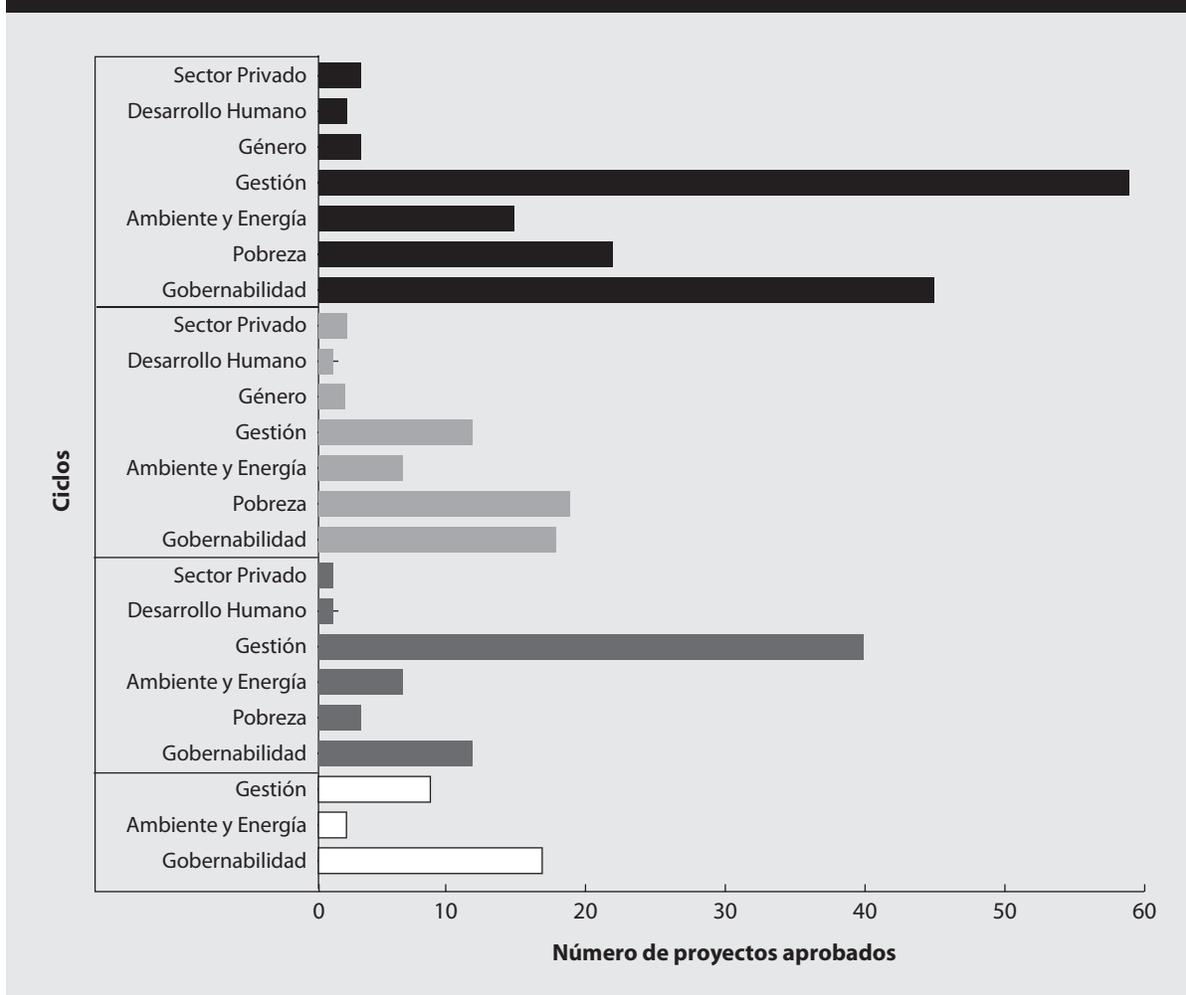
**Tabla 4. Gastos totales para el programa, la gestión y financiamiento de la Oficina del PNUD 2004-2009**

Gastos (en miles de US\$ y %)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A. Gastos Totales del Programa	20.752	25.999	35.687	33.072	20.420	17.215
B. Gastos Totales Gestión Global	1.227	1.065	1.350	1.724	1.958	1.538
C. Gastos Totales, Recursos Regulares	424	565	641	734	1.821	1.708
D. Ratio Total Recursos Regulares/ Total del Programa(C/A)	2,0%	2,2%	1,8%	2,2%	8,9%	9,9%
E. Ratio Total Recursos Regulares/ Total Gastos de Gestión Global(C/B)	34,6%	53,1%	47,5%	42,6%	93,0%	111,1%
F. Ratio Total Gestión Global/Total Recursos Regulares (B/A)	5,9%	4,1%	3,8%	5,2%	9,6%	8,9%

Fuente: Atlas snapshot

54 La revaluación del guaraní frente al US\$, que fue del 26% en dos años, contribuyó a agudizar estos problemas.

**Gráfico 7. Número de proyectos aprobados según área prioritaria por ciclo y total 2002-2010\***



\* Incluye los proyectos que se asumen como aprobados antes del 2002 (26 casos).  
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el PNUD-Paraguay.

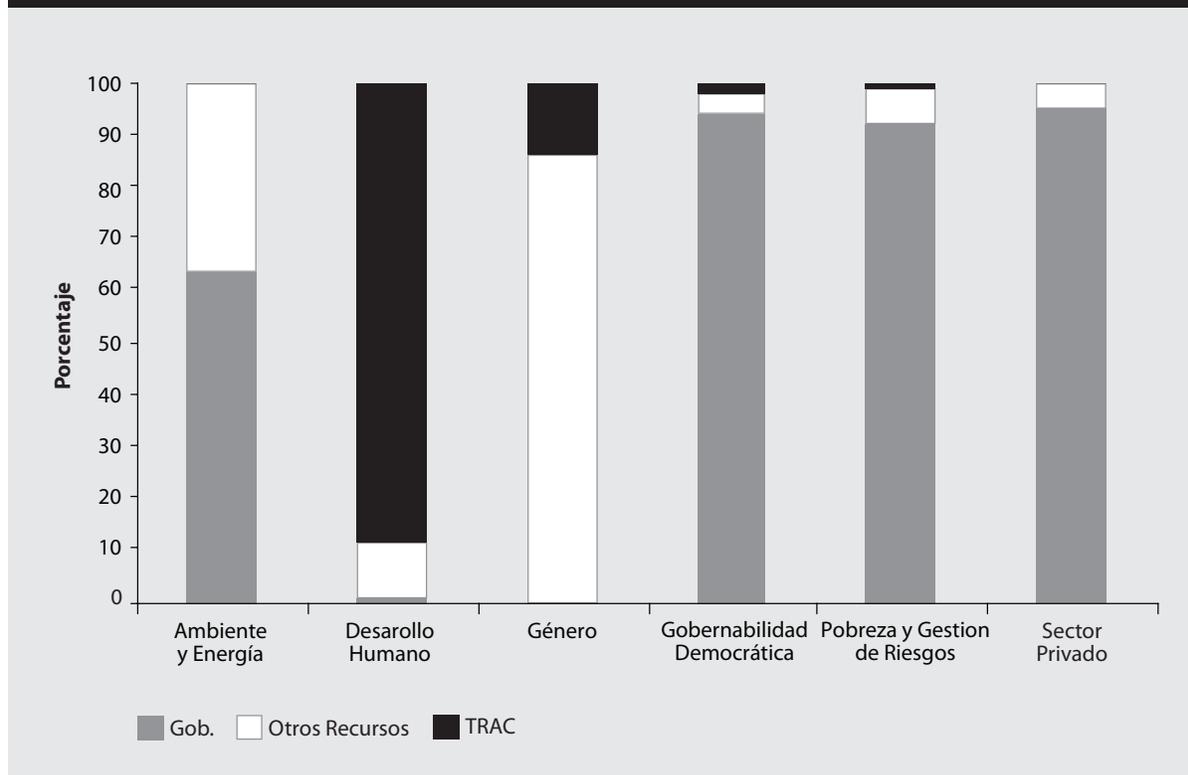
efectuada en 2008-2009, la cual creó la categoría de proyectos de gestión. Se puede observar:

- la reducción de proyectos de gestión, de 39 en el primer ciclo a 11 en el segundo (hasta fines de 2009); hasta el primer ciclo, estos proyectos eran registrados mayormente bajo la categoría de gobernabilidad y modernización del Estado, y bajo pobreza; se trata de proyectos financiados sobre todo por el Gobierno, normalmente con préstamos multilaterales;
- el aumento de proyectos en el área de gobernabilidad, de 11 en el primer ciclo a 17 en el segundo;

- el aumento de proyectos en el área de reducción de la pobreza, de 3 en el primer ciclo a 18 en el segundo (hasta 2009);
- la continuación del apoyo en el área de medio ambiente, con la aprobación de 6 proyectos en cada uno de los dos ciclos;
- la aprobación de 3 proyectos en el área de género en el segundo ciclo, frente a ninguno en el ciclo anterior.

Esta comparación demuestra, en primer lugar, el cambio estratégico hacia proyectos sustantivos. El número de proyectos aprobados en los

**Gráfico 8. Distribución de los fondos presupuestarios según fuentes, por área prioritaria 2004-2010**



Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el PNUD-Paraguay.

dos ciclos fue casi igual; sin embargo, el presupuesto promedio por proyecto bajó sustancialmente (véase gráfico 4), con una diversificación de fuentes de financiamiento.

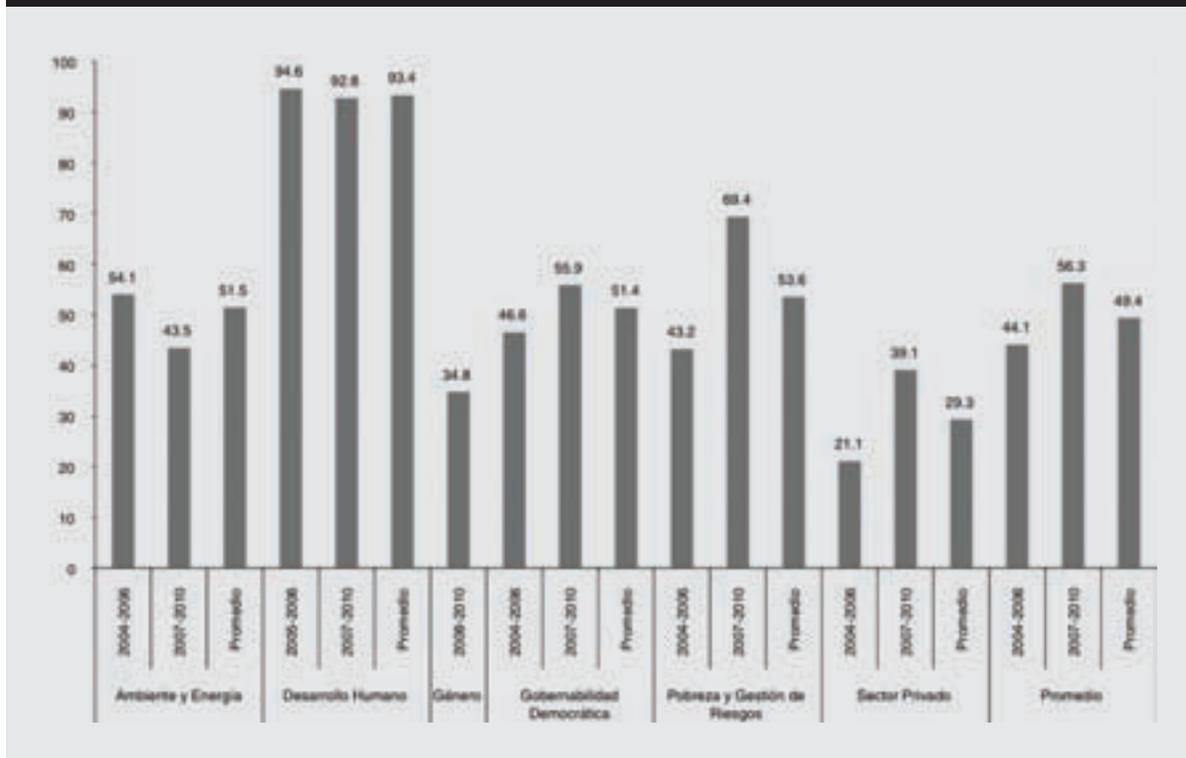
Es preciso aclarar que este gráfico no incluye actividades no plasmadas en proyectos financiadas por el PNUD o donantes, como la promoción de nuevas iniciativas (p.ej., el Pacto Global entre el empresariado del país), mientras no resulten en una propuesta de proyecto aprobada; ni actividades de promoción, la facilitación de conexiones o visitas de autoridades nacionales a países en el Cono Sur, etc., las cuales suelen ser reducidas en términos financieros, pero pueden ser sustantivas y conducir a nuevos proyectos.

En términos de volumen financiero absoluto por área temática, el PNUD-Paraguay invirtió y manejó, en total, fondos de igual tamaño en las dos grandes áreas de gobernabilidad y de pobreza

(incluyendo el apoyo al sector privado), con algo más de 40% cada uno, seguido por medio ambiente, con un 15%, lo que refleja la importancia estratégica relativa asignada a estas tres áreas temáticas principales.

El gráfico 8 presenta la distribución relativa de presupuestos por fuentes de financiamiento. El área de gobernabilidad contó con el mayor porcentaje de fondos propios del PNUD. El 46% de sus aportes a actividades se clasificaron en este rubro; desarrollo humano (que incluye el proyecto de la ODH) y pobreza/gestión de riesgos recibieron un 20% respectivamente; otro 8% fue asignado a medio ambiente y un 3% al sector privado. Como en desarrollo humano y en género –ambos de un volumen relativo reducido– no se pudo contar con fondos del Gobierno, fueron financiados con recursos propios (en el primer caso) y terceras fuentes (en el segundo caso). En el área de medio ambiente, se pudo contar con aportes del GEF.

**Gráfico 9. Tasa de ejecución presupuestaria por área temática y ciclo 2004-2010**



Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el PNUD-Paraguay.

Las tasas de ejecución en las diferentes áreas temáticas han sido desiguales. En general, fueron bajas en el primer ciclo y mejoraron en el segundo (gráfico 9).

El área de Desarrollo Humano corresponde a la Oficina de Desarrollo Humano (ODH), formada por seis profesionales (hasta 2008) ubicados en la Oficina del PNUD. La alta tasa de ejecución se explica por el hecho de que la ODH es, administrativamente, un proyecto interno. Al otro extremo de la tasa de ejecución, se encuentra el apoyo al sector privado, mayormente proyectos con el Ministerio de Industria y Comercio que despegaron lentamente. En los rubros de mayor tamaño –gobernabilidad y reducción de la pobreza– se observa una mejora sustancial en la tasa de ejecución en el segundo ciclo debido, sobre todo, al hecho de que el primer ciclo era de iniciación y despegue de programas.

**Tabla 5. Recursos Humanos del PNUD Paraguay por áreas, septiembre de 2008**

Área	Personas	Proporción del total
Oficina CR y Dirección	13	22%
Programas y ODH*	17	29%
Operaciones	29	49%
Total	59	100%

\* Según la Oficina del PNUD en Paraguay, el equipo del IDH (hoy 4 personas) contribuye con sus análisis y propuestas a las actividades programáticas (inducción de proyectos, p.ej., en el sector del agua). Este equipo es contratado bajo la modalidad de proyectos y, como todo el personal de proyectos, no es incluido en los recursos humanos de la Oficina del PNUD.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos suministrados por la oficina de PNUD Paraguay

De acuerdo con el organigrama válido en septiembre de 2008, el PNUD-Paraguay y la oficina del Coordinador de las Naciones Unidas

contaba con una plantilla de 59 personas, de las cuales 49% pertenecían al área de operaciones (finanzas, administración, recursos humanos, adquisiciones), 17% a la Unidad de Programa, incluyendo la Oficina de Desarrollo Humano, y 13% a la dirección y coordinación del SNU, que comprende también el área de comunicación.

El número de contratos de término fijo y de servicios, que incluye el personal empleado por el PNUD en proyectos, así como personal de otras agencias de las Naciones Unidas administrado por el PNUD (como UNFPA, UNIFEM, UNIC, etc.), ha crecido. Sin embargo, en vista de la situación financiera, de nuevo crítica en 2008-2009, se redujo el personal a fines de ese período y se está modificando la composición en las relaciones de empleo a favor de una mayor flexibilidad para poder responder a cambios en la disponibilidad de recursos.

El seguimiento y la evaluación de los proyectos evolucionaron progresivamente en el curso de la última década. Cuando el programa se dedicaba a los proyectos de gestión, el trabajo del PNUD consistía en efectuar su administración con un control operativo implícito. La información sobre resultados se hizo de acuerdo a las normas correspondientes de las instituciones cofinanciadoras, como el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Banco Mundial. Otro proyecto sustantivo que creció con el tiempo –Invertir en la Gente– incluye una metodología de seguimiento y evaluación de los gastos sociales del Gobierno.

A nivel de los MANUD, la Coordinación de las Naciones Unidas no ha monitoreado sistemáticamente los resultados pese a disponer de un marco elaborado de resultados e indicadores. En la medida en que el PNUD inició proyectos de

ejecución directa, aumentaron las necesidades de seguimiento y, con ello, las necesidades de conocimiento de los sistemas corporativos. En 2005, se introdujo el sistema Atlas para fines de registro y administración. De acuerdo con el PNUD, siempre se hizo el monitoreo de los proyectos con visitas y discusiones periódicas con las contrapartes y se establecieron informes de progreso, aunque esta evaluación no logró obtener esos documentos, excepto, del período actual, los correspondientes a proyectos visitados en el campo<sup>55</sup>.

Un seguimiento y una evaluación estructurada dependen en buena parte de la aplicación de instrumentos de preparación (como la línea de base, el marco lógico, los planes, etc.) y de gestión de un proyecto (reuniones documentadas, informes estandarizados, evaluaciones internas, etc.). Vistos los documentos de proyectos disponibles, el instrumental de seguimiento del PNUD ha sido modesto. Un reciente análisis interno<sup>56</sup> constata al respecto que, en muchos casos, no se establecieron los instrumentos iniciales en los proyectos, no se pidieron a tiempo los planes operativos anuales (POA) ni se convirtieron estos en herramientas para el seguimiento; tampoco hubo una adecuada sistematización de la información (p.ej., en informes de proyectos, reuniones con ayudas memoria y visitas de campo documentadas) ni una relación directa del registro en el sistema Atlas con los productos.

El PNUD-Paraguay actualmente está realizando un esfuerzo por utilizar el sistema Atlas para el seguimiento de proyectos, lo que presupone establecer los instrumentos en los proyectos que lo hacen posible. Desde 2009, se han establecido planes de trabajo por institución apoyada que sirven como instrumentos para el seguimiento.

---

55 La información de proyectos puesta a disposición de esta ERD consistía básicamente en varios PRODOC para menos de la mitad de los 145 proyectos incluidos en la lista.

56 PNUD, Unidad de Programa, Sistema de Seguimiento y Evaluación, abril, 2010

### Recuadro 1. Síntesis de los hallazgos principales en el capítulo 3

**Estrategia.** En la última década, se avanzó en la definición de un marco estratégico más relevante en términos de desarrollo. Se implementó un viraje estratégico hacia un programa más sustantivo (servicios de asesoría y asistencia técnica), alejándose de la preponderancia de los servicios de gestión para el Gobierno, dando continuidad a la misma focalización temática. Existe una alta coincidencia y alineamiento entre el mandato expresado en los documentos estratégicos del PNUD y las declaraciones político-estratégicas de los Gobiernos en el período bajo evaluación.

**Organización.** El PNUD ha experimentado cambios sustanciales en su organización y finanzas en el periodo evaluado, reorganizaciones estructurales, tales como reducción de personal y modificaciones a las modalidades de contratación y la introducción del sistema Atlas, junto con el ajuste de una serie de normas corporativas y procesos administrativos.

**Gestión programática.** Al inicio del periodo evaluado, el PNUD manejaba un programa financiado en más del 90% por fondos del Gobierno, clasificado bajo modernización del Estado; en el segundo ciclo de planificación (2007-2011), disminuyeron fuertemente los servicios de proyectos de gestión a favor de proyectos de asistencia técnica de menor volumen, muchos ejecutados directamente por el PNUD. Este cambio redujo sustancialmente el ingreso financiero del PNUD, compensado parcialmente por mayores aportes de terceros y de fondos corporativos.

**Coordinación del SNU.** Los MANUD de la presente década ayudaron a crear una visión común del apoyo de las Naciones Unidas al país. Una ubicación compartida (la Casa de las Naciones Unidas), desde 2001, proyectos conjuntos de alto impacto ("Invertir en la Gente" y otros) y una cultura de reuniones regulares de coordinación con respuestas conjuntas a los desafíos que se presentaban han mejorado acciones conjuntas y reducido duplicaciones. Sin embargo, todavía existen algunas de esas duplicidades y la coordinación de las Naciones Unidas no hace un monitoreo sistemático conjunto del MANUD.



# CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO

### 4.1 A NIVEL DE ÁREAS TEMÁTICAS

Las actividades del PNUD fueron evaluadas con miras al cumplimiento de los resultados esperados en los dos ciclos de planificación (tabla 3, capítulo 3), analizando una muestra de proyectos (anexo 4) que permite captar las contribuciones de la organización al logro de resultados de desarrollo en sus diferentes áreas temáticas.

#### 4.1.1 PERTINENCIA Y EFICACIA EN GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

##### **Pertinencia**

Ambos MANUD contaron, en su etapa de elaboración, con la participación de representantes del Poder Ejecutivo, la inclusión de estrategias nacionales y documentos oficiales de apoyo, y un control interno institucional final<sup>57</sup>. Tomando como referencia las orientaciones generales y áreas temáticas globales identificadas en estos documentos, el PNUD, junto con el Gobierno, elaboró los correspondientes Marcos y Programas de Acción para el País (CCF 2002-2004 y CPAP 2007-2011). Sin embargo, cabe notar que en el diseño de los MANUD, han estado ausentes

representantes de los Poderes Legislativo y Judicial, lo cual limita, parcialmente, la perspectiva, los enfoques y objetivos deseados<sup>58</sup>.

Durante el primer ciclo, el PNUD contaba con una cartera dispersa de “servicios de desarrollo “clasificados bajo el título de “modernización del Estado”<sup>59</sup>, aunque también implementó iniciativas sustantivas puntuales e inició proyectos que han perdurado en el tiempo (véanse próximos párrafos). En el segundo ciclo, los esfuerzos se enfocaron paulatinamente en tales programas<sup>60</sup> y, recientemente, se han definido dos prioridades estratégicas principales: la promoción de políticas públicas y la creación de espacios de diálogo. A partir de 2009, se redujo la aprobación de nuevos proyectos de gestión y se procedió a la finalización de proyectos en curso. Ese año, el PNUD estableció equipos de trabajo llamados Plataformas de Gestión de Proyectos, dedicados a brindar servicios de apoyo a entidades gubernamentales en la implementación de proyectos con el doble objetivo de alcanzar eficiencia en la ejecución y desarrollar la capacidad de gestión de las instituciones que reciben este tipo de cooperación, incluyendo la facilitación del cumplimiento de

57 El MANUD 2002-2006 se fundamentó en el “Plan de Gobierno 1999-2003” y el “Plan Estratégico Económico y Social 1999-2003”, mientras que el MANUD 2007-2011 se basó en el “Plan de Crecimiento con Equidad 2011”, la “Política Ambiental Nacional del Paraguay” y la “Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD)”.

58 El MANUD actual hace referencia a la activa participación de 11 instituciones (entre Ministerios y entidades descentralizadas) y 5 ONG.

59 Por ejemplo, PRODECO, con fondos del Gobierno prestados por el BIRF (US\$ 10 millones); Fortalecimiento de la Administración Fiscal, con fondos del Gobierno mediante préstamo del BID (US\$ 4.5 millones); Fortalecimiento para el desarrollo de los Centros de Justicia, con fondos del Gobierno (US\$ 31 millones).

60 Por ejemplo, apoyo a la Secretaría de la Función Pública para diseñar y llevar adelante reformas en el servicio civil del Gobierno; la implementación de un proyecto con la Presidencia para la elaboración de un proyecto de ley de reforma de la estructura del poder ejecutivo; el respaldo al Gabinete Social para mejorar su gestión, además de la elaboración de la política social; y la implementación de un proyecto para fortalecer las capacidades para la definición y la aplicación de políticas de agua y saneamiento.

las disposiciones locales, como la Ley de Presupuesto, la Ley de Administración Financiera y la Ley de Contrataciones Públicas, entre otros.

Durante el primer periodo, se contó con numerosos proyectos de administración de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Bajo esta modalidad, el papel del PNUD se limitó en gran parte a realizar los trámites de adquisiciones y pago a los consultores, sin influir mayormente en la elaboración del proyecto o en el diseño de estrategias de salida, aunque proveyendo un blindaje frente a posibles presiones políticas o manejos indebidos. También existieron iniciativas de relevancia, como la elaboración de un diagnóstico y propuesta de reforma institucional del Paraguay, también conocido como el Libro Blanco<sup>61</sup> en el 2003, la creación de la Oficina de Desarrollo Humano en el año 2005, el apoyo a seis Gobernaciones en el manejo estratégico, el apoyo a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de la Magistratura, a la Fiscalía General del Estado y al Ministerio del Interior en el área de seguridad ciudadana. Adicionalmente, tanto en el 2003 como en el 2008, el PNUD apoyó a los correspondientes equipos de transición presidencial. Ésta cooperación sirvió para diseñar los planes y estrategias nacionales del Gobierno, así como objetivos sectoriales en algunos de los ministerios claves.

La transición hacia el segundo ciclo fue influenciada externamente por las disposiciones del Congreso Nacional en las Leyes de Presupuesto Nacional, que restringieron el traspaso de nuevos fondos gubernamentales al PNUD para su administración. Este reaccionó realizando un importante esfuerzo durante los últimos años para lograr sinergias con otros cooperantes y con los organismos multilaterales. Adicionalmente, la organización se encuentra en conversaciones con la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Hacienda, entre otros, para extender los

programas de gestión de proyectos, entrelazados con los servicios nacionales pertinentes (p.ej., en la adquisición de bienes). La transición fue influenciada internamente por disposiciones de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe fortaleciendo un abordaje más sustantivo.

Las intervenciones del PNUD-Paraguay en el área de gobernabilidad han sido de forma creciente consistentes con las necesidades del país y pertinentes con su mandato y los objetivos estipulados en los documentos de planificación. Con un mayor énfasis en el suministro de servicios “sustantivos”, el PNUD ha profundizado su apoyo apuntando a un mayor palanqueo de sus escasos recursos a favor del desarrollo humano, sin perder de vista la importancia de facilitar la implementación de políticas adecuadas, para lo cual servicios de gestión de proyectos pueden equivaler a un aporte sistémico importante. Queda la tarea de incorporar con mayor fuerza en las planificaciones futuras a los diferentes actores y niveles relevantes en el área de la gobernabilidad, como los Poderes Legislativo y Judicial, los Gobiernos subnacionales, la sociedad civil, el sector privado y la academia.

### **Eficacia**

Los resultados formulados por el PNUD en parte coinciden en los dos ciclos de planificación (tabla 3) y ponen el acento en diferentes aspectos de la gobernabilidad. El propósito fundamental es el mismo en todo el período evaluado. La formulación de los resultados actualmente vigentes resume el desafío del apoyo a la gobernabilidad de manera más completa.

De la muestra de proyectos analizados en gobernabilidad, la mayoría cuenta con avances concretos, permitiendo captar, de forma ejemplar, la contribución del PNUD a procesos de desarrollo.

La información recopilada sobre la gestión de proyectos hace resaltar la preferencia, en años

---

61 Libro Blanco sobre la Reforma Institucional del Paraguay. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Asunción, 2003.

pasados, de entidades públicas y de organismos multilaterales de entregar la gestión de proyectos al PNUD por dos razones principales: poder dedicar recursos exclusivamente al proyecto y una ejecución fluida y transparente. Es probable que la gestión realizada por el PNUD haya contribuido así a una mayor eficiencia y eficacia en la ejecución de proyectos en la última década<sup>62</sup>. Sin embargo, la atracción del PNUD como gestor de proyectos ha disminuido en el transcurso del último período evaluado. El Estado ha mejorado paulatinamente algunos sistemas de gestión (por ejemplo, las contrataciones públicas reformadas con apoyo del BID y del PNUD) y, al mismo tiempo, ha restringido la entrega del manejo de recursos nacionales a gestores externos como el PNUD<sup>63</sup>. La organización, por su lado, ha aumentado sus exigencias administrativas (p.ej., el nuevo Manual para proyectos NEX desde 2006 y 2009, que incluye normas para pagos, para la contratación de consultores, etc.), cuestionando al mismo tiempo la preponderancia de servicios de gestión en su programa. Sin embargo, esta evaluación ha constatado que las normas de funcionamiento de los Ministerios siguen siendo un gran freno a su eficiencia y eficacia<sup>64</sup>, hecho reconocido por la misma Presidencia de la República que ha lanzado una nueva iniciativa para ordenar mejor la organización del poder ejecutivo (con el apoyo del PNUD).

El PNUD viene apoyando desde hace tres décadas a diversas reparticiones de la Administración Pública. Un ejemplo reciente es el proyecto con el Ministerio del Interior de “Atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y

de género: seguridad ciudadana”, financiado por la AECID. Contempla, entre otros objetivos, la construcción de Divisiones Especializadas de Asistencia a Víctimas en diversos puntos clave del país para atender específicamente casos de denuncias de violencia intrafamiliar y de género. Hasta la fecha, los resultados del proyecto han sido auspiciosos, habiendo capacitado a más de 800 agentes policiales y docentes del Instituto Superior de Educación Policial<sup>65</sup>. Las dos (de seis previstas) Divisiones Especializadas habilitadas han recibido más de 700 denuncias y cerca de 400 consultas telefónicas. En una visita realizada a una de las Divisiones Especializadas, se pudo comprobar los avances registrados, el equipamiento instalado y las mejoras realizadas. Al mismo tiempo, la persona entrevistada encargada del proyecto por parte del Ministerio del Interior señaló que, sin el apoyo del PNUD y la AECID, no se habría llevado adelante esta iniciativa debido a la falta de financiamiento nacional.

Todos los proyectos de gobernabilidad fueron enfocados hacia áreas prioritarias relacionadas con el efecto y los productos establecidos en el MANUD, el CPAP y la línea de acción implementada por la Representación. Un ejemplo reciente, la elaboración de una primera encuesta a nivel nacional, que ha resultado en el Informe “Indicadores de Gobernabilidad Democrática en el Paraguay”, publicado en 2009, ha sido un esfuerzo importante reconocido por el Presidente del Congreso Nacional con resultados instructivos, y sirve ahora como línea de base. Al mismo tiempo, el “Proyecto de Apoyo a la Consolidación del Programa de Gobierno” (al igual que el apoyo

---

62 En el caso de un proyecto, como el apoyo a la maquila en el Ministerio de Industria y Comercio, se indica que la ejecución a través del PNUD ha sido y sigue siendo crucial; si se ofreciera al personal profesional contratado por el PNUD una remuneración de acuerdo a la escala salarial del Ministerio, la mayoría abandonaría su puesto.

63 Se ha cuestionado tanto la necesidad de encargar la administración a un sistema externo adicional a los sistemas nacionales (y a los del prestamista multilateral, como el BID, p.ej.) como el costo de estos servicios, y también lo que se considera ser un desequilibrio entre servicios administrativos y otros más sustantivos no ofrecidos, como la ayuda en las negociaciones de tales proyectos y el apoyo cuando surgen problemas de ejecución, entre otros.

64 Salarios bajos (incluso por debajo del salario mínimo, no siempre con goce de beneficios sociales), trámites complicados y largos, pagos inciertos, riesgo de corrupción son las características que se mencionan; hay proveedores de bienes y servicios que responden a licitaciones sólo si son efectuadas por el PNUD.

65 141 agentes de Policía Urbana; 33 docentes e instructores de ISEPOL, 620 oficiales y suboficiales del “sistema 911” de llamadas, y 44 oficiales y suboficiales de distintas comisarías en Asunción, Central, Guairá y San Pedro.

brindado por el PNUD al Gobierno entrante en el 2003) permitió no solo cumplir con los productos previstos, sino que además posicionó al PNUD como un socio estratégico del nuevo Ejecutivo.

La generación de planes gubernamentales de corto plazo (100 días) y mediano plazo (5 años) sirvió para enfocar las prioridades del Gobierno. Adicionalmente, el proyecto buscó consensuar las políticas con los diferentes actores y también coordinar la cooperación técnica internacional. Otra iniciativa orientada a promover espacios de diálogo propositivo de la Fundación Desarrollo en Democracia (DENDE) puede contar con el apoyo del PNUD; existe una buena receptividad de las personas con visión propuestas para formar parte de la red (unos 21 parlamentarios y otros líderes políticos), con una actitud favorable a encontrar oportunidades para debatir y formular grandes líneas de acción futura en el país.

Un proyecto gestionado desde la Representación es el que da apoyo a la Comisión de Entes Binacionales Hidroeléctricos (CEBH), una prioridad en el actual programa de gobierno. La creación de la CEBH por el presidente Lugo ha permitido una coordinación interinstitucional más estrecha, un debate más amplio a través de eventos y seminarios, y posiciones nacionales consensuadas entre todos los actores. Teniendo en cuenta el impacto potencial de las políticas a ser desarrolladas por la CEBH, las implicaciones que este proyecto puede tener para el desarrollo económico y social del Paraguay son significativas.

Conscientes de que la mejora en la gestión de la administración pública es una condición necesaria para fortalecer el área de gobernabilidad, el PNUD ha respondido positivamente a la solicitud de apoyo de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Ya en septiembre de 2008 (un mes

después de asumir el Gobierno), se llevó adelante un análisis realizado por el equipo regional del PNUD conocido como “Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP)”. El trabajo resultante<sup>66</sup> permitió una mejor comprensión de la situación de las coyunturas nacionales y el diseño de una hoja de ruta. Por otro lado, la SFP (con apoyo del PNUD) preparó su “Plan Estratégico Institucional 2009-2013”, el cual incluyó 7 objetivos generales y 28 políticas estratégicas. Adicionalmente, la SFP se encuentra preparando las bases para proponer una carrera del servicio civil con el objeto de transparentar todo el proceso de selección de nuevos funcionarios y mejorar las condiciones internas para atraer y retener personas capaces.

La SFP también integra el equipo interinstitucional<sup>67</sup> creado por el proyecto “Innovación Estructural del Poder Ejecutivo”, implementado en 2010 con la Presidencia de la República, el cual tiene dos objetivos: 1) diseñar un Plan de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo y 2) elaborar una Propuesta de Ley de Organización del Poder Ejecutivo. Si bien es una primera etapa (hasta diciembre 2010), los resultados pueden ser de alto impacto<sup>68</sup>. Al mismo tiempo, la iniciativa ha generado un acercamiento a los principales partidos políticos y al sector privado, iniciándose un diálogo no logrado con anterioridad. Éste hecho debe resaltarse ya que no existía una proactividad por parte del Poder Ejecutivo para conversar con otros actores políticos.

Un ejemplo de intervención del PNUD en varios niveles de gobernabilidad al mismo tiempo es el proyecto “Fortaleciendo Capacidades para la Definición y Aplicación de Políticas de Agua Potable y Saneamiento”, muy ambicioso y complejo por el alto impacto potencial en la población, en especial la rural. Dicho proyecto se planteó al Fondo para

66 PNUD-JICA-SFP (2009) “Percepciones y Expectativas sobre la Reforma de la Administración Pública”.

67 Integrado además por el Ministerio de Hacienda, la Secretaría General de la Presidencia de la República, el Gabinete Civil (coordinador), la Secretaría Técnica de Planificación y la Secretaría de la Mujer.

68 El Gobierno del Perú ha establecido, en 2008, una institución permanente, en forma de la fundación SERVIR, para modernizar el servicio civil, una iniciativa con objetivos parecidos ([www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)).

el logro de los ODM financiado por el Gobierno español, basado en los resultados del documento “Usos y Gobernabilidad del Agua en el Paraguay”, de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD, de 2006 (aprovechando que el agua fue el tema del IDH 2006). La decisión de incluir este proyecto en la cartera de gobernabilidad democrática surgió por haber sido presentado a la ventana de gobernanza económica del Fondo para los ODM, por la necesidad del Gobierno de lograr mayor coordinación institucional en el área de agua y saneamiento, por los dispersos y diversos recursos financieros disponibles para el sector y la necesidad de contar con una ciudadanía más involucrada. La complejidad del sector se confirma al revisar la cantidad de firmantes en el proyecto. Por parte del SNU, las agencias firmantes son el PNUD, el UNICEF, la OPS-OMS y la OIT, mientras que, del lado gubernamental, forman parte cuatro instituciones públicas (STP, MOPC, MSPBS y ERSSAN). El campo de acción es mayor aún debido a que también existen objetivos a nivel subnacional en 14 comunidades (entre ellas, 4 comunidades indígenas), incluye a los proveedores privados y establece metas relacionadas con el fortalecimiento de la ciudadanía para promover y proteger sus derechos.

Doce años después de un primer análisis sectorial, y gracias a éste proyecto, el Paraguay cuenta hoy con una “Actualización del Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento”, el cual abarca detalladamente el estado actual del sector y plantea estrategias. Dicho proyecto ha servido también para unificar los datos (a través de una encuesta efectuada con el apoyo del PNUD) para permitir la implementación de estrategias basadas en estadísticas comunes. Al mismo tiempo, el proyecto ha permitido la elaboración de manuales con el objeto de ordenar el sector e implementar las mejoras prácticas. Se han realizado varios seminarios y se ha tenido la oportunidad de participar en uno de ellos durante una visita a la comunidad de Abaí, Caazapá, en donde se pudo observar cómo el equipo interinstitucional capacitaba a los pobladores en el manejo de sus pozos.

Considerando el conjunto de proyectos y gestiones del PNUD con reparticiones del Gobierno paraguayo, la eficacia de su contribución ha sido mayor en dos áreas: a) la gestión de proyectos públicos (la mayor parte del área de gobernabilidad en el primer ciclo), reducida en el segundo ciclo; y b) el diagnóstico de aspectos claves –como la institucionalidad y el presupuesto público, el desarrollo humano en el país, etc.– en ambos periodos, con contribuciones puntuales para viabilizar iniciativas y propuestas políticas. Se ha apoyado a los diferentes Gobiernos en la formulación de visiones como base para las políticas públicas, con mayor intensidad en el segundo ciclo. La información recogida apunta a la utilidad y el apoyo efectivo del PNUD en estas áreas.

En otros aspectos de la gobernabilidad, en particular algunos como los dedicados a establecer instituciones para atender desafíos de desarrollo de gran envergadura –entre ellos, la organización del poder ejecutivo, el fortalecimiento del poder legislativo, la aplicación de políticas sectoriales (agua, p.ej.), y la rendición de cuentas por parte del Estado–, la eficacia del apoyo del PNUD ha estado sujeta a procesos de construcción nacional de largo plazo. El PNUD ha intensificado su apoyo en estas áreas desde 2009, pero con pocos resultados visibles hasta la fecha.

La inclusión de organizaciones de la sociedad civil y de Gobiernos subnacionales con miras a reforzar estructuras y prácticas de gobernabilidad desde la base social ha sido promovida incipientemente por el PNUD-Paraguay. Representantes de la sociedad civil organizada participaron en la elaboración y ejecución de planes y de algunos proyectos (en medio ambiente, respuesta a emergencias, sector del agua, entre otros), pero no se definió un programa de fortalecimiento de la sociedad civil como tal.

El desafío para el PNUD reside en poder mantener la capacidad de manejo de su cartera actual en gobernabilidad con los recursos que tiene, y ubicar estratégicamente y profundizar el apoyo limitado que puede ofrecer en alianza con diferentes socios (Ejecutivo, Legislativo, Judicial; sociedad civil, sector privado, academia).

#### 4.1.2 PERTINENCIA Y EFICACIA EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Dentro del área de lucha contra la pobreza, se han subsumido las estrategias y programas sociales, el apoyo al desarrollo de oportunidades de ingreso y el tema de la gestión de riesgos. La formulación de los resultados programáticos en el tema de pobreza diverge en los dos ciclos. En el primero, la promoción de la competitividad del sector privado, de la integración económica internacional y del desarrollo productivo es uno de dos resultados principales, mientras que, en el segundo, esta área queda integrada en el ODM 1 (reducción a la mitad de la pobreza extrema), especificando el desarrollo del capital humano y un mayor acceso a servicios básicos de calidad.

##### **Pertinencia**

El PNUD coadyuvó a la emergencia de una nueva institucionalidad para las políticas sociales en el país en el período evaluado. Acompañó la implementación de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD), y del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PROAN) con esfuerzos de conceptualización, debate y reflexión<sup>69</sup>. Se reconoce que los procesos teórico-metodológicos que el PNUD puso en marcha en esta primera etapa fueron de alto nivel académico. A ello deben agregarse los estudios e informes periódicos –incluso mensuales– del “Programa Gasto Social: Invertir en la Gente”; los Informes de Desarrollo Humano; los Informes Nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que pusieron a disposición de personas con poder de decisión información precisa sobre la

realidad social del Paraguay; y las indicaciones sobre las líneas de trabajo que podrían seguirse para mejorar las condiciones de la población<sup>70</sup>. Sin embargo, en esta primera etapa (ciclo 2002-2006), faltó vincular más la lucha para la reducción de la pobreza con un enfoque de desarrollo basado en derechos humanos y profundizar el debate sobre aspectos asistencialistas de programas como el TEKOPORA (transferencias condicionadas) y la capacidad de implementación de las políticas aprobadas.

El PNUD apoyó a la Secretaria de Acción Social (SAS) en la obtención de recursos para la implementación de la primera fase de TEKOPORÁ y al Ministerio de Hacienda para el diseño y creación del Fondo de Equidad Social (FES). Hoy TEKOPORÁ es el programa social y de lucha contra la pobreza más importante del Gobierno, atendiendo a aproximadamente 90.000 familias en pobreza extrema.

Con el Gobierno de Fernando Lugo, el PNUD tomó decisiones estratégicas orientadas a fortalecer los esfuerzos del Gabinete Social. Entre fines del año 2008 y mediados del 2010, emergieron como políticas de gobierno una serie de planes<sup>71</sup>, que pudieron contar con el apoyo de proyectos estructurados y ampliamente reconocidos, como “Invertir en la Gente”, cuya metodología ha sido recogida y diseminada por el Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, y es aplicada por la organización en otros países.

La implementación de políticas y programas sociales requiere de una base de información actualizada. El PNUD contribuyó al establecimiento del Sistema de Información y Gestión del

69 En Paraguay, en distintos momentos de la historia reciente, varios de los programas sociales han sido utilizados e instrumentalizados a través de prácticas “clientelares”. Tanto el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PROAN) como el Programa de Desarrollo Rural Integrado en zonas críticas y el Programa Algodonero fueron objeto de serias críticas y denuncias de los medios de comunicación social. El PNUD se vió afectado por esas situaciones, aunque pudo salir airoso de ellas.

70 Los informes relacionados con el desarrollo humano de 2003 y 2008 han sido de gran valor para el análisis y discusión sobre la pobreza y la desigualdad en el país. Lo mismo ocurre con el Informe relacionado con Juventud y Exclusión Social (2002) y con los Cuadernos de Desarrollo Humano, sobre todo el n.º.1, relacionado con la innovación productiva y la reducción de la pobreza (2006); el n.º.3, relacionado con las orientaciones de política para la reducción de las desigualdades en el Paraguay (2007); el n.º. 4, sobre Asociación y diversificación productiva para el empleo rural (2008).

71 Los mencionados en el punto 2.2 además de planes sectoriales.

Paraguay (SIGPA)<sup>72</sup>. Aún con algunos retrasos, el hecho de contar con un instrumento como este, que conecta varias bases de datos relacionadas a los programas sociales (transferencias condicionadas, registro de beneficiarios de la reforma agraria, salud escolar, etc.) y que puede funcionar en tiempo real, es un avance significativo para la implementación, el monitoreo y seguimiento de las políticas sociales.

En la actualidad, la cartera de reducción de la pobreza se encuentra saturada y abrumada de peticiones de apoyo, sin tener los recursos – humanos ni financieros– para atenderlas. Es un indicador tanto de la relevancia que tiene el PNUD en este tema como de las restricciones para generar un mayor impacto. Los insumos analíticos y la asesoría del PNUD para la formulación de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza han facilitado los procesos correspondientes, pero el PNUD habría podido promover más la reflexión sobre las políticas adoptadas con miras a mejorarlas.

En el área económica, todos los planes del Gobierno incluyen y enfatizan los objetivos del crecimiento económico, la generación de empleo, un entorno favorable para la inversión y los negocios, y una diversificación de la estructura productiva tendiente a mejorar la distribución de ingresos. El PNUD respondió a estas necesidades en el marco de sus planes estratégicos (CCF, CPD) con proyectos y actividades con varias contrapartes: el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la industria microfinanciera y empresas privadas interesadas en la responsabilidad social (Pacto Global), así como con actores privados, para promover oportunidades de ingreso rurales. Se

observa una coincidencia entre la posición de los Gobiernos y del PNUD en este campo y las necesidades de una mayoría de la población, es decir, la de desarrollar actividades productivas que generen empleo y un mayor ingreso. Conceptualmente, por lo tanto, esta línea de acción es congruente con el objetivo de reducción de la pobreza y apoyó una prioridad política del Gobierno. Un cuestionamiento puede surgir del lado de la sostenibilidad de algunas intervenciones del PNUD, un tema a tratar en el rubro correspondiente<sup>73</sup>; otro, se refiere a la conocida discusión sobre el *trickle-down* (efecto cascada) de la cooperación con empresas, es decir, hasta qué punto las poblaciones vulnerables y pobres –que son las especificadas en los recientes documentos estratégicos del PNUD (2007–2011) – se benefician de tales programas, un punto abordado más abajo.

Con relación al área de gestión de riesgos, dado que el perfil de riesgo del Paraguay no incluye catástrofes naturales como terremotos, huracanes, etc., este tema ha sido tratado de forma puntual tanto por el Gobierno<sup>74</sup> como por el PNUD. Con la creación de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) en 2005, cuya tarea es prevenir y contrarrestar los efectos de las emergencias y los desastres de todo origen –natural o social–, el Estado ha confirmado su intención de pasar de un modelo de pura respuesta a emergencias a uno de prevención de desastres. A lo largo de este proceso, el PNUD, haciendo uso del conocimiento al respecto en agencias especializadas de las Naciones Unidas (OCHA/UNDAC), ha sido uno de los principales asesores de las instancias correspondientes del Gobierno. En 2007, el PNUD acordó establecer un proyecto de asistencia técnica para el fortalecimiento de la SEN.

---

72 En 2009, el programa “Invertir en la Gente” se enfocó en el desarrollo de una herramienta gubernamental de análisis sistemático del impacto de las políticas sociales. La iniciativa culminó en el establecimiento del SIGPA, que logró unificar sistemas y fuentes de datos informáticos de los ministerios sociales para establecer un Registro Único de Beneficiarios (RUB) sociales y realizar un seguimiento coordinado y más eficaz del impacto de las políticas sociales. Gracias a este sistema, se ha podido expandir el programa de transferencias condicionadas, como el pilar más importante de la política contracíclica del Gobierno, para contrarrestar los efectos de la contracción económica durante el 2009.

73 Véase el punto 4.1.5. de este informe.

74 El incendio de un gran supermercado –Ykua Bolaños– en 2004, que dejó unos 400 muertos y 300 heridos, despertó la conciencia sobre la presencia de riesgos de diferente tipo, la falta de prevención y la necesidad de establecer una política y una capacidad sistémica de respuesta a emergencias.

## Eficacia

En el área de reducción de la **pobreza**, el PNUD desempeñó un papel significativo, con aportes conceptuales-metodológicos, al inicio de la implementación de la Red de Protección Social y de los programas que emergieron con ella, al igual que con el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria. El proyecto de “Fortalecimiento Institucional del Gabinete Social” facilitó la definición de su estructura y su funcionamiento, el establecimiento de una adecuada priorización y un sistema de protección del gasto social en el presupuesto público.

En el primer ciclo, el PNUD apoyó una docena de proyectos caracterizados como sustantivos en el área social y proveyó asistencia técnica en el área de educación (proyecto de alfabetización –guaraní-castellano– a nivel regional iniciado por la CEPAL en 1999) y de la producción rural (p.ej., el “Programa de desarrollo comunitario” [PRODECO], con financiamiento del Banco Mundial, proyectos de asistencia técnica a la agricultura familiar y comunidades campesinas e indígenas del MAG). Dos proyectos destacaron por su amplio reconocimiento y su continuidad: “Invertir en la Gente” y la Oficina de Desarrollo Humano.

El PNUD y UNICEF establecieron conjuntamente el programa “Invertir en la Gente”, al cual se sumó UNFPA en 2005. Anteriormente, el concepto de gasto social era desconocido por el público; en escasamente un año, desde el 2003 al 2004, se logró posicionar el tema. A continuación, se produjo de manera periódica un análisis sobre el presupuesto público, el costeo de las metas sociales y de los ODM, el análisis sobre la inversión social, los estudios de caso, etc.<sup>75</sup> La experiencia de este trabajo conjunto ha recibido una serie de reconocimientos internacionales. El Programa brinda asistencia técnica a otros países sobre el análisis del gasto social y la incidencia que se puede tener en el presupuesto público.

Al igual que en el área de gobernabilidad, el procesamiento y la publicación de análisis de

las diferentes realidades sociales del país por la Oficina de Desarrollo Humano ha sido de gran importancia. Tanto en el primero como en el segundo período, se produjo información de calidad (Informes Nacionales de Desarrollo Humano, informes sobre los ODM, informes de Gasto Social, etc.). Sin embargo, su circulación fue limitada; no se ha distribuido sistemáticamente ni cabildeado suficientemente con la valiosa información producida para lograr una mayor disseminación. Habría hecho falta una discusión más amplia sobre la pobreza, la desigualdad y los derechos humanos; tanto la ENREPD como el PROAN generaron espacios de discusión, pero estos no se mantuvieron en el tiempo.

En el segundo ciclo, y en particular con el actual Gobierno, se ha acompañado de manera activa el fortalecimiento de algunas instancias estatales clave, como el Gabinete Social, la Secretaría de Acción Social, el Ministerio de Educación y Cultura, y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. La cartera incluye una docena de proyectos, y el PNUD (y UNICEF) han aumentado sustancialmente los fondos dedicados al proyecto “Invertir en la Gente”. También la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda, a la par que el Gabinete Social, han empezado a generar, con el apoyo del PNUD, proyectos pilotos y debates sobre formas adecuadas de implementar las políticas sociales.

En retrospectiva, se constata que hizo falta un acompañamiento permanente durante la implementación de los proyectos. En varios aspectos, una intervención adicional del PNUD habría sido conveniente para superar debilidades en la ejecución nacional que se observan posteriormente:

- Mientras con el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria se logró levantar una línea de base en 31 distritos, hasta ahora ha sido difícil que dicho programa se articule mejor con el Programa Tekoporá (transferencias

75 Véanse [www.gastosocial.org.py](http://www.gastosocial.org.py) y los sucesivos boletines desde 2004.

condicionadas) a fin de dar un enfoque integral de atención a las familias pobres.

- En los primeros tres años del programa Tekopora, no se dispuso de estudios de línea de base que permitieran medir el avance de la intervención; lo mismo ocurrió con programas tales como PRODECO y los programas de Desarrollo Rural.
- Hizo también falta un mayor acompañamiento en las capacidades gerenciales de quienes implementaban los programas, así como de las herramientas de monitoreo y evaluación necesarias.
- En los procesos de implementación de dichas políticas sociales, quedó de manifiesto que el Estado no poseía los recursos necesarios para acompañarlos con la dotación de servicios sociales (salud y educación) que permitirían el cumplimiento de las corresponsabilidades (Tekopora); como consecuencia, el deseo de que los pobres accedieran a los servicios básicos quedó relegado para un tiempo posterior.

Estas observaciones, aunque conciernen más a la capacidad del Gobierno de implementar sus programas sociales, tienen relación con los objetivos y resultados a los que aspiraba el PNUD, afectando sobre todo, a la eficacia de implementación de las políticas sociales adoptadas. Por lo tanto, aún teniendo estrategias y programas diseñados y ejecutados desde 2005-06, estos no lograron incidir sustancialmente en reducir la pobreza en el país por falta de amplitud y de procesos de calidad hasta la fecha. Además, esta evaluación ha percibido que a las Estrategias Nacionales, al igual que a varios proyectos y programas, les ha faltado un mayor involucramiento de la sociedad civil, de universidades, iglesias, empresarios, etc., aunque se nota un incremento en la participación de estos actores en los últimos años.

De la misma manera, hubiera hecho falta un mayor involucramiento de los actores locales en el país. El trabajo en el plano regional y distrital ha sido incipiente, si bien, en los últimos dos años, ha empezado a verse un mayor relacionamiento con actores locales mediante proyectos como “Eficacia en Programas Prioritarios” o “Puentes al Desarrollo Incluyente”.

En resumen, la eficacia del apoyo del PNUD en el área social, medido por los resultados esperados (ver tabla 3), ha sido mixta: éxitos en el campo de la información (ODH), en apoyar la formulación de políticas y estrategias, en el seguimiento al presupuesto nacional social y otros –que corresponden a “productos” en el CPD 2007-2011–, pero que no se ven reflejados todavía en una reducción de la pobreza (el objetivo para el período cubierto por el CPD). Los Gobiernos han adoptado estrategias y programas de reducción de pobreza, pero la capacidad de implementarlos ha sido baja y el acceso de la gente pobre a servicios de calidad (en educación, salud, agua, oportunidades de ingreso, etc.) ha avanzado poco.

En el área económica, el PNUD se dirige a una amplia gama de actores, desde grandes hasta microempresas, y canaliza su apoyo, ya desde los años ochenta, a través del MIC (la mayor parte del apoyo en términos financieros y de cartera, una gama amplia de proyectos) y más recientemente del Pacto Global de las Naciones Unidas (desde 2001), instituciones microfinancieras (desde 2004) y grupos campesinos (con proyectos del MAG en el primer ciclo y con el proyecto “Puentes al Desarrollo Inclusivo” en el segundo).

En el primer ciclo, las tasas de ejecución y resultados de los proyectos con el MIC –como la “Red de Inversiones y Exportaciones” (REDIEX)<sup>76</sup>, la “Ventanilla única de Exportación” (VUE)<sup>77</sup>, el

76 REDIEX, financiado con apoyo de Taiwán y ahora del BID, y gestionado por el PNUD desde 2004-05, es un amplio partenariado público-privado que ofrece a inversionistas y exportadores la identificación de mercados externos, así como acompañamiento y asesoramiento a las empresas, para la colocación de productos en ocho sectores en los que Paraguay cuenta con ventajas comparativas ([www.rediex.gov.py](http://www.rediex.gov.py)).

77 Instalado en 2005 con el apoyo del BID, gestionado por el PNUD ([www.vue.org.py](http://www.vue.org.py)).

Proyecto de Maquila<sup>78</sup> y el proyecto de apoyo a la PYME, entre otros— han sido bajas comparadas a las planificadas, aunque éstas fueron optimistas. El Proyecto de Maquila comenzó a producir tasas anuales altas de crecimiento de exportación a partir de 2005, coincidiendo con un auge general en las exportaciones no agrícolas<sup>79</sup>. Parte de la reducción del desempleo en estos años se debe a este desarrollo positivo, aunque su alcance no fue suficiente como para tener un impacto sobre la pobreza a nivel nacional. Las 41 empresas que se sumaron al régimen especial de maquila<sup>80</sup> han creado unos 4.300 puestos de trabajo hasta 2010, según las planillas correspondientes. Estas empresas pagan, al menos, salarios mínimos y contribuciones al seguro social, a diferencia de muchas empresas bajo el régimen general<sup>81</sup>. Son resultados modestos, pero alentadores.

En el segundo ciclo, el Gobierno ha solicitado el apoyo del PNUD para nuevas iniciativas, por ejemplo, un programa de incubación de empresas iniciado con una donación del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y elaborado con el apoyo de un especialista uruguayo, aceptado y financiado por el PNUD en 2008. En el momento de esta evaluación, el proyecto —reformulado en algunos aspectos— estaba por iniciarse. De mayor envergadura es la ambición del Gobierno de establecer un marco de política industrial amplio, que ha sido diseñado con financiamiento de la AECID y el apoyo del PNUD, y complementa el sistema de incentivos (atracción de inversiones, facilitación de la participación en cadenas agroindustriales, formalización de empresas, etc.), el establecimiento de una agencia nacional de

desarrollo industrial, y el apoyo a empresas exportadoras en el exterior —que incluye un mayor uso del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), la elaboración de un proyecto de Ley para MIPYMES, etc.

Mientras que una visión general más contundente es, sin duda, deseable, la eficacia de tal apoyo dependerá de la capacidad de implementación del MIC. Surge la misma problemática que en otros proyectos cuya gestión fue encomendada al PNUD: será primordial sentar las bases para una mejora notable de la capacidad de ejecución de las entidades estatales, como indican las labores para crear una nueva Ley de Organización del Poder Ejecutivo (con el apoyo del PNUD). Varios proyectos anteriores buscaron mejoras en el clima de negocio y arrojaron algunos resultados modestos, pero esas mejoras siguen siendo urgentes para aumentar las oportunidades empresariales sobre una base amplia.

El Pacto Global, establecido en 2008 después de ser promovido durante años por la Representación del PNUD, ha resultado en la afiliación de 44 entidades a esta red que se compromete a seguir los diez principios de actuación socioambiental de dicho Pacto. Es otro conducto para transmitir, desde el nivel global, principios que promuevan el desarrollo humano.

Para una incorporación de las familias pobres a los procesos productivos, el PNUD inició en 2004 un programa de micro finanzas con dos instituciones financieras intermedias que, según su evaluación final en 2007, ha tenido resultados alentadores<sup>82</sup>. Posteriormente, se implementaron varios

---

78 Iniciado por el Estado (Ley de Maquila 1997, reglamentación en 2000) en 2002 con fondos del Gobierno y gerenciado por el MIC de acuerdo a la modalidad NEX del PNUD.

79 Las exportaciones totales de manufacturas no agrícolas crecieron fuertemente en 2006, 2007 y 2008, con tasas anuales de 28%, 65% y 44% respectivamente (en 2009, se redujeron en 12%), según el Boletín de Comercio Exterior del Banco Central de Paraguay 2010. Hoy existen unos 500 talleres de textiles en la frontera con Brasil produciendo para la exportación.

80 Estas empresas tienen un régimen impositivo diferente al general, pagando 1% sobre el total del Valor Agregado Nacional; se benefician de reglas especiales de internación de bienes a elaborar, sujetos a reexportación.

81 Uno de los efectos adicionales del acompañamiento profesional del Programa Maquila a las empresas es que se las apoya en Aduanas, lo que reduce las oportunidades de corrupción.

82 Resultados a 2007: 980 clientes en 4 departamentos y 20 municipios atendidos, dos tercios de ellos mujeres, con impactos comprobados sobre los hogares.

programas piloto que han resultado en algunas experiencias de corto plazo (Programa Conjunto Capacidades y Oportunidades; Puentes al Desarrollo Inclusivo, etc.). Estos pueden desembocar en actividades de producción permanentes realizadas por grupos de familias rurales en regiones donde pueden combinarse con el apoyo del Programa Paraguay Rural (PPR), del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que es financiado con un préstamo del FIDA y con el cual ya se han armonizado planes de trabajo. Otra área con potencial de desarrollo microproductivo es la expansión de la incipiente industria microfinanciera en el interior del país. El PNUD ha usado su capacidad de convocatoria, aprovechando su incursión en el área de las microfinanzas, para que las entidades microfinancieras del país establezcan una Red que los una para promover diversos aspectos – regulatorios, de capacitación, etc. – de utilidad para toda la industria. El rubro microfinanciero responde al “producto” principal mencionado en el CPD 2007-2011 bajo el resultado “aumento de la generación de ingresos de las poblaciones pobres y vulnerables”. Este apunta a una orientación conceptual derivada de los ODM, la de beneficiar a poblaciones pobres y vulnerables de forma más directa, y expresada en el CPD 2007-2011 en términos de una expansión de los servicios microfinancieros a microempresas rurales. Las otras actividades de promoción económica, con el MIC y el sector privado, no están mencionados explícitamente en el actual CPD y, por lo tanto, no tienen indicadores para medir su eficacia.

Considerando los diferentes apoyos del PNUD en el área económica, es evidente que una parte reducida llegó, en forma tangible, a una población pobre y vulnerable. Como ocurre con gobernabilidad, se ha trabajado en primer lugar con y a través del Poder Ejecutivo, y, en el área económica, con PYMES como principal grupo destinatario. Ésta es una elección estratégica legítima mientras exista claridad sobre dónde y cuándo llegará el apoyo del PNUD a la población destinataria principal especificada en el segundo ciclo (las de menores ingresos). El apoyo del PNUD tuvo efectos en la creación de conocimiento y marcos políticos conducentes a reducir la pobreza. Se reforzaron las iniciativas del Gobierno para

estructurar y mejorar la capacidad de ejecución de políticas, particularmente en los últimos dos años. Mientras la aplicación de las políticas sufrió de debilidades institucionales, se han sentado y se siguen sentando bases políticas e institucionales para una mayor capacidad de ejecución pública.

Finalmente, el área de **gestión de riesgos** abarca en Paraguay una amplia gama de riesgos, naturales y sociales, actuales y potenciales. El asesoramiento ofrecido por el PNUD ha sido de gran valor para transmitir la evolución del conocimiento a nivel internacional al respecto y ayudar a ordenar el tema. Una operación de ayuda humanitaria por la sequía en el Chaco en 2008, con participación de seis organizaciones, entre éstas el PNUD, coordinada por la SEN y financiada por la Comisión Europea, permitió un trabajo concreto con las autoridades departamentales y municipales. Aunque se concentró en el sector del agua y el saneamiento, permitió estructurar una respuesta al tipo de desastre recurrente que son las sequías e inundaciones por parte de entidades nacionales y subnacionales y de las mismas comunidades, y crear una mesa sectorial de agua. Resultó ser una experiencia valiosa de partenariado público-privado, con aprendizajes que sirven para construir capacidades de prevención y de respuesta rápida.

Una publicación del PNUD, “Hacia una Nueva Cultura de Prevención en el Paraguay” (2009), resume el camino recorrido y las apuestas en la mesa. La nueva visión integral reconoce la gestión de riesgos desde una perspectiva de prevención, aplicable de forma transversal en todos los procesos de desarrollo, antes de llegar a una pura respuesta reactiva a las emergencias o los desastres. Estos últimos suelen requerir respuestas inmediatas y movilizar apoyos, mientras que la aplicación de una visión completa es exigente e involucra a muchas instituciones. Un asesoramiento para acompañar a la SEN en el camino para la reforma de su Ley constitutiva, que data de 2005, y su orientación futura, plasmado en un proyecto en curso, puede contribuir sustancialmente a un proceso más eficaz al respecto. El objetivo a ser obtenido en este campo está formulado en el marco de un proyecto.

### 4.1.3 PERTINENCIA Y EFICACIA EN MEDIO AMBIENTE

#### **Pertinencia**

En la década pasada, los temas relacionados con el medio ambiente no tenían un perfil alto en las estrategias nacionales ni en las acciones del Estado paraguayo comparado a los desafíos socioeconómicos. El país requería, en general, asistencia técnica para poder cumplir los compromisos asumidos en materia ambiental. La inclusión del tema en la percepción de personas con poder de decisión y la estructura del Gobierno se basaba en gran parte en aportes de agencias de cooperación internacional. El PNUD, que ha contribuido al área ambiental aun antes de la existencia de la SEAM, ha sido y es considerado líder en esta área. Su presencia mediante la ejecución de sus proyectos, principalmente Paraguay Silvestre, con fondos del GEF, ha fortalecido a la SEAM en términos de capacidad técnica y logística-financiera. Para algunas de las organizaciones no gubernamentales, el PNUD ha sido y sigue siendo un gran aliado en el desarrollo de sus proyectos, al que se atribuye una agenda clara y prioritaria con respecto al apoyo a los asuntos ambientales, a diferencia de otros organismos de cooperación internacional.

El PNUD ha manejado doce proyectos en el periodo de análisis, ocho de los cuales en el primer ciclo; de estos, dos conformaban más del 90% del presupuesto de la cartera (Recursos Naturales y Paraguay Silvestre). En el segundo ciclo, estuvieron vigentes 10 proyectos, de los cuales, cuatro comenzaron en el segundo ciclo y el resto en el primero. Paraguay Silvestre siguió siendo el de mayor envergadura presupuestaria, con el 69% del presupuesto total de esta cartera. En todo el periodo evaluado, los fondos del área ambiente tuvieron su principal origen en fuentes del Gobierno (62,6%), los demás procedieron del GEF, de la AECID y de otros; el propio PNUD contribuyó con un 0,8%.

La debilidad institucional de la SEAM y las dificultades para generar líneas de acción entre ella y otros actores del sector ambiental han sido paliadas en gran parte por la presencia, las intervenciones y el poder de convocatoria del PNUD. Frente a la creciente necesidad de incluir la sustentabilidad ambiental en las estrategias de desarrollo socioeconómico, la intervención del PNUD en esta área ha sido muy pertinente.

#### **Eficacia**

La SEAM recibió aportes técnicos y financieros sustanciales, principalmente a través del Proyecto Paraguay Silvestre, concebido antes de la creación de la Secretaría y cuyo objetivo era la instalación de cuatro áreas protegidas bien definidas, de las cuales dos (Paso Bravo y Médanos del Chaco) finalizaron su proceso legal, mientras que las demás no llegaron a concluirlo (Río Negro y San Rafael<sup>83</sup>). Conforme a la evaluación de medio término sobre este proyecto, hecha en el 2005<sup>84</sup>, se ha avanzado significativamente en el logro de los resultados perseguidos por el proyecto (instalación de Comités de Gestión de las áreas protegidas, diseño de planes de manejo, de conservación, capacitación en temas relacionados a áreas protegidas a nivel central y local, etc.) a pesar de los retrasos de ejecución que ha sufrido. En el segundo ciclo, el PNUD apoyó a la SEAM en su autoevaluación sobre las capacidades técnicas nacionales disponibles y las requeridas en las diversas áreas institucionales de cara al cumplimiento de los objetivos y metas de las convenciones firmadas por el Paraguay (Convenio sobre Diversidad Biológica, combate a la desertificación y cambio climático).

En el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado por el Paraguay en 1993, se elaboró la Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad (ENPAB 2004-2009) con fondos del GEF. Este documento

83 Esta misión visitó el área de San Rafael, donde pudo conocer la complejidad del manejo por parte de las autoridades locales debido a la presencia de unos 50 propietarios y de comunidades indígenas. Paraguay Silvestre logró que los actores locales (propietarios, comunidades, municipalidades, ONG) se apropiaran del tema ambiental.

84 Talvela, K. y H. Torres (2005). "Informe de Evaluación de Medio Término del Proyecto Paraguay Silvestre".

formula la estrategia y las actividades a seguir para el logro de la protección y el uso sostenible de la diversidad biológica del Paraguay, además de incorporar, en su primera parte, un diagnóstico sobre el tema de biodiversidad en el país. También se elaboraron otros documentos de diagnóstico e informes nacionales sobre el estado de conservación de la diversidad biológica (segundo informe, 2006) y las comunidades indígenas<sup>85</sup>.

En el marco del Programa Nacional de Cambio Climático, creado en el 2001, se puso en marcha la fase de estudios sobre la Primera Comunicación Nacional en Cambio Climático (2002), la preparación del Plan de Acción Nacional sobre Cambio Climático (2003) y el proyecto II Comunicación de Cambio Climático, que busca desarrollar programas claves para la identificación de medidas de adaptación ante este fenómeno y propiciar la mitigación de gases de efecto invernadero en los departamentos seleccionados, así como el fortalecimiento de los instrumentos legales-institucionales para incluir el cambio climático dentro de los planes nacionales y locales de desarrollo. En el 2005, se logró aprobar la Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN) a través de la Resolución SEAM 04/05.

Las intervenciones del PNUD han sido de alcance nacional y local. Por ejemplo, el establecimiento del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP) es de carácter nacional; sin embargo, los planes de manejo y uso de las áreas protegidas tienen un lineamiento más local y la participación de los actores locales. La instalación del SINASIP y la gestión del conocimiento para el aprendizaje y réplica han sido incluidas como objetivos en Paraguay Silvestre en el segundo ciclo y, actualmente, el SINASIP cuenta con una propuesta de Plan Estratégico 2010-2015. En general, los proyectos consideran a las minorías; específicamente, los indígenas han sido tomados en cuenta en el diseño del Proyecto Paraguay Silvestre y se han elaborado proyectos

para el fortalecimiento y coordinación de las instituciones vinculadas a los indígenas.

Las organizaciones no gubernamentales también han tenido una presencia importante en materia de conservación del ambiente, principalmente a nivel descentralizado, y, si bien la SEAM es la contraparte natural en esta área, el trabajo conjunto de las ONG y el PNUD ha permitido poner en marcha proyectos de fortalecimiento institucional en Gobiernos locales. Así, se realizó un proyecto en Bahía Negra (ONG Guyrá Paraguay-PNUD), donde se obtuvo un plan de desarrollo sustentable para este municipio y se desarrollaron actividades productivas cuyos principales beneficiarios son las mujeres y las comunidades indígenas.

El PNUD ha dado un fuerte apoyo al avance legislativo del ordenamiento ambiental y de la institucionalidad, pero la capacidad de respuesta de la autoridad ambiental ha sido restringida por su bajo presupuesto y la limitación en la cantidad de recursos humanos. El PNUD ha jugado un papel de facilitador de procesos, intermediador entre los actores ambientales y de apoyo en asistencia técnica. Los casi US\$ 9 millones del proyecto Paraguay Silvestre han sido percibidos en cierto momento como un factor distorsionador de los roles que cada parte debía cumplir en el proyecto, y los permanentes cambios de autoridades han llevado a atrasos en la ejecución de los proyectos, principalmente Paraguay Silvestre.

#### **4.1.4 PERTINENCIA Y EFICACIA EN EL TEMA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

El tema de los pueblos indígenas estaba prácticamente ausente del discurso público antes de 2008. La creciente utilización de los recursos naturales para fines productivos chocó con la cosmovisión y, en forma creciente, con el espacio de vida de los pueblos indígenas. En diciembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una Declaración sobre los derechos de los Pueblos

---

85 SEAM-PNUD (2006). *Conservación de la Diversidad Biológica en el Paraguay: Una Propuesta de la Secretaría del Ambiente para la Guía de Acciones*. Vol 2. Asunción, Paraguay.

Indígenas<sup>86</sup>. En Paraguay, la institución encargada de velar por los intereses de estas comunidades es el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).

Antes de 2008, el PNUD estuvo apoyando a este sector en las iniciativas relacionadas con la seguridad de su territorio y sus recursos naturales. Las organizaciones indígenas, la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI) y la Asociación de Comunidades Indígenas de Itapúa (ACIDI) entablaron vínculos con el PNUD en el 2006<sup>87</sup>. El PNUD ha sido el nexo entre las organizaciones indígenas y no indígenas y el Gobierno en el marco de la compleja búsqueda de las reivindicaciones territoriales de estos pueblos y, posteriormente, en su inclusión en el diseño de políticas públicas. Así, con la creación de la Mesa Interinstitucional, promovida por el PNUD, que reúne a entes públicos y organizaciones no gubernamentales indígenas y no indígenas, se articularon acciones concretas con el objeto de atender y velar por el bienestar de los pueblos indígenas, específicamente los reunidos en la Organización OPIT (Payipie Ichadie Totobiegosode). Hoy en día, aún existe una deuda por su insuficiente inclusión en la sociedad como sujeto de derechos debido, principalmente, a la escasa capacidad existente dentro del Gobierno para incorporarlos en las políticas públicas, comenzando por el INDI.

El PNUD persigue tres líneas de acción en este campo<sup>88</sup>:

- desarrollo de actividades de promoción a través del fortalecimiento de espacios de diálogo para la construcción de políticas públicas sobre los pueblos indígenas;
- provisión de asistencia técnica para la generación de información clave sobre los pueblos indígenas;

- articulación de las entidades de cooperación y los donantes para el desarrollo de actividades tendientes al fortalecimiento de las políticas públicas sobre pueblos indígenas.

El PNUD se encuentra todavía en un proceso de aprendizaje y apertura institucional hacia los pueblos indígenas; sin embargo, hoy cumple un rol articulador entre los distintos actores indígenas y no indígenas, para canalizar y obtener soluciones a sus reclamaciones. Concretamente, ha gestionado proyectos de fortalecimiento institucional<sup>89</sup> dirigidos al sector público, a través de capacitaciones, talleres, apoyo a la elaboración y planificación de metas y estrategias, gestiones para la creación de un centro de atención al indígena, el desarrollo de un futuro informe sobre derechos de los indígenas, la elaboración de una guía de orientación para diseñar políticas públicas para pueblos indígenas, la participación en foros internacionales (organizados con la Función Pública, INDI) y el diseño de proyectos conjuntos con otras agencias del sistema de Naciones Unidas (UNICEF, OIT, UNIFEM, etc.) a nivel local y con apoyo regional (la sede de la OIT en Santiago de Chile, escuela virtual de Colombia), entre otras actividades.

Entre las acciones del PNUD relacionadas con los pueblos indígenas, destaca el apoyo a la CAPI para la elaboración y presentación al Gobierno de una Propuesta de Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas (2009).

#### 4.1.5 EFICIENCIA EN LAS CONTRIBUCIONES PROGRAMÁTICAS Y OPERACIONALES

La eficiencia programática –cuántos resultados producen los recursos humanos y financieros y las actividades del PNUD– muestra un cuadro

86 Accesible en la sección de publicaciones del [www.pnud.org.py](http://www.pnud.org.py).

87 Ante la complejidad de las reivindicaciones de los Totobiegosode, la organización que los agrupa solicitó apoyo al PNUD.

88 Documento interno del PNUD, *Inervenciones del PNUD en la Construcción de Políticas Públicas sobre los Pueblos Indígenas*. Sin fecha.

89 Proyecto “Fortalecimiento de capacidades para la formulación de políticas públicas” y Proyecto “Pueblos indígenas territorialidad y gobernabilidad”.

mixto en el periodo evaluado. Varias decisiones y evoluciones internas y externas al PNUD, mencionadas en el capítulo 3, influyeron en esta eficiencia, en particular:

- los esfuerzos en 2001-2002 y en 2005-2006 de controlar mejor la aplicación de recursos resultando en una serie de medidas para ordenar mejor los contratos y procedimientos;
- la introducción del sistema Atlas;
- la decisión de reducir el énfasis en servicios de gestión de proyectos a favor de servicios de asistencia técnica;
- la crisis financiera del PNUD-Paraguay de 2008-2009, que resultó en la propuesta de reestructurar el programa.

En general, las contrapartes han confirmado una gestión eficiente, transparente y limpia de programas y proyectos por parte del PNUD. Sin embargo, incluso bajo estas condiciones, las tasas de ejecución han sido relativamente bajas, sobre todo en el primer ciclo, aunque se ha debido a aspectos poco o nada controlables por esta organización.

En el segundo ciclo, se redujeron los servicios de gestión de recursos procedentes de préstamos de bancos multilaterales al Gobierno, particularmente en el área de modernización del Estado. La consecuencia ha sido una disminución del volumen de programas y de ingresos para el PNUD, requiriendo la gestión de fondos de otras fuentes, incluso propios del PNUD corporativo, lo que significaba un esfuerzo adicional para el personal directivo y programático.

Como resultado de lo anterior, cambió la composición del programa. Se estableció una sección para “servicios de gestión” y se generaron más proyectos con menores presupuestos que requerían asistencia técnica y seguimiento, incluso del personal de Programa. En el segundo ciclo, se aprobaron el mismo número de proyectos que en el primero, pero la cartera de proyectos

sustantivos de menor tamaño en las tres principales áreas temáticas creció en el segundo ciclo, sin aumento de personal. En 2009, por restricciones financieras, se redujo el personal, lo cual ha llevado a una sobrecarga de trabajo del personal de Programa. A ello se suma que el PNUD-Paraguay ha sido objeto de una serie de evaluaciones internas operativas y programáticas en los dos últimos años. Un desequilibrio entre recursos disponibles y ambiciones programáticas puede afectar la eficiencia programática de la Oficina<sup>90</sup>.

Los cambios efectuados en el Programa no han reducido su complejidad. Muchos proyectos se crean respondiendo a demandas del Gobierno y a oportunidades que surgen, incluso por parte de potenciales financiadores. La tendencia a la dispersión de actividades, todo bajo el amplio techo del CPD, está presente, con implicaciones para la eficiencia en el uso de los recursos del PNUD.

En el ámbito de las operaciones, la introducción del complejo sistema Atlas resultó en una gestión paralela del sistema anterior con el nuevo en 2004-2005. Se pidió el apoyo del PNUD corporativo para llevar a cabo el proceso de conciliar y transformar la cartera de 2004 al sistema Atlas, un esfuerzo adicional que se logró cumplir adecuadamente. Atlas, siendo un sistema multifuncional, con módulos para el seguimiento de proyectos, puede ser usado para funciones adicionales, aunque su aplicación requiere un esfuerzo suplementario en la estructuración de proyectos del personal programático. En general, los cambios sistémicos de los últimos dos ciclos inducidos por la sede corporativa han absorbido recursos sustanciales en el PNUD. La introducción de líneas estratégicas y procedimientos (p.ej., de estructurar y monitorear proyectos) claros y válidos para un período prolongado aumentaría su eficiencia en la parte programática.

Con la complejidad de los procesos y las carteras de los dos ciclos de planificación, y los cambios entre ellos, es difícil llegar a una calificación de la

---

90 El indicador de la satisfacción del personal con el trabajo ha bajado en 2009.

eficiencia en el uso de los recursos de la Oficina. Las indicaciones en el instrumento corporativo utilizado por el PNUD para el desempeño (*performance*) anual<sup>91</sup> reflejan esta situación, indicando amplias discrepancias no fácilmente entendibles de un año a otro (p.ej., respecto a la eficacia y la focalización programática, la eficiencia de la gestión, etc.).

#### 4.1.6 SOSTENIBILIDAD DE LOS EFECTOS DE LAS CONTRIBUCIONES DEL PNUD

Muchas intervenciones del PNUD hacen aportes a procesos en curso y capacidades en construcción. La sostenibilidad de los efectos que tiene el apoyo del PNUD consiste en la probabilidad de que los resultados y los beneficios intermedios alcanzados continúen después de que la organización retire su apoyo.

Durante el período evaluado, los Gobiernos comenzaron, con decidido respaldo del PNUD, a elaborar y establecer políticas orientadas a mejorar el desarrollo humano en el país. Desde 2004, existen políticas que enmarcan la acción del Estado y los diferentes planes elaborados cubren temas similares. Sin embargo, su implementación ha padecido y sigue padeciendo de serios obstáculos, desde la baja estabilidad institucional hasta la falta de recursos. Como se ha explicado en el capítulo 2 (punto 2.2), las competencias y funciones de entidades gubernamentales, como la Secretaría Técnica de Planificación o el Gabinete Social, apoyados por el PNUD, cambiaron entre diferentes Gobiernos e incluso durante el mismo Ejecutivo; instituciones con perfiles claros –como la STP– perdieron dicho perfil como resultado de nuevas configuraciones dentro del Poder Ejecutivo.

A nivel del diseño, las políticas sociales concebidas en el período evaluado han sido elaboradas de manera participativa, con actores de la sociedad civil y otros, ampliando así las perspectivas de apropiación de los contenidos de los planes. Sin embargo, viendo, por ejemplo, la presentación del

Plan Paraguay para Todos y Todas 2010–2020, falta aún apropiación por parte del sector privado; persiste la reticencia de opositores políticos y del sector privado a apoyar las propuestas del Ejecutivo. La respuesta del PNUD al respecto es seguir facilitando espacios de diálogo para viabilizar una visión común en el país detrás de propuestas consensuadas.

En términos de la construcción de capacidades de implementación, las perspectivas de sostenibilidad son mixtas. El avance en el proceso político de los últimos veinte años no ha producido todavía una configuración de fuerzas que permita una reforma profunda del Estado hacia una administración más transparente, eficiente y moderna. La capacidad de ejecución de políticas del Poder Ejecutivo y Judicial sigue siendo baja, y los esfuerzos de reforma del poder ejecutivo son iniciales. Por lo tanto, la reforma del Estado sigue siendo primordial para mejorar las perspectivas de sostenibilidad del apoyo a la implementación de políticas públicas y el PNUD respalda iniciativas del Gobierno al respecto. Esto debería incluir la asistencia técnica a la instalación y el refuerzo de la función de seguimiento y evaluación de la implementación de las políticas públicas en diferentes reparticiones del Estado.

En términos de finanzas públicas, pese a la asignación incrementada de presupuesto público a la implementación de políticas sociales y económicas, los recursos siguen siendo muy reducidos frente a las necesidades. Esto es válido para las áreas sociales y, en forma extrema, para el área ambiental. Eso hace aún más necesario que los planes nacionales sean compatibilizados con la sociedad civil y el sector privado, y que ambos se los apropien. Para la futura sostenibilidad de los efectos del apoyo externo, como el del PNUD, la movilización de capacidades privadas de implementación será crucial. Ejemplos positivos al respecto se observan en el ámbito de la gestión de riesgos, del medio ambiente, de pueblos indígenas y, parcialmente, en áreas sociales y económicas.

---

91 *Balanced Score Card* (cuadro de mando integral).

Tales alianzas, como las plantea el Plan Paraguay para Todos y Todas, serán fundamentales para avanzar su agenda.

Recientemente, el PNUD ha apoyado actividades piloto en el marco del “Proyecto Puentes al Desarrollo Inuyente “que incentivan la producción agrícola (maíz, sobre todo) por grupos rurales (cooperativas, grupos de jóvenes, grupos de recién asentados) que participaron en el Programa Tekoporá. Son proyectos de corto plazo (un año) que enseñan las herramientas básicas de cálculo y gestión de proyectos productivos y son atendidos por extensionistas del MAG. Desde el punto de vista de la sostenibilidad, el riesgo de fallar es alto si no hay continuidad en el apoyo. Esta misión, al visitar actividades en el campo, ha constatado que, en una de las regiones atendidas, el “Proyecto Paraguay Rural” (PPR) del MAG (con financiamiento del FIDA) parece estar dispuesto a incluir estas iniciativas en su esfera de atención en los próximos años, con lo que se provee una perspectiva de éxito al proyecto (se han armonizado los planes de trabajo actuales entre estas partes).

En general, la evaluación ha percibido que hay pocas indicaciones sobre estrategias de salida

formuladas en los documentos de proyectos del PNUD o en el curso de su implementación. En varios proyectos gestionados por esta organización, una vez terminado el apoyo externo (financiamiento del BID, administración del PNUD), se retiraron las personas capacitadas, se perdió la eficiencia y se deterioró la infraestructura (como equipos de informática, vehículos, etc.).

Se observa una alta coincidencia entre el mandato del PNUD (de promover un desarrollo humano sostenible), expresado en sus documentos de planificación, y el deseo de los Gobiernos y de la sociedad civil de lograr un desarrollo humano más equitativo y sostenible. La actuación del PNUD fue instrumental en facilitar la transición entre Gobiernos, la elaboración y difusión de información para elaborar políticas sociales, la formulación de políticas, el monitoreo de recursos para su implementación, y el establecimiento y la ejecución de los programas respectivos.

## 4.2 POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

En el marco del Acuerdo sobre Asistencia Técnica de la República del Paraguay y el PNUD de octubre de 1977, convertido en Ley en junio

### Recuadro 2. Síntesis de los hallazgos principales en el capítulo 4.1

**Pertinencia.** Las intervenciones del PNUD han respondido a grandes necesidades del país y a prioridades del Gobierno; sin embargo, éstas son tan amplias en las tres áreas temáticas del PNUD-Paraguay (gobernabilidad, pobreza, medio ambiente) que se requiere, dentro de ellas, definir criterios y estrategias que permitan mayor focalización.

**Eficacia.** La relativa concentración del apoyo a entidades del Poder Ejecutivo, caracterizado por debilidad institucional y poca estabilidad en las políticas (excepto macroeconómicas), ha incidido en una modesta eficacia del apoyo del PNUD al logro de los objetivos de desarrollo.

**Eficiencia.** Frente a las limitaciones de las contrapartes públicas, a alternativas institucionales reducidas (sociedad civil, sector privado, academia) y a un contexto político-decisorio complicado, los servicios operacionales y programáticos del PNUD han sido relativamente eficientes en términos de administración de recursos, tiempos de cumplimiento y respuesta programática. Las limitaciones financieras de la Oficina de país y mayores exigencias de los sistemas corporativos instalados han afectado su eficiencia.

**Sostenibilidad.** En el periodo evaluado, se han establecido políticas orientadas a un mayor desarrollo humano; pero, en un ambiente caracterizado por la inestabilidad institucional y la limitada medición de resultados, los aportes a procesos de desarrollo de capacidades tienden a perderse. Un anclaje institucional más amplio acordado con el Gobierno –incluso más allá de la esfera pública– de las intervenciones del PNUD y mejores sistemas de seguimiento y evaluación pueden contribuir a aumentar la sostenibilidad de sus efectos.

de 1978, el PNUD presta asistencia “en respuesta a solicitudes presentadas por el Gobierno y aprobadas por el PNUD”. Esta relación entre el Poder Ejecutivo y el organismo intergubernamental, define el punto de partida para la cooperación de la organización con el país.

#### 4.2.1 PERTINENCIA Y CAPACIDAD DE RESPUESTA

En el periodo evaluado, el PNUD ha sido un socio importante para el Gobierno de Paraguay y para las agencias de los bancos multilaterales de cooperación, sobre todo el BID. El PNUD ha ejecutado, bajo sus propias normas, docenas de programas del Gobierno. Las instituciones contratantes del Gobierno –Ministerios, Secretarías, etc. – consideraron que la administración por el PNUD garantizaba una ejecución fluida y sin corrupción, facilitando el cumplimiento de las tareas inherentes a estos encargos definidos por las agencias gubernamentales respectivas. La intervención del PNUD obedecía, por lo tanto, a las prioridades de los Gobiernos y sus dependencias, aunque esta modalidad de servicios implicaba también riesgos como el de reemplazar, más que construir, capacidades nacionales, o el de ser percibido como un actor ligado a intereses particulares.

Desde el inicio del periodo evaluado, el PNUD tomó decisiones e iniciativas que aumentaron la relevancia de su intervención en el curso de la década pasada. Esto comenzó al inicio del periodo

con acciones como el segundo Informe Nacional de Desarrollo Humano sobre la situación del país<sup>92</sup>, el apoyo a un diagnóstico y una propuesta de reforma institucional del Paraguay (el Libro Blanco), la cooperación con el equipo de transición al nuevo Gobierno, la iniciativa de agencias de las Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, más tarde UNFPA) de analizar y monitorear el gasto social del Gobierno y el apoyo a la creación de capacidades de ordenamiento del medio ambiente, entre otros. Después, se continuó profundizando el apoyo brindado en el primer ciclo, p.ej., con el establecimiento de la Oficina de Desarrollo Humano dentro del PNUD, la cual ha hecho una labor ampliamente apreciada de análisis, información y propuestas sobre la realidad paraguaya<sup>93</sup>. Esto ha contribuido sustancialmente a formar la imagen del PNUD en el país como una fuente fehaciente de información, frente a la situación de notable escasez de capacidad investigativa en el país.

Durante todo el periodo evaluado, el PNUD ha apoyado la elaboración de políticas sociales por parte de tres Gobiernos con la identificación y contratación de consultores nacionales e internacionales, aportes analíticos, facilitación de talleres<sup>94</sup>, etc. Por lo tanto, el PNUD posicionó su cooperación estratégicamente en los esfuerzos de los Gobiernos de analizar la realidad desde la perspectiva del desarrollo humano, formular políticas y estrategias, e instalar capacidades al respecto<sup>95</sup>. La capacidad de respuesta del PNUD en relación a lo anterior ha sido alta. En el segundo ciclo,

---

92 En 1995 había sido publicado un primer informe sobre el tema de género ([http://www.undp.org.py/odh/fotos/publicaciones5/id4\\_pub1.pdf](http://www.undp.org.py/odh/fotos/publicaciones5/id4_pub1.pdf))

93 Véase la lista de publicaciones en [www.undp.org.py](http://www.undp.org.py)

94 Un ejemplo reciente es el auspicio de un seminario, junto con la Secretaria General Iberoamericana, para analizar los impactos de la crisis global sobre los programas sociales en los países iberoamericanos, que contó con expositores internacionales, incluyendo la Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, Rebeca Grynspan, la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Alicia Bárcena, con una alta participación de personalidades del ámbito político, empresarial y de la sociedad civil, y la presencia del propio Presidente de la República; el PNUD elaboró y publicó un documento titulado “Políticas Sociales en Tiempos de Crisis”. Proyecto “Apoyo a la Consolidación del programa de Gobierno”; Gobierno de Paraguay, AECID, PNUD.

95 Por ejemplo, varias instituciones del Estado, con el apoyo del proyecto regional del PNUD “Fortalecimiento de las capacidades de gestión para la gobernabilidad”, implementaron módulos específicos del Sistema de Gobierno (SIGOB), una iniciativa regional del PNUD. El Gabinete Social (dependiente de la Presidencia de la República) se encuentra utilizando el SIGOB como un centro de gestión, con el objeto de establecer metas en cada área y dar el seguimiento correspondiente. La Vicepresidencia de la República, la Cámara de Diputados y la Corte Suprema de Justicia también han recibido asesoramiento del equipo, implementando varios módulos ofrecidos (véase [www.sigob.org](http://www.sigob.org)).

aumentó el esfuerzo de facilitar proyectos innovadores y actividades piloto para encaminar acciones a nivel descentralizado a través de un notable aumento de proyectos de ejecución directa por el PNUD (DIM / DEX) de menor tamaño. Con esta adaptación del programa, se ha mejorado la pertinencia estratégica del PNUD en Paraguay.

#### 4.2.2 USO DE REDES Y FORTALEZAS COMPARATIVAS

Si la fortaleza comparativa al inicio del periodo evaluado ha sido la capacidad del PNUD de ofrecer servicios de gestión de proyectos de desarrollo a la Administración Pública –un rubro que sigue disponible para casos en los que la contribución del PNUD aumenta la capacidad del Gobierno de proveer servicios públicos de forma permanente–, la organización internacional ha puesto en valor con mayor fuerza su capacidad de transmitir conocimiento de nivel internacional, utilizando su red para movilizar peritaje de alto nivel de otros países y su capacidad de convocatoria y flexibilidad para concretar y viabilizar nuevas iniciativas en el marco de políticas y reformas del Gobierno.

El PNUD-Paraguay ha empleado la capacidad del sistema de las representaciones del SNU para identificar y movilizar capacidades de peritaje internacional (cooperación Sur-Sur), en particular del ámbito hispano (España, Uruguay, Argentina, Chile, Perú, etc.), para tareas de alto nivel, como el análisis y la reforma de la institucionalidad política (España), el diseño de políticas sociales (OIT Chile, en 2001-2002), el apoyo a la elaboración de una política industrial (Uruguay), etc. Está disseminando también conocimiento de importancia y origen regional y continental a través de su “Serie Compartir Conocimiento”. El Paraguay se beneficia proporcionalmente más que otros países latinoamericanos de la cooperación Sur-Sur y triangular en este subcontinente (véase el punto 2.3), e incluso del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) del MERCOSUR,

que apoya en primer lugar a los miembros de menor desarrollo relativo, como el Paraguay, y dispone de un presupuesto anual de aproximadamente US\$100 millones.

El PNUD ha enriquecido también el conocimiento público sobre la situación del país al procesar datos y nutrirlos con temas de importancia a nivel regional, como la migración o el medio ambiente<sup>96</sup>. Sin embargo, los factores del contexto subregional –del MERCOSUR, sobre todo– que influyen en las perspectivas de desarrollo socioeconómico y ambiental del país, descritas en publicaciones recientes (p.ej., el Informe Regional de Desarrollo Humano), están todavía subrepresentados en la formulación de la estrategia y los proyectos y programas que apoya el PNUD en Paraguay.

La publicación de Informes Nacionales de Desarrollo Humano en paralelo a los Informes Mundiales de Desarrollo Humano sobre el mismo tema ha sido un complemento original por la posibilidad de ligar la situación del país a la correspondiente problemática mundial. Esta riqueza de investigación, análisis y propuestas ha sido puesta a disposición de todos en presentaciones públicas y en línea, aunque no se diseñó un programa de disseminación activa, por ejemplo, mediante centros de distribución física y de promoción en el interior del país (como en las escuelas).

El SNU ha buscado también establecer proyectos en conjunto y lo ha logrado en los temas del gasto social (Invertir en la Gente), de juventud, empleo y migración, y de gobernanza en el tema del agua, aunque con dificultades (véase el punto 4.3.4); también existe una buena cooperación interagencial en el tema del VIH-SIDA.

La reorientación mencionada del programa –de la preponderancia de funciones de gestión a las de asesoría, información y asistencia técnica (“sustantivas”)– tiene implicaciones para la oferta y presencia del PNUD en el país. Cuando la

96 Véase <http://www.undp.org/py/v3/publicaciones2.aspx?ini=35&fin=42>

presente gestión y el programa del PNUD hayan sido afianzados, se requerirá un esfuerzo para definir una estrategia más elaborada basada en las actuales fortalezas comparativas del PNUD (cuáles son las principales fortalezas, cómo y para qué se las usa), tomando en cuenta los recursos disponibles, las limitaciones de la Oficina y del programa, y las oportunidades<sup>97</sup>. También para evitar una nueva dispersión sin suficiente focalización en un cúmulo de proyectos pequeños para cuyo arreglo y atención el PNUD no dispone de suficiente personal. Existe una riqueza de insumos del PNUD –en los profesionales y en documentos y propuestas, ya sean publicados o internos, de los últimos tres años– cuyas implicaciones para el trabajo de la organización en el Paraguay deberían seguir siendo objeto de reflexión a un nivel estratégico<sup>98</sup>. Esto es aún más importante en vista de que el sistema político del país está poco vinculado con un debate más amplio sobre cómo lograr un mayor desarrollo humano con los recursos que el país tiene a su disposición.

Finalmente, el poder de convocatoria –al ser un interlocutor reconocido por su neutralidad y calidad– se ha plasmado en alianzas con la sociedad civil a través de algunos proyectos, mayormente en las áreas de pobreza y de medio ambiente. Sin embargo, precisamente por el lento desarrollo de la sociedad civil organizada en Paraguay, se debería aprovechar más las posibilidades de apoyo, por ejemplo, de redes de la sociedad civil organizada, con miras a incentivar una mayor participación activa en la gobernanza local en materias como el suministro de servicios sociales por los gobiernos subnacionales. Un ejemplo al respecto es el apoyo del PNUD a un sector muy desorganizado: el

ordenamiento del agua y desagüe en el país. Desde un punto de vista estratégico, se sugiere evaluar tales vías de apoyo no solamente en respuesta a la demanda (de Gobiernos o de las ONG), sino como resultado de una estrategia sectorial común gestionada a un amplio nivel (Gobierno central, Gobiernos subnacionales, ONG, cooperación internacional, etc.).

Esta misma consideración es aplicable también a otros sectores no gubernamentales como el sector privado y la academia. Frente a ambos, el PNUD debería elaborar una estrategia que guíe sus decisiones de apoyo para que no sólo sean reactivas, sino también proactivas en el marco de una estrategia propia que haga operativo el mandato de promover el desarrollo humano sobre una amplia base.

#### 4.2.3 PROMOCIÓN DE VALORES DE LAS NACIONES UNIDAS

##### Seguimiento de los ODM

Una de las tareas principales del PNUD ha sido y sigue siendo la promoción de los ODM en el Paraguay, de cuya Declaración el país fue signatario en el año 2000. Los ODM componen un subconjunto o una especificación de los objetivos que el PNUD persigue dentro de su mandato de promover el desarrollo humano, y la mayoría de sus proyectos apuntan a áreas de intervención de relevancia directa para lograr algún ODM, aunque no sean atribuibles directamente a uno de ellos. El PNUD no ha hecho el ejercicio de diferenciar en qué ODM quiere focalizar su apoyo. De la cartera actual, el mayor número de proyectos clasificables de acuerdo a los Objetivos del Milenio responde a los ODM 1 (pobreza) y 7 (medio ambiente)<sup>99</sup>.

97 La reflexión necesita centrarse en el dilema entre el tipo de servicios que se quiere ofrecer y su financiamiento, y la búsqueda y propuesta de nuevas modalidades para resolverlo.

98 Como en el caso del agua, p.ej., donde un informe de 2006 condujo a la formulación de un programa importante. Sin embargo, el centro investigativo interno, la ODH, que puede y debería fungir como entidad de apoyo estratégico, está siendo reducida en vez de integrada en la estructura del PNUD.

99 La página web del PNUD-Paraguay especifica 14 proyectos en el ODM 1 (pobreza), 9 en el ODM 7 (medio ambiente), 5 en el ODM 8 (asociación global para el desarrollo), 4 para cada uno de los ODM 3, 4 y 5 (género, mortalidad infantil y salud), y 1 en los ODM 2 (educación) y ODM 6 (HIV/SIDA). Algunos proyectos se repiten, es decir, están relacionados con varios ODM. Otros proyectos de los 98 que el PNUD tiene vigentes (de los cuales 41 están considerados como “sustantivos”), no son clasificables bajo los ODM (principalmente los de gobernabilidad).

El PNUD ha desempeñado un rol importante no solamente en proveer las bases para que el Gobierno y otros sectores propaguen los ODM, sino también en medir el grado de cumplimiento de esos objetivos. El PNUD ha elaborado, en proyectos dedicados a esta área, dos informes sobre el avance hacia el logro de los ODM en Paraguay: en 2003 (como línea de base, con datos referentes a 2001) y en 2005 (con datos referentes al 2003). El análisis conjunto (CCA) de 2005, que precedió a la planificación de 2006-2010 del SNU y del PNUD, fue ordenado en gran parte de acuerdo a los ODM. Actualmente, el PNUD ha impulsado y apoyado la elaboración de un nuevo informe en la materia que será publicado por primera vez por el Gobierno y no por el PNUD. Además, la organización apoyó un estudio sobre los requerimientos de financiamiento para alcanzar los objetivos y, a su iniciativa, se estará incorporando un análisis de los ODM en el Plan Paraguay para Todos y Todas, 2010-2020.

### **Género y juventud**

Con ocasión de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, el PNUD en Paraguay publicó un primer Informe Nacional de Desarrollo Humano sobre el tema de género. Posteriormente, se creó una mesa tripartita entre el PNUD, la Secretaría de la Mujer y una ONG, a la cual se integraron UNFPA y UNICEF, pero se desactivó en 2003. En el primer ciclo de planificación evaluado aquí, el tema de género tuvo un perfil bajo. Internamente, se celebraron algunos talleres de capacitación y en el SNU se creó el Grupo Interagencial de Género, que sigue funcionando. En el primer ciclo, no existieron proyectos específicos de género, pero sí una contribución a diversas actividades relacionadas con el área, bien apoyando a la Secretaría de la Mujer u otros entes públicos, bien desarrollando el componente de género en el interior de los proyectos de otras carteras. Este último es el caso de Paraguay Silvestre, uno de los pocos proyectos que pudo acuñar el tema de género asignando un fondo específico para ello.

En 2006, se creó el área de género en el PNUD, encargada de poner en marcha un Plan Estratégico de Género (PEG), a la que se asignó específicamente una oficial. Se implementaron también instrumentos y mecanismos para transversalizar el tema a través de indicadores de evaluación personal de la contribución de los oficiales en sus carteras en la cuestión de género, o mediante los *Gender marker* –indicadores de contribución del proyecto a la igualdad de género–, a través del apoyo y la asistencia técnica para la incorporación del tema en el diseño de los proyectos (p.ej., “Proyecto Puente” con estudios específicos sobre mujeres) y a entes públicos (p.ej., “Encuesta de Victimización” con el Ministerio del Interior). Algunas carteras han progresado más que otras en esta área.

A nivel externo, el PNUD ha apoyado, entre otras actividades, las relacionadas con la lucha contra violencia doméstica, el fortalecimiento de la Unidad de Género de la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, a través de una ONG local, y a la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia. Actualmente, la encargada de género del PNUD administra tres proyectos de gran envergadura que no se vieron en el primer ciclo: “Juventud, Empleo y Migración” (véase abajo); “Género y Defensa Nacional” (con poco éxito por la poca receptividad de los agentes beneficiarios); y “Participación Política con Equidad de Género”. Este último tiene como objetivo la promoción de la participación política efectiva de las mujeres y el fortalecimiento de las políticas de igualdad de género a través del aumento de las capacidades de los actores institucionales, políticos y sociales involucrados. Algunos de sus beneficiarios directos son el Tribunal Superior de Justicia Electoral, el Ministerio de Justicia y Trabajo, y el Viceministerio de la Juventud, siendo la contraparte central la Secretaría de la Mujer, una entidad con un escaso presupuesto, muy receptiva a proyectos que le permitan cumplir con sus objetivos.

En el área de la juventud, el PNUD ha trabajado principalmente con el Viceministerio de la Juventud. Algunos proyectos, como, por ejemplo,

“Oportunidades para un Crecimiento Inclusivo”, se dirigen a grupos de jóvenes, pero no exclusivamente. El de mayor presupuesto en el área de género y juventud (80%) es “Juventud, Empleo y Migración”, un proyecto interagencial de la OIT, el PNUD, UNICEF, UNIFEM y UNFPA que trabaja con un conjunto de contrapartes (STP, MJT, SMPR, SAS, MAG, MIC, MEC, Sindicato de Trabajadoras Domésticas, Asociación de Incubadoras, centrales sindicales, gremios empresariales y empresas o cooperativas del sector privado) y tiene ramificaciones subregionales. Su objetivo es ampliar las capacidades y oportunidades de la juventud en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente de las trabajadoras domésticas remuneradas, a través de la iniciativa empresarial, la capacitación técnica y laboral, el uso de las remesas y el mayor respeto a sus derechos desde una perspectiva de igualdad de género. Es un proyecto innovador dirigido a grupos vulnerables a niveles subnacionales, incluyendo a los jóvenes indígenas, grupo generalmente excluido de las políticas públicas. Además tiene un fuerte énfasis en las consideraciones de género y está focalizado a la promoción de capacidades para generar ingresos, el empleo juvenil, el uso productivo de remesas, el acceso a información, etc.

Por lo tanto, la transversalización y la profundización del tema de género en proyectos han avanzado paulatinamente en el segundo ciclo en respuesta al objetivo del CPD 2007-2011 de incluir esta perspectiva. Ambas áreas –género y juventud– merecen ser reforzadas, sobre todo a nivel descentralizado, en vista de la estructura poblacional por edad y de la imperiosa necesidad de abrir posibilidades de un empleo productivo para los jóvenes de ambos sexos.

#### **Focalización hacia los pobres y sectores excluidos, incluidos los pueblos indígenas**

En términos de población destinataria, el PNUD como tal ha trabajado principalmente con agencias del Gobierno central, aunque algunos proyectos en el área de pobreza y de medio ambiente apuntaban más a poblaciones rurales y de menor

ingreso. El viraje hacia proyectos más sustantivos ha reforzado la posibilidad de trabajar no sólo indirectamente, a través de políticas públicas con sus programas o en el marco de proyectos temáticos, con grupos meta vulnerables y excluidos, como en el caso de la colaboración con los pueblos indígenas en proyectos de medio ambiente, sino también hacerlo de una manera más directa. Se han iniciado proyectos piloto para fomentar el desarrollo productivo de grupos rurales en el marco de la reducción de pobreza, reforzando así la cooperación con poblaciones pobres, iniciada, por ejemplo, con el proyecto de micro finanzas desde 2004 y con los proyectos ejecutados por el MAG. En concordancia con el proceso de construcción de políticas que fomentan el desarrollo humano en el país, las iniciativas apoyadas por el PNUD llegaron a las poblaciones vulnerables mayormente de forma indirecta en el periodo evaluado. Ahora, con la existencia de políticas y planes nacionales de desarrollo, una prioridad será el establecimiento de planes de acción y arreglos para una eficiente y amplia implementación de las políticas diseñadas.

El apoyo al fortalecimiento de niveles descentralizados abre perspectivas para llegar más directamente a los grupos destinatarios especificados. Se considera que las reflexiones estratégicas y mediciones del impacto del PNUD deberán responder a las preguntas de la efectividad del palanqueo de su apoyo a las políticas y de sus otras actividades a favor de una mejora de las capacidades y condiciones de vida de los pobres y los sectores excluidos apuntados. Se requiere contar con sistemas de seguimiento y evaluación adecuados en las instituciones involucradas para avanzar a este respecto.

#### **4.2.4 COORDINACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

La cooperación internacional al desarrollo del Paraguay es limitada. Ya en el primer ciclo de planificación, el PNUD asumió la Secretaría Ejecutiva de la mesa de cooperantes. También apoyó al Ministerio de Hacienda (MH) para invitar a las agencias de cooperación bilateral y

multilateral a reuniones de coordinación, incluso a la Mesa de Economía y Finanzas cada dos meses. Y se organizaron mesas sectoriales que servían básicamente para el intercambio de información. En 2005-06, la STP, con apoyo del PNUD, estableció un mapa de las instituciones de cooperación y sus proyectos, sin hacer accesibles los resultados y sin actualizarlo después.

Durante la transición al presente Gobierno, el PNUD convocó a la mesa de cooperantes, lo cual quedó a nivel de información. Actualmente, la

Unidad Técnica del Gabinete Social es la contraparte oficial de la cooperación internacional no reembolsable (la reembolsable la controla el MH), que está levantando la matriz de proyectos y contribuciones (desde 2009). Se hizo algún esfuerzo para mantener varias mesas sectoriales (de salud, p.ej., o de derechos humanos), pero el ámbito de la cooperación internacional aún queda disperso. Las agencias de cooperación desean que el PNUD asuma una actitud más proactiva y efectiva de coordinación entre las agencias de cooperación externa.

### Recuadro 3. Síntesis de los hallazgos principales en el capítulo 4.2

**Posicionamiento.** El PNUD-Paraguay se ha posicionado en la pasada década como un interlocutor reconocido por su neutralidad y calidad, al intensificar servicios de asesoría, asistencia técnica, facilitación de diálogo y de información en respuesta a exigencias tanto de entidades estatales como institucionales y a necesidades de desarrollo humano en el país.

**Capacidad de respuesta.** La capacidad de respuesta a solicitudes del Poder Ejecutivo ha sido alta; la consistencia de las respuestas, reflejada en la composición de la cartera de proyectos y actividades, se vio afectada por cambios en los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mientras que el modo amplio en el que fue planteada la planificación estratégica ayudó poco a focalizar.

**Alianzas.** La cooperación con sectores no gubernamentales (sociedad civil, academia, sector privado) ha sido modesta, reflejando su debilidad.

**ODM.** El PNUD ha apoyado al Gobierno en la promoción de los ODM y en el seguimiento de los avances hacia los mismos, coordinando la mesa interinstitucional correspondiente.

**Temas transversales.** El tema de género, presente transversalmente desde hace 15 años, ha cobrado fuerza desde 2007 mediante la instalación de un área de trabajo. El tema de la juventud es encarado además mediante un proyecto específico.

**Focalización.** La focalización en los pobres y sectores excluidos ha sido mayormente indirecta, aunque, con el viraje estratégico hacia proyectos “sustantivos” de ejecución directa y con el fortalecimiento de acciones descentralizadas, está aumentando.

**Coordinación.** Las agencias de cooperación internacional se encuentran ante un panorama gubernamental complejo y el PNUD cumplió un rol de coordinación entre los donantes. Sin embargo, existe aun dispersión de esfuerzos.



# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1 CONCLUSIONES

**Conclusión 1. En vista de los cambios profundos que se están dando en la historia política del Paraguay, el PNUD ha intervenido en la década pasada en áreas cruciales para sentar las bases para un mayor desarrollo humano. Ha reducido la dispersión en su cartera de actividades, pero se necesitan instrumentos estratégicos más explícitos para asegurar una focalización temática adecuada.**

Paraguay creció económicamente en la última década y el país registró ciertos avances en su índice de desarrollo humano. Los Gobiernos adoptaron, con el apoyo del PNUD, políticas para mejorar la gobernabilidad y reducir la pobreza, aunque todavía no se ha logrado este último objetivo. El PNUD ha contribuido a reforzar diversas tendencias en el país dispuestas a actuar a favor de una mejora de las condiciones de vida de amplias capas de la población. Al reducir y volverse más selectivo en su oferta de gestión de proyectos por encargo del Gobierno y reforzar, al mismo tiempo, servicios de asesoría y asistencia técnica, el PNUD ha aumentado la pertinencia de sus contribuciones. Sin embargo, la cartera de casi 100 proyectos vigentes bajo un marco temático amplio implica el desafío de definir un perfil claro para la orientación estratégica del PNUD y de las áreas temáticas que abarca.

**Conclusión 2. Con la reducción de servicios de proyectos de gestión y el refuerzo de proyectos de asesoría y asistencia técnica, llamados sustantivos, el financiamiento de su estructura y de sus nuevos proyectos se ha vuelto un desafío adicional con implicaciones para la definición de su estrategia.**

El modelo de intervención preponderante al inicio del periodo evaluado –de ofrecer servicios de gestión a proyectos financiados por el Gobierno, frecuentemente mediante préstamos multilaterales– facilitaba el financiamiento de la estructura del PNUD. El giro estratégico hacia proyectos llamados sustantivos implica la búsqueda de fuentes de financiamiento para los nuevos proyectos y generar menos recursos para financiar el costo de la estructura operacional del PNUD. Este cambio implica mayores esfuerzos para asegurar la financiación de sus actividades y la capacidad programática del PNUD para atenderlas. Una fuente de financiamiento, las agencias de cooperación bilateral, tiene presencia reducida en Paraguay. Por lo tanto, se requiere de un proceso de reflexión para definir lo distintivo de la oferta de servicios del PNUD y una estrategia a mayor plazo para el financiamiento de las actividades programáticas y estratégicas del PNUD, acordadas con el Gobierno en el CPAP.

**Conclusión 3. La presencia de una instancia de análisis y propuestas, reconocida por su capacidad e imparcialidad, ha enriquecido el pensamiento y el debate en el país en una época crítica de cambio. Esto ha sido un aspecto distintivo del PNUD en el período evaluado. En vista de la debilidad de la investigación socio-política en el país, una continuada presencia de tal capacidad de observación y de generación de debate es un aporte real para un desarrollo humano más amplio.**

Las publicaciones del PNUD desde 2003, y particularmente desde 2006, han sido altamente apreciadas por su calidad e imparcialidad, habiendo subsanado parcialmente la falta de interpretación de los datos compilados por el Gobierno. El Estado no proporcionó suficiente apoyo a sus propias instituciones como para que pudieran

cumplir adecuadamente esta función. Para el manejo y la extensión de programas públicos sociales –y la adaptación de políticas sociales pertinentes– es indispensable disponer de un sistema de información que funcione de forma permanente y provea datos actualizados.

**Conclusión 4. El PNUD ha apoyado, en el período evaluado, mayormente al Poder Ejecutivo. La participación en la planificación de otros actores clave, públicos y de otro tipo, ha sido reducida.**

El PNUD ha contribuido a que una serie de instituciones gubernamentales pudiesen ejecutar, en forma transparente, políticas y programas de su incumbencia. No obstante, la capacidad de implementación de políticas y programas ha sido escasa, lo que se refleja también en las tasas de ejecución y la eficacia de los proyectos del PNUD. Intervenir sobre una base más amplia, a través de canales institucionales más efectivos, es una alternativa para lograr un mayor desarrollo humano. El PNUD, disponiendo de poder de convocatoria, puede trabajar más con la sociedad civil organizada, el sector privado, con la academia, y con los Gobiernos subnacionales; además, se requiere reforzar el apoyo a mecanismos y acciones que hagan llegar de forma tangible los beneficios de las políticas públicas orientadas a las capas desfavorecidas.

**Conclusión 5. La mayoría de los proyectos del PNUD no cuentan con indicadores para medir su impacto y la sustentabilidad de los resultados, ni con estrategias de salida explícitas.**

En la época de preponderancia de proyectos de gestión, los formatos de preparación de proyectos fueron los de las agencias cofinanciadoras como el BID. Con la introducción de proyectos de ejecución directa de corta duración por el PNUD, se requería seguir el formato corporativo propio de esta organización para estructurar proyectos, lo que se ha hecho de forma poco sistemática. La Oficina de País debe hacer esta tarea en conexión con el sistema Atlas, en base a formatos disponibles a nivel corporativo. También existen otros

formatos de seguimiento del PNUD (p.ej., en Perú) que se pueden adaptar a los requerimientos de Paraguay. Respecto a las entidades gubernamentales, el apoyo al desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación que permitan guiar y mejorar la aplicación de políticas públicas, son elementos esenciales para promover la eficacia de medidas dirigidas a mejorar aspectos esenciales del desarrollo humano.

## 5.2 RECOMENDACIONES

**Recomendación 1.** La estrategia global del PNUD está formulada en el Plan Estratégico a nivel mundial y en el MANUD, el CPD y el CPAP a nivel nacional. Se recomienda a la dirección del PNUD en Paraguay, que plasme en estos documentos una orientación estratégica que de forma concisa determine:

- la orientación básica que asegure el mayor palanqueo de los escasos recursos financieros del PNUD en términos de resultados de desarrollo humano. Hoy, se privilegian dos orientaciones: apoyo a las políticas públicas y a los espacios de diálogo; no se habla del establecimiento de planes específicos ni de la capacidad de implementación de las políticas, necesarios para una mejora real en la provisión de servicios públicos e ingresos a las capas desfavorecidas del país;
- las diferentes líneas que el PNUD ejecuta (áreas temáticas y transversales, investigación y diseminación del conocimiento, gestión de proyectos, actividades no ligadas a proyectos) y las ejecutadas por mandato de la sede corporativa (p.ej., administración para otras agencias) con implicaciones de costo;
- la asignación a grandes rasgos de recursos (personal, tiempo, finanzas) entre las líneas definidas, con su respectivo plan de financiamiento actualizado periódicamente.

**Recomendación 2.** En las tres áreas principales de intervención, se sugiere establecer, de igual manera, breves documentos internos que definan

la estrategia por área temática con suficiente especificidad como para facilitar la selección de las actividades a apoyar; en la estrategia global o en las temáticas, se recomienda especificar cuáles son los ODM en los que el PNUD concentra su apoyo.

**Recomendación 3.** Para la próxima fase de planificación, es recomendable definir con mayor precisión la focalización de las actividades en curso en grupos destinatarios prioritarios del PNUD y de qué manera les llegarán dichas actividades (p.ej., en el caso de apoyo a políticas y programas públicos).

**Recomendación 4.** El viraje estratégico hacia actividades más sustantivas pone al PNUD ante la necesidad de desarrollar una modalidad de intervención que le permita ejecutar un programa a mayor plazo, pensando en nuevas modalidades de ejecución compartida (sector privado, PNUD, sector público; actores de países vecinos). Se sugiere al PNUD profundizar en las modalidades, lo que incluye la concepción mancomunada de proyectos y actividades junto con actores nacionales y con otras agencias de las Naciones Unidas, para los cuales se busque financiamiento de diferentes canales a mayor plazo.

**Recomendación 5.** El PNUD ha tenido impacto en el debate sobre la realidad y las necesidades de un desarrollo humano más equitativo, sirviendo como generador de propuestas y actividades del propio PNUD. Se recomienda buscar activamente mantener el espacio ganado y reforzar un debate más amplio sobre la pobreza, la desigualdad y los derechos humanos, con diseminación de sus análisis y propuestas en el interior del país.

**Recomendación 6.** Una mayor efectividad de los programas sociales del Gobierno requiere de procesos de fortalecimiento no sólo en el sector

público. Se sugiere explorar, en base a estrategias temáticas definidas, posibilidades de establecer mayores alianzas con redes de ONG, empresas y otros actores, con la perspectiva de reforzar capacidades en el sector no gubernamental, en particular en proyectos focalizados a grupos desfavorecidos y a jóvenes, con la debida consideración de la equidad de género.

**Recomendación 7.** El Paraguay está expuesto a las oportunidades y amenazas económicas y ecológicas que atraviesen los países vecinos, Brasil y Argentina, y que afectan a sus perspectivas de desarrollo. Se recomienda un proceso de reflexión dentro de la red regional del PNUD en el Cono Sur (Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Chile, Paraguay) y con otros actores de países vecinos para identificar proyectos comunes con relevancia directa para mejorar aspectos esenciales del desarrollo humano en el Paraguay.

**Recomendación 8.** Se sugiere al PNUD movilizar un apoyo externo o de la red corporativa para definir herramientas para un monitoreo financiero, administrativo y sustantivo continuo, ligado a una planificación orientada a resultados, con el objetivo de que un seguimiento y evaluación estructurados se vuelvan un instrumento de gestión de proyectos. Se recomienda considerar una mayor atención al problema del seguimiento y evaluación para apoyar una instrumentación adecuada para una gestión pública más eficiente.

**Recomendación 9.** Se sugiere a la Oficina de país intensificar el uso de las herramientas de monitoreo corporativas, en el marco de la gestión por resultados. De igual manera, el asesoramiento técnico que pueda brindarse en términos de seguimiento y evaluación será siempre un valor agregado a la gestión de proyectos.



# TÉRMINOS DE REFERENCIA

## 1. INTRODUCCIÓN

La Oficina de Evaluación (OE) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lleva a cabo unas evaluaciones denominadas Evaluaciones de los Resultados de Desarrollo (ERD) con el objetivo de conseguir y mostrar evidencias de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo a nivel de país. Las ERD son realizadas en el marco de las disposiciones generales contempladas en la Política de Evaluación del PNUD<sup>100</sup>. Los objetivos generales de una ERD son:

- Proporcionar un apoyo significativo a la función de rendición de cuentas del Administrador al informar a la Junta Ejecutiva.
- Apoyar una mayor rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas nacionales y los asociados en el país donde se implementa el programa.
- Servir de instrumento para garantizar la calidad de las intervenciones del PNUD a nivel de país.
- Contribuir al aprendizaje a nivel corporativo, regional y nacional.

La OE planea realizar una ERD en Paraguay en 2010. Esta evaluación contribuirá a la formulación de un nuevo programa para el país que será preparado por la Oficina de País afectada y las partes interesadas nacionales.

## 2. CONTEXTO NACIONAL Y PROGRAMA DEL PNUD

Paraguay es un país de 6,2 millones de habitantes. Con un nivel de ingreso de US\$2100 per cápita (2008), está clasificado como un país de renta media-baja. Es también un país de desarrollo humano medio, según el Índice del PNUD (0,761 en 2007), ocupando el puesto 101 en una lista de 182 países. En Paraguay, la prevalencia de la pobreza aumentó del 33,7% registrado en 1999 al 41,4% en 2003 (el índice de pobreza extrema pasó en ese período del 15,5 al 20,1%), bajando en 2007 al 35,6% (con una modesta reducción de la pobreza extrema al 19,4%). El alto nivel de desigualdad en la distribución de los ingresos queda reflejado en el elevado índice de Gini: 53,2.

En el periodo abarcado por la presente evaluación (2003-2010), se sucedieron dos Presidencias: la de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) y la de Fernando Lugo Méndez (desde 2008 hasta la fecha), quien con su elección rompió la hegemonía que ejerció el Partido Colorado desde 1947.

En el mismo periodo, el PNUD aprobó dos documentos estratégicos: el Marco para la Cooperación con el País (CCF, por sus siglas en inglés) para el periodo 2002-2004, prorrogado hasta 2006, y el Documento del Programa del País (CPD, por sus siglas en inglés), cubriendo el periodo 2007-2011.

El Marco para la Cooperación con el País 2002-2004 identificó cinco áreas prioritarias para el PNUD: a) desarrollo humano y reducción

100 <http://www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf>

de pobreza; b) gobernabilidad democrática y modernización del Estado; c) gestión del medio ambiente; d) competitividad internacional, integración económica y desarrollo del sistema productivo; y e) tecnología de la información y de la comunicación para el desarrollo.

El Documento del Programa del País para 2007-2011 menciona algunas lecciones aprendidas de la programación anterior. En particular, resalta la necesidad de una mayor focalización programática y de profundizar el desarrollo de las capacidades nacionales. Señala también la reducción de la demanda del manejo de recursos a través del PNUD por parte del Gobierno nacional (una tendencia que continúa hoy en día). A fin de mantener el programa más focalizado, el PNUD eligió solamente 3 áreas programáticas: a) reducción de la pobreza y desarrollo humano sostenible; b) gobernabilidad y modernización del Estado; y c) ordenamiento del medio ambiente.

Cabe señalar que el Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay aprobó dos Marcos de Asistencia al Desarrollo (MANUD) para la cooperación con este país en los periodos 2002-2006 y 2007-2011 respectivamente, poniendo énfasis en los últimos años en la importancia de reducir duplicaciones y fortalecer las sinergias trabajando en proyectos conjuntos.

### 3. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA

Los objetivos de la ERD de Paraguay son:

- Proporcionar una evaluación independiente de los avances logrados para alcanzar los resultados previstos en los documentos de programación del PNUD. La ERD también subrayará resultados inesperados (positivos o negativos) y oportunidades perdidas cuando convenga.
- Proporcionar un análisis de cómo se ha posicionado el PNUD para agregar valor en su respuesta a las necesidades nacionales y a los cambios en el contexto nacional de desarrollo.

- Presentar hallazgos fundamentales, sacar lecciones clave y proporcionar un conjunto de recomendaciones para que la dirección haga ajustes a la estrategia actual y en el próximo Programa para el País.

La ERD revisará la experiencia del PNUD en Paraguay y su contribución a la solución de los retos políticos, económicos y sociales. La evaluación cubrirá el actual programa del país y el anterior (el de 2002-2004 y el de 2007-2011). Aunque es probable que se ponga mayor énfasis en intervenciones más recientes (debido a una mayor disponibilidad de datos, etc.), se deberían desplegar esfuerzos para examinar el desarrollo e implementación de los programas del PNUD desde el comienzo del período. La identificación de las evidencias evaluadoras que existen y las limitaciones potenciales se harán durante la misión exploratoria (ver sección 3 para más detalles del proceso).

La metodología en su conjunto debe ser coherente con las *Directrices para una ERD* y con el nuevo *Manual metodológico para la ERD*. La evaluación emprenderá una revisión exhaustiva de las actividades y la cartera del programa del PNUD durante el periodo que se analiza, examinando específicamente la contribución del PNUD a los resultados nacionales de desarrollo en todo el país. Evaluará resultados clave, específicamente los efectos – previstos e imprevistos, positivos y negativos, intencionados e involuntarios– y cubrirá la asistencia del PNUD financiada tanto con recursos propios como con recursos complementarios.

La evaluación tiene dos componentes principales: el análisis de los resultados por área temática y de la estrategia del PNUD en el país.

#### ANÁLISIS DE RESULTADOS POR ÁREA TEMÁTICA

La evaluación de los efectos de desarrollo incluirá una revisión exhaustiva de la cartera de programa del PNUD del ciclo actual y de los anteriores. Esto incluye una evaluación de los resultados de desarrollo logrados y de la contribución del PNUD en

términos de intervenciones clave; los avances en el logro de los efectos mediante el actual programa de país; los factores que influyeron en los resultados (posicionamiento y capacidades del PNUD, alianzas y apoyo a la formulación de políticas); y los logros, los avances y la contribución del PNUD en las áreas temáticas (tanto en materia de políticas como de promoción); analizando los lazos transversales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). El análisis de los resultados de desarrollo identificará los desafíos y estrategias para futuras intervenciones.

Además de usar la información disponible, la evaluación documentará y analizará los logros en relación con los efectos previstos, y los lazos entre las actividades, los productos y los efectos. La evaluación establecerá la contribución del PNUD a los efectos con un grado de verosimilitud razonable.

Un conjunto de criterios centrales relacionados con el diseño, la gestión y la implementación de sus intervenciones en el país son:

**Pertinencia a nivel temático:** ¿Es pertinente la formulación de las intervenciones en las distintas áreas con respecto a las estrategias nacionales, a los desafíos de desarrollo y al mandato del PNUD? ¿Se inspiran los enfoques y los recursos de los proyectos en “buenas prácticas” nacionales e internacionales? ¿Son proporcionados los recursos a los objetivos esperados?

- *Eficacia:* ¿Ha cumplido el programa del PNUD los objetivos que buscaba y los resultados planeados? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del programa? ¿Ha habido algún resultado inesperado? ¿Debería continuar en la misma dirección o debería revisar sus principios fundamentales para el nuevo ciclo?
- *Eficiencia:* ¿Ha utilizado bien el PNUD sus recursos (humanos y financieros) para realizar su contribución? ¿Qué se podría hacer para

asegurar un uso de recursos más eficiente en el contexto nacional o subregional específico?

- *Sostenibilidad:* ¿Es sostenible la contribución del PNUD? ¿Son sostenibles los resultados de desarrollo logrados mediante la contribución del PNUD? ¿Son sostenibles los beneficios de las intervenciones del PNUD? ¿Se han apropiado las partes interesadas de esos beneficios una vez concluida la intervención del PNUD? ¿Se ha desarrollado alguna estrategia de salida?

Es preciso subrayar que se harán esfuerzos especiales para examinar la contribución del PNUD al desarrollo de la capacidad, la gestión del conocimiento y la igualdad de género.

Algunos enfoques específicos a tratar en el caso de Paraguay son:

- Uso de “buenas prácticas” nacionales y regionales en la formulación de las intervenciones del PNUD ya que existen experiencias similares y lecciones aprendidas en otros países de la región.
- Rol del “manejo de recursos” en el programa del PNUD: efectos institucionales, logros, desventajas y riesgos y perspectiva de desengancharse en el medio y largo plazo.
- Concentración temática de la cartera del PNUD; claridad de enfoque en cada área temática.
- Contribuciones del PNUD en temas claves y urgentes, como empleo, pobreza extrema y medio ambiente.
- Capacidad del PNUD de traducir estudios analíticos (*Informe de desarrollo humano* y otros productos de la Oficina de Desarrollo Humano, proyecto “Invertir en la gente”) en programas enfocados en cuestiones claves.

## ANÁLISIS A NIVEL ESTRATÉGICO

La evaluación valorará el posicionamiento estratégico del PNUD, tanto desde la perspectiva de

la organización como de las prioridades de desarrollo del país. Esto incluirá: a) un análisis sistemático del lugar y nicho del PNUD en el ámbito del desarrollo y la formulación de políticas en Paraguay; b) las estrategias empleadas por el PNUD en Paraguay para fortalecer su posición en el ámbito del desarrollo y posicionar a la organización en las áreas temáticas centrales; y c) una valoración del apoyo a la formulación de políticas y las iniciativas de promoción del programa del PNUD con relación a otras partes interesadas desde la perspectiva de los resultados de desarrollo para el país. Además, analizará un conjunto de criterios fundamentales relacionados con el posicionamiento estratégico del PNUD:

- *Pertinencia estratégica y capacidad de respuesta:* Rol del PNUD en el palanqueo de estrategias y políticas nacionales, balance entre intervenciones a nivel macro (gobierno central, políticas nacionales) y a nivel micro (comunidades, instituciones locales). Capacidad del PNUD de responder a un contexto nacional cambiante, a emergencias y a demandas urgentes de sus socios. Asimismo, capacidad de preservar su enfoque sobre temas de fondo sin perder su orientación estratégica.
- *Uso de las redes y explotación de las experiencias:* En qué medida el PNUD aprovechó su red global, sus experiencias específicas y conocimientos para aportar soluciones a problemas y enfoques conceptuales. En qué medida el PNUD aprovechó las experiencias de sus socios actuales y potenciales (recursos, capacidades técnicas). En qué medida el PNUD asistió el Gobierno para el aprovechamiento de las oportunidades de cooperación Sur-Sur.
- *Promoción de valores de las Naciones Unidas desde una perspectiva de desarrollo humano:* Rol del PNUD, como socio substantivo de las autoridades nacionales, en el diálogo

sobre políticas y en temas políticamente sensibles. Contribución del PNUD a la equidad de género. Capacidad del PNUD de abordar cuestiones de equidad en general, en particular capacidad de focalizarse hacia los pobres y los grupos y sectores excluidos.

Algunas cuestiones específicas a tratar en el caso de Paraguay:

- Capacidad del PNUD de adaptarse a un cambio de Gobierno sin perder los enfoques estratégicos de largo plazo.
- Cooperación del PNUD con los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) con vistas a apoyar la coherencia en la aprobación de políticas públicas y programas.
- Contribuciones del PNUD al desarrollo de capacidades e instrumentos utilizados por la organización: ¿qué instrumentos usa el PNUD? (manejo de recursos, apoyo a la preparación de políticas, apoyo a la creación de nuevas unidades en la Administración Pública, apoyo a la infraestructura e informática, formación, viajes de aprendizaje)<sup>101</sup>.
- Enlaces entre intervenciones “macro” a nivel de estrategias e instituciones centrales del Estado e intervenciones subnacionales y a nivel de comunidades.
- Balance y enlaces entre la cooperación con el Estado y con la sociedad civil. En este tema, cabe considerar en particular las intervenciones en políticas nacionales desde la perspectiva de los indígenas guaraní.

La evaluación considerará también la influencia de las limitaciones administrativas sobre el programa y, más específicamente, sobre la contribución del PNUD (incluidos temas relacionados con la pertinencia y eficacia del sistema de seguimiento y evaluación). Si durante el análisis inicial se consideraran importantes estas limitaciones, se deberían incluir en el alcance de la evaluación.

---

101 La evaluación se beneficiará de los insumos brindados por un estudio de caso en Paraguay, llevado a cabo paralelamente por la Oficina de evaluación del PNUD en el contexto de una evaluación temática de la contribución del PNUD al desarrollo de las capacidades nacionales.

En el caso de la Oficina del PNUD en Paraguay, cuestiones relativas a los recursos financieros, la organización del área de programa y los sistemas internos de monitoreo y evaluación pueden ser elementos pertinentes para comprender resultados a nivel programático y estratégico.

Dentro del contexto de alianzas con el sistema de Naciones Unidas y, en general, de la coordinación de Naciones Unidas, se destacará el tema específico del desarrollo de programas conjuntos.

En el contexto paraguayo, cabe destacar en particular los aspectos siguientes: a) avances en términos de reducción de las duplicaciones programáticas y mejoramiento de sinergias en el Sistema de las Naciones Unidas; b) avances en términos de uso común de los recursos financieros y humanos en un contexto de limitados recursos propios en cada organización del Sistema; c) liderazgo del PNUD en el nuevo tema de la coordinación de la cooperación internacional (no solamente en el ámbito de las Naciones Unidas).

## 4. MÉTODOS Y ENFOQUES DE LA EVALUACIÓN

### RECOPIACIÓN DE DATOS

En materia de recopilación de datos, la evaluación usará un enfoque metodológico múltiple que puede incluir la revisión de documentos, talleres, entrevistas individuales y en grupo (tanto en la sede como en la oficina del PNUD en el país), visitas a proyectos y de campo, y encuestas. El conjunto de métodos apropiados puede variar dependiendo del contexto del país; se puede definir su naturaleza precisa durante la misión exploratoria y detallarlo en el informe inicial<sup>102</sup>. Será muy importante asegurar la organización y el tratamiento de las informaciones según principios de análisis cualitativo de los datos.

---

102 Se describe la misión exploratoria y el Informe inicial en el punto 5 sobre el proceso de evaluación.

## VALIDACIÓN

El equipo de evaluación usará una variedad de métodos para asegurar que los datos son válidos, incluyendo la triangulación. Los métodos precisos de validación estarán detallados en el informe inicial.

## PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

La evaluación identificará a las partes interesadas clave, incluidos los representantes de los ministerios y agencias del Gobierno, de las organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado, las agencias de las Naciones Unidas, las organizaciones multilaterales, los donantes bilaterales y los beneficiarios. Para facilitar este enfoque, todas las ERD incluyen un proceso de mapeo de partes interesadas que debería incluir tanto a asociados directos del PNUD como otros que no trabajen directamente con esta organización.

## 5. PROCESO DE LA EVALUACIÓN

Esta evaluación seguirá las Directrices para la ERD, según las cuales se puede dividir el proceso en tres fases, cada una con varias etapas. El proceso se llevará a cabo de manera independiente, como prevé la política de evaluación del PNUD. La Oficina de Evaluación realizará todos los esfuerzos necesarios para involucrar de manera activa en el proceso de evaluación a la oficina local del PNUD y a las autoridades públicas y nacionales.

### FASE 1: PREPARACIÓN

**Revisión de documentos.** Llevada a cabo inicialmente por la OE (identificación, recolección y mapeo de documentos y otros datos relevantes) y continuada por el equipo de evaluación. La revisión incluirá documentación general sobre desarrollo relacionada con el país específico, así como un panorama completo del programa del PNUD durante el período que se examina.

**Mapeo de partes interesadas.** Un mapeo básico de las partes interesadas relevantes para la evaluación en el país. La lista incluirá partes interesadas estatales y de la sociedad civil, y debería ir más allá de los asociados tradicionales del PNUD. El ejercicio también indicará la relación entre diferentes grupos de partes interesadas.

**Reuniones iniciales.** Entrevistas y debates en la sede del PNUD con la OE (proceso y metodología) y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (contexto y programa del país), así como con otras oficinas importantes, incluida la Dirección de Políticas de Desarrollo, la Dirección para la Prevención de Crisis y Recuperación, y cualquier otra que se considere adecuada, incluidas las misiones de Naciones Unidas.

Para llevar a cabo la evaluación se necesitan 3 misiones:

**1. Misión inicial.** Misión a Paraguay (5 días) para:

- Discutir los objetivos y el proceso de la evaluación con la Oficina del PNUD y las autoridades nacionales.
- Identificar opciones para involucrar de manera más activa a las autoridades nacionales, respetando los principios de independencia.
- Entrevistar y seleccionar a consultores locales.

**2. Misión de orientación.** Misión a Paraguay (1 semana) para:

- Identificar y recopilar información adicional.
- Validar el mapeo de los programas implementados en el país.
- Seleccionar una muestra de proyectos y actividades de desarrollo del PNUD.
- Identificar a los socios e informantes claves y preparar un esquema de entrevistas para la misión principal.

- Obtener los puntos de vista de las partes interesadas en temas clave que deben ser examinados.
- Tratar de temas logísticos relacionados con la misión principal, incluido el calendario.
- Identificar el conjunto de métodos adecuado para la recopilación y análisis de datos.
- Abordar temas de gestión relacionados con el resto del proceso de evaluación, incluida la división de tareas entre los miembros del equipo.
- Asegurarse de que la Oficina del País y las partes interesadas clave entiendan los objetivos de la ERD, la metodología y el proceso.
- *Informe de orientación:* Esta fase implicará la elaboración de un corto informe de orientación que incluya el diseño y el plan final de la evaluación, antecedentes de la evaluación, cuestiones clave a evaluar, una metodología detallada, fuentes de información, instrumentos y un plan para la recopilación de datos, el diseño del análisis de datos y el formato del informe.

**3. Misión principal de la ERD.** El equipo de evaluación independiente llevará a cabo una misión de aproximadamente 25 días centrada en la recopilación de datos y su validación. Una parte importante de este proceso será un taller introductorio en el que se explicarán los objetivos, los métodos y el proceso de la ERD a las partes interesadas. El equipo visitará lugares donde se implementen sobre el terreno proyectos significativos seleccionados en la misión exploratoria.

Cuando concluya la misión principal, se organizará un *taller con los socios principales* a fin de presentar los hallazgos iniciales de la misión y recibir comentarios que se tendrán en cuenta en la redacción del informe.

## FASE 2: DESARROLLO Y ELABORACIÓN DEL BORRADOR DEL INFORME DE LA ERD

**Análisis e informe.** La información recabada será analizada en un borrador del informe de la ERD a realizar en el plazo de un mes a contar a partir de la salida del equipo de evaluación del país.

**Revisión.** El borrador será objeto de: a) una revisión técnica por parte de la OE y una revisión de expertos externos; b) correcciones factuales y pareceres sobre la interpretación por parte de clientes clave (incluida la Oficina de País del PNUD, la Dirección Regional y el Gobierno). La OE preparará un itinerario de control a fin de mostrar cómo se han tenido en cuenta esos comentarios. El líder del equipo, en estrecha colaboración con el oficial de evaluación de la OE, finalizará el informe de la ERD con base a los insumos recibidos.

## FASE 3: SEGUIMIENTO

**Respuestas de la gerencia.** El Administrador Adjunto del PNUD pedirá a las unidades pertinentes (generalmente la Oficina del País y la Dirección Regional correspondiente) preparar una respuesta de gestión a la ERD. Como unidad que ejerce la supervisión, la Dirección Regional será responsable del monitoreo y supervisión de la implementación de acciones de seguimiento en el Centro de Evaluación de Recursos.

**Difusión.** El informe y el sumario de la ERD será distribuido tanto en versión electrónica como impresa. El informe de evaluación estará a disposición de la Junta Ejecutiva cuando tenga que aprobar un nuevo Documento del Programa del País. También será ampliamente distribuido en Paraguay y en la sede del PNUD, y se enviarán copias a equipos de evaluación de otras organizaciones internacionales, así como a asociaciones

de evaluación e institutos de investigación en la región. Además, el informe de evaluación y la respuesta de la gerencia serán publicados en el sitio web del PNUD<sup>103</sup> y estarán disponibles para el público. Su disponibilidad será anunciada en el PNUD y en redes externas.

## LA CONTRAPARTE NACIONAL

Si bien la evaluación se efectúa como un ejercicio independiente en aplicación de la Política de Evaluación del PNUD, es preciso asegurar que la contraparte nacional sea informada del mismo, pueda manifestar sus intereses de aprendizaje de la evaluación y señalar a la Oficina de Evaluación temas claves que deberían ser tenidos en cuenta en él. Además, es importante que la contraparte nacional pueda formular comentarios sobre los productos intermedios y el borrador del informe de evaluación.

Con respecto al proceso tradicional de las ERD, se recomiendan algunos elementos adicionales:

- 1) Se pedirá a la contraparte formal del PNUD, el Jefe de Gabinete Civil y Coordinador del Gabinete Social de la Presidencia, formar un Grupo Nacional de Referencia de la ERD incluyendo las principales instituciones del Estado involucradas en el programa del PNUD<sup>104</sup>.
- 2) Los términos de referencia de la evaluación serán transmitidos al Grupo Nacional de Referencia para sus comentarios.
- 3) Durante la misión de orientación se organizará una reunión de consulta con el Grupo Nacional de Referencia para obtener más insumos sobre temas claves que deberían ser reflejados en la evaluación.

---

103 [www.undp.org/eo](http://www.undp.org/eo)

104 Según una primera discusión, además del Coordinador del Gabinete Social, el Grupo Nacional de Referencia debería incluir a las siguientes instituciones: 1) Ministerio de Hacienda; 2) Secretaría Técnica de Planificación; 3) Secretaría de la Función Pública, y 4) Unidad Técnica de Modernización de la Administración Pública.

- 4) Se invitará el Grupo Nacional de Referencia a que proponga un candidato para el rol de asesor independiente externo de la ERD. El asesor no es un miembro del equipo de evaluación. Su papel es el de brindar comentarios independientes sobre la calidad del informe de evaluación y su pertinencia respecto a los temas de desarrollo nacional relevantes para el PNUD.
- 5) A la conclusión de la misión principal, se organizará un taller de intercambio sobre los resultados iniciales. El Grupo Nacional de Referencia de la ERD ejercerá la presidencia del taller y comentará los resultados iniciales.
- 6) El Grupo Nacional de Referencia formulará comentarios escritos sobre el borrador del informe de evaluación.

## 6. ARREGLOS ADMINISTRATIVOS

### OE DEL PNUD

El oficial de evaluación de la OE del PNUD gestionará la evaluación y asegurará la coordinación y el enlace con la Dirección Regional para América Latina y el Caribe, otras unidades afectadas de la sede y la dirección de la Oficina del PNUD en Paraguay. La OE contratará un asistente de investigación para facilitar la revisión inicial de documentos y un asistente de programa para apoyar asuntos logísticos y administrativos. La OE cubrirá todos los costes relacionados con el desarrollo de la ERD. Esto incluirá los costes relacionados con la participación del líder del equipo, los consultores internacionales y nacionales, así como la investigación preliminar y la publicación del informe final de la ERD. La OE también cubrirá los costes de cualquier taller de partes interesadas que se celebre como parte de la evaluación.

### EL EQUIPO DE EVALUACIÓN

El equipo estará constituido por tres (o cuatro) consultores independientes:

- El líder del equipo (internacional), cuya responsabilidad general será proporcionar directivas y liderazgo, y coordinar el borrador y el informe final.
- Dos (o tres) consultores nacionales, quienes proporcionarán su pericia en los temas centrales de la evaluación y serán responsables de redactar algunas partes clave del informe. Cada consultor nacional será responsable de un área temática del programa.

El líder del equipo debe tener una capacidad probada en materia de pensamiento estratégico y de asesoría en la formulación de políticas, así como en la evaluación de programas complejos sobre el terreno. Todos los miembros del equipo deberán tener un conocimiento profundo de los temas de desarrollo y los consultores nacionales deberán tener conocimiento de los desafíos de desarrollo en Paraguay. Se requieren también conocimientos técnicos en el tema de la evaluación, preferiblemente en técnicas de análisis cualitativo.

El equipo de evaluación estará apoyado por un asistente de investigación basado en la Oficina de Evaluación en Nueva York. El oficial de evaluación de la OE apoyará al equipo en el diseño de la evaluación, participará en la misión inicial y en la fase conclusiva de la misión principal y proporcionará una retroalimentación continua para garantizar la calidad durante la preparación del informe inicial y del informe final. Dependiendo de las necesidades, el oficial de evaluación puede también participar en la misión principal.

El equipo de evaluación orientará su trabajo según las normas y estándares de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y adherirá el Código de Conducta ético<sup>105</sup>.

105 Las directrices del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas “*Norms for Evaluation in the UN System*” y “*Standards for Evaluation in the UN System*”, abril 2005

## LA OFICINA DEL PAÍS

La Oficina del País apoyará al equipo de evaluación en el contacto con los asociados clave y pondrá a disposición del equipo toda la información necesaria respecto a las actividades del PNUD en el país, además de contribuir a organizar reuniones con las partes interesadas al final del proceso de evaluación. También se pedirá a la Oficina proporcionar apoyo logístico al equipo de evaluación, según lo solicite. La Oficina del País proporcionará apoyo en especies (por ejemplo, espacio en la oficina para el equipo de evaluación, conectividad a Internet), pero la OE cubrirá los costes de transporte local y otros costes relativos a la misión de evaluación.

## 7. PRODUCTOS ESPERADOS

Los productos que se esperan son:

- Un informe de orientación (máximo 15 páginas: diseño, metodología, proceso de evaluación).
- Un informe principal analítico (hallazgos de la evaluación, conclusiones y recomendaciones) de la ERD (máximo 50 páginas de texto principal, más los anexos).
- Un sumario de evaluación de dos páginas.
- Se suministrará el borrador y la versión final del informe de la ERD en español. El documento publicado será también traducido al inglés.

**Tabla A1. Cronograma provisional**

Actividades	Fecha tentativa
Términos de referencia a la Oficina del PNUD en el país, RBLAC y el Grupo Nacional de Referencia	Mediados de mayo 2010
Comentarios	29 de mayo
Estudio Preparatorio	Mayo 2010
Misión de orientación*	7-11 de junio
Borrador, Informe de orientación a la OE	19 de junio
Informe de orientación enviado a Oficina del PNUD en el país, RBLAC y Grupo Nacional de Referencia	26 de junio
Misión principal en Paraguay	12 de julio-4 de agosto
Informes técnicos temáticos enviados al Jefe de misión y a la OE	18 de agosto
Primer borrador enviado a la OE	31 de agosto
Borrador enviado a los revisores	15 de septiembre
Comentarios de los revisores	23 de septiembre
Borrador enviado a la Oficina del País y RBLAC	30 de septiembre
Comentarios escritos de la Oficina del País y RBLAC	19 de octubre
Teleconferencia OE, CO, RBLAC (si necesario)	25 de octubre
Informe revisado enviado al Gobierno a través de la Oficina en el País	3 de noviembre
Comentarios escritos del Gobierno	24 de noviembre
Finalización del informe	7 de diciembre

\* Incluye una reunión con el Grupo Nacional de Referencia



## Anexo 2

# BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Arene, Alberto y Robert, Peters (2007). Resumen de la Evaluación Externa del SIGOB.
- Banco Central del Paraguay (2009). Coyuntura macroeconómica regional. Tercer trimestre 2009. Gerencia de Estudios Económicos. Departamento de Economía Internacional.
- Banco Central del Paraguay (2009). Informe Económico Preliminar 2009.
- Banco Central del Paraguay (2010). Estimaciones del PIB año 2010. En <http://www.bcp.gob.py>
- Banco Mundial (2009). “Estrategia de Alianza con la República del Paraguay 2009-2013”.
- Banco Mundial. Paraguay-at-a-glance, disponible en internet: [http://devdata.worldbank.org/AAG/pry\\_aag.pdf](http://devdata.worldbank.org/AAG/pry_aag.pdf)
- Barreto, César (2009). La pobreza y los ODM en el Paraguay: escenarios y políticas públicas. PNUD-UNICEF-UNFPA.
- Bartram, J.; Corrales, L.; Davison, A.; Deere, D.; Gordon, B.; Howard, G.; Rinehold, A., y Stevens, M. (2009). Manual para el desarrollo de planes de seguridad del agua: Metodología pormenorizada de gestión de riesgo para proveedores de agua de consumo. OMS.
- BID (2009). “Estrategia de País del Banco con Paraguay 2009-2013”.
- BID (2009). Paraguay: Country Program Evaluation 2003- 2008. Washington.
- Borda, Dionisio (2009). Paraguay: Efectos macroeconómicos e impacto social de la crisis global. Seminario Políticas Sociales en Tiempos de crisis.
- Boscarino, Enma (2009). “Informe final de Consultoría. Actualización del Plan Estratégico del SINASIP SEAM/PNUD/GEF. Proyecto PAR/98/G33. Iniciativa para la Protección de Áreas Silvestres del Paraguay”.
- Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (2008). Todo Maquila.
- Contraloría General de la República (2009) “Informe Final. Auditoría a la Secretaría de Acción Social Programa Tekoporá. Ejercicio fiscal 2007”. Dirección General de Control de Recursos Sociales, Contraloría.
- Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas y PNUD-Paraguay (2009). “Propuestas de Políticas Públicas para Pueblos Indígenas”.
- Cruz Roja Paraguaya (sin fecha). Promover Iniciativas de Reducción del Riesgo de Desastres en las Comunidades más Vulnerables a la Sequía en el Chaco Paraguayo, Programa Regional DIPECHO VI. Asunción.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2008). “Estadísticas Recientes sobre Pobreza. Encuesta Permanente de Hogares 2007”.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2008). “Encuesta de Hogares Indígenas 2008”.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2009). Boletín Pobreza. Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay. Resultados 1997-2008.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2000). Pobreza y distribución del ingreso en Paraguay.
- Equipo Económico Nacional (2008). “Plan Estratégico Económico y Social –PEES– 2008-2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay”. 2008.

- Gabinete Social (2010). "Paraguay Para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020".
- Gabinete Social de la Presidencia de la República y UNFPA (2006). "Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad".
- Gabinete Social, AECID, PNUD (2009). "Plan de Gestión de la Política Social: Cerrito II".
- Gabinete Social, PNUD-Paraguay (2008). "Revisión Sustantiva. Mejoramiento de la Gestión y Seguimiento de la calidad de la Inversión Pública Social".
- Gobierno de la República de Paraguay (2003). "Plan de Crecimiento Económico con Equidad 2001".
- Gobierno de la República del Paraguay (2008). "Informe de Gestión de Gobierno 2003-2008. Presidencia de la República".
- González, C.; Ramírez, J., y M. Perera (2010). El mercado laboral paraguayo: un análisis del comportamiento del empleo y los ingresos entre 1997 y 2008.
- Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) (2003). Mejoramiento del marco legal ambiental del Paraguay. Legislación ambiental concordada. Asunción.
- MCS Grupo Consultor (sin fecha). "Evaluación Final del Proyecto Apoyo al Gobierno Nacional para Implementar el Plan Nacional de Exportación a Través del Ministerio de Industria y Comercio".
- Ministerio de Hacienda, Corte Suprema de Justicia (2009). "Paraguay, Programa de Catastro Registral (PROCAR)", Crédito del BID, Revisión del Programa, Informe final.
- Ministerio de Hacienda, PNUD-Paraguay (2005). "PRODOC Apoyo al Programa de Catastro Registral (PROCAR)".
- Ministerio de Hacienda, Unidad de Economía Social, Sección Economía Familiar Campesina (2010). "Sistema Integrado de Producción (SIP); Programas iniciados y actividades realizadas periodo agosto de 2009 a agosto de 2010".
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Secretaría Técnica de Planificación (1997/98). Informe Anual, Cooperación Técnica Internacional.
- Miranda, Aníbal (2004). Stroessner. Diario Última Hora-UniNorte.
- Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (2009). Situación de los bosques del mundo 2009.
- OPS/OMS (2010). Actualización del Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento de Paraguay.
- PNUD (2006). "The Evaluation Policy of UNDP". Documento DP/2005/28. PNUD. Mayo de 2006.
- PNUD (2008). "UNDP strategic plan, 2008-2011. Accelerating global progress on human development".
- PNUD (2009). "Atlas Snapshot" del PNUD-Paraguay, en base a datos internos de la ERD provistos por la OE del PNUD.
- PNUD (2010). ADR Method Manual, Guidelines for an Assessment of Development Results (ADR), Oficina de Evaluación del PNUD.
- PNUD y Presidencia de la República de Paraguay (1977). "Acuerdo sobre Asistencia Técnica entre la República de Paraguay y el PNUD".
- PNUD/UNFPA (2002). "Second country cooperation framework for Paraguay (2002-2004)". 2002.
- PNUD/UNFPA (2003). "Second multi-year funding framework, 2004-2007".
- PNUD/UNICEF/UNFPA, Proyecto Invertir en la Gente (2009). Gasto social en el Presupuesto: La Pobreza y los ODM en el Paraguay: escenarios y políticas públicas. Asunción.
- PNUD-Paraguay (1995). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Desde la perspectiva de género.
- PNUD-Paraguay (2002). "Convenio Consolidación del Programa de Maquila en el Paraguay".

- PNUD-Paraguay (2002). “Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay”.
- PNUD-Paraguay (2002-2008). “Staff surveys” de 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.
- PNUD-Paraguay (2003). Informe Nacional de Desarrollo Humano Paraguay 2003. Asunción.
- PNUD-Paraguay (2003, 2005 y 2007). “Partner Survey”.
- PNUD-Paraguay (2003-2008). “Resident Coordinator Annual Report”. Informes de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.
- PNUD-Paraguay (2004-2008). “ROAR” (autoevaluación anual sumaria interna del logro de los resultados [outcome] del MANUD) de 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.
- PNUD-Paraguay (2005). Objetivos de desarrollo del milenio, Informe de Paraguay.
- PNUD-Paraguay (2005). PRODOC. “Transversalización de la perspectiva de género en la Oficina del PNUD en Paraguay”.
- PNUD-Paraguay (2006). Usos y gobernabilidad del agua en el Paraguay.
- PNUD-Paraguay (2007). “Documento del Programa para el Paraguay (2007-2011)”.
- PNUD-Paraguay (2007). PRODOC. “Fortalecimiento de las Capacidades de la Secretaría de Emergencia Nacional para la Reducción y Manejo de Riesgos en el Paraguay”.
- PNUD-Paraguay (2008). Asociación y diversificación productiva para el empleo rural. Cuaderno de Desarrollo Humano No. 4.
- PNUD-Paraguay (2008). Estudios de casos, Red local del Pacto Global de Paraguay.
- PNUD-Paraguay (2008). Estudios de casos, Responsabilidad Social Empresarial.
- PNUD-Paraguay (2008). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Equidad para el Desarrollo, Paraguay.
- PNUD-Paraguay (2009). “Género”. Para Rebeca Gryspar.
- PNUD-Paraguay (2009). “Informe 2009 del Plan Anual de Trabajo Institucional entre el PNUD y la Secretaría de la Función Pública”.
- PNUD-Paraguay (2009). “Nota Orientativa. Fiscalización de las Inversiones y los Gastos Relativos al Género en ATLAS”. Dirección de Políticas de Desarrollo. Equipo de Género del PNUD.
- PNUD-Paraguay (2009). “Office Transformation Strategy”.
- PNUD-Paraguay (2009). Gestión y Reducción de Riesgos, Hacia una nueva Cultura de Prevención en el Paraguay. Asunción.
- PNUD-Paraguay (2009). Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano 2009. Ampliando horizontes: Emigración internacional paraguaya. Asunción.
- PNUD-Paraguay (2009). Pueblos Indígenas. Tres historias. Un compromiso.
- PNUD-Paraguay (2010). Informe anual 2009. Proyecto Juventud: Capacidades y Oportunidades Económicas para la Inclusión Social. Fondo de los ODM, PNUD, UNFPA, UNICEF, OIT, UNIFEM.
- PNUD-Paraguay (sin fecha). “Intervenciones del PNUD en la Construcción de Políticas Públicas sobre los Pueblos Indígenas”. Documento interno. Aprox. 2007.
- PNUD-Paraguay (sin fecha). PRODOC. “Juventud: capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social”.
- PNUD-Paraguay (sin fecha). PRODOC. “Participación Política para la Igualdad de Género”.
- PNUD-Paraguay (sin fecha). PRODOC. “Proyecto Fortalecimiento de capacidades para la formulación de políticas públicas”.
- PNUD-Paraguay (sin fecha). PRODOC. “Proyecto Pueblos indígenas territorialidad y gobernabilidad”.
- PNUD-Paraguay, Congreso Nacional (2009). Indicadores de Gobernabilidad Democrática en el Paraguay.

- PNUD-Paraguay, Gobierno de la República de Paraguay (2007). “Plan de Acción del Programa de País 2007-2011”.
- PNUD-Paraguay, JICA-SFP (2009). “Percepciones y Expectativas sobre la Reforma de la Administración Pública”.
- PNUD-Paraguay, Ministerio del Interior, AECID (2009). Diálogo social y político para una estrategia en Seguridad Ciudadana.
- PNUD-Paraguay, Programa Conjunto Oportunidades (2010). “Informe de Avance de Primer Trimestre”. Ejecutora: Consultora IPC.
- PNUD-Paraguay, Programa Oportunidades (2010). “Cronograma básico 2010: Departamento de San Pedro (Plan de trabajo armonizado)”. Asunción.
- PNUD-Paraguay, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2010). Informe anual 2009. Proyecto Participación Política con Equidad de Género.
- PNUD-Paraguay, Secretaría General Iberoamericana, AECID (2009). Políticas Sociales en Tiempos de Crisis.
- PNUD-Paraguay, UNICEF, UNFPA (2006). “Proyecto Invertir en la Gente. Joint Program Review”.
- PNUD-Paraguay, UNICEF, UNFPA (sin fecha). “Sistematización de Proyecto Implementación del SIGPA”. Proyecto Invertir en la Gente.
- PNUD-Paraguay, UNICEF, UNFPA, Programa de Gasto Social en el Presupuesto, Proyecto Invertir en la Gente (2005). “Matriz de Marco Lógico”.
- PNUD-Regional (2010). Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano.
- Prats, Joan (2003). Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay. Instituto de Gobernabilidad de Cataluña (IIG) y PNUD-Paraguay.
- Presidencia de la República (2010). “Segundo Informe al Congreso Nacional. Período 2009-2010”.
- Presidencia de la República del Paraguay (2010). “Proyecto Innovación Estructural del Poder Ejecutivo, Primera Etapa”.
- Proyecto Red de Microfinanzas y Proyecto Microfinanzas Inclusivas (2010). Memoria Anual 2009. Mimeo.
- Proyectos Red de Microfinanzas Paraguay y Microfinanzas Inclusivas (2010). “Plan Estratégico y Plan Operativo Anual 2010-2011”. Mimeo.
- República del Paraguay (1993). Constitución Nacional de la República del Paraguay.
- SEAM- PNUD (2006). Conservación de la Diversidad Biológica en el Paraguay: Una Propuesta de la Secretaría del Ambiente para la Guía de Acciones. Vol. 2.
- SEAM y DGEEC (2010). Compendio Estadístico Ambiental del Paraguay, hacia la construcción de indicadores ambientales.
- Secretaría de Acción Social y PNUD-Paraguay (2003). “Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. “Jahapo’o TekoAsy”.
- Secretaría de Acción Social, Dirección General de Protección Social y Desarrollo Humano (2009). “Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad” Informes Trimestrales. 1º y 2º trimestre.
- Secretaría de Emergencia Nacional et al. (2008). “Documento País, Informe Técnico sobre la Situación de Emergencias y Desastres en el Paraguay”. Asunción.
- Secretaría de la Función Pública (2009). “Plan Estratégico Institucional 2009-2013”. Presidencia de la República.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y PNUD-Paraguay (2010). Biodiversidad, desarrollo y alivio de la pobreza. Asunción.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2009). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009. Madrid.
- Secretaría Técnica de Planificación (2004). “Cooperación Técnica y Financiera Internacional No Reembolsable. Ejecución acumulada a Junio de 2004”.

- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), Secretaría General de la Presidencia (2009). “Informe 2009. Gobierno nacional”.
- Secretaría Técnica de Planificación y FAO (2009). “Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL)”.
- Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría Privada de la Presidencia (2004-2008). “Informe Presidencial al Congreso de la Nación”. Años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.
- Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría General de la Presidencia (2004). Por un País Mejor. 400 días. Cuarto Informe de Gestión.
- Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría General de la Presidencia (2003). “Por un País Mejor. 100 días. Primer Informe de Gestión de Gobierno”.
- SIC Desarrollo, PNUD-Paraguay, Cooperazione Italiana (2008). “Informe de Evaluación Final del Programa de Microfinanzas en el Paraguay”.
- Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay (2001). CCA, “Visión Conjunta de la Situación del Paraguay”.
- Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay (2002). “Marco Común para la Cooperación de las Naciones Unidas en Paraguay (2002-2004)”.
- Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay (2005). “Evaluación Común de País (CCA)”.
- Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay (2007). “MANUD, Marco de Cooperación de las Naciones Unidas con el Paraguay, 2007-2011”.
- Sistema de Naciones Unidas en Paraguay (2003). Objetivos de desarrollo del milenio. Informe de Paraguay.
- Talvela, K. y H. Torres (2005). “Informe de Evaluación de Medio Término del Proyecto Paraguay Silvestre”.
- UNCT (sin fecha). Indicadores del desempeño relativo a la igualdad de género. Guía del Usuario. Equipo de Trabajo del GNUD sobre igualdad de género.
- UNICEF-Paraguay (2007). Inversión en la Infancia en Paraguay y análisis de su impacto en algunos indicadores relacionados con la niñez.
- Unión Europea et al. (2009). Sistematización y Capitalización de la Experiencia. Operación Sequía Caco 2008-2009. Asunción.
- World Economic Forum (2010). Global Competitiveness Report 2010-11. Ginebra, 2010.



## Anexo 3

# PERSONAS ENTREVISTADAS

### GOBIERNO

#### MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

Karina Rodríguez, Viceministra de la Juventud

Diana Serafini, Viceministra de Educación y Cultura

#### MINISTERIO DE HACIENDA

Bartolomé Sánchez, Asesor Unidad de Economía Social

Verónica Serafini, Directora de Economía Social Unidad de Economía Social

María Victoria Pavón de Soto, Vicedirectora y Coordinadora, Proyecto de Catastro Registral (PROCAR)

José Luis Benza, Coordinador General, Servicio Nacional de Catastro (PROCAR)

Jorge Zárate, Director Nacional, Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

#### MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Fernando Masi, Asesor Principal

Cristina Sánchez Gauto, Directora General del Gabinete Técnico

María Raquel Ramírez, Secretaria Ejecutiva, Consejo Nacional de Maquila

Carlos Rivarola, Coordinador General, Programa de Incubadoras de Empresas

#### MINISTERIO DEL INTERIOR

Nilda Cuevas, Directora de Planificación

### MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA

Ilse Peralta, Directora de Asuntos Sociales y Organización Comunitaria, Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)

Carmen Gómez, Técnica

Cristina Guillén, Técnica

Esperanza Martínez, Ministra

Oscar Martínez, Ex Ministro

Sonia Gotting, Directora, Instituto Nacional de Salud

Mara Acosta, Directora, PROAN

Marta Sanabria, Técnica Nutricionista, Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional (PROAN)

Olimpio Rojas, Director, Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral

### PRESIDENCIA

Jorge Querey, Jefe de Gabinete, Secretaría General de la Presidencia

Miguel Ángel López, Ministro Secretario General, Gabinete Civil de la Presidencia

Héctor Cárdenas, Técnico, Gabinete Social

María Esther Jiménez, Técnica, Gabinete Social

Esther Prieto, Coordinadora, Instituto Nacional del Indígena

### SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL

Pablino Cáceres, Ministro

Modesta Arévalo, Ex Coordinadora, Dirección General de Protección Social y Desarrollo Humano

## **SECRETARIA DEL AMBIENTE**

Oscar Rivas, Ministro

Alfredo Molinas, Ex Ministro

Raúl Alonso, Director, Áreas Protegidas de la Reserva para el Parque San Rafael

Lilian Portillo, Ex Directora de Planificación y Secretaria, Consejo Nacional del Ambiente

Isabel Basualdo, Directora, Proyecto Paraguay Silvestre

Oscar Ferreiro, Ex Coordinador, Proyecto Paraguay Silvestre

## **SECRETARÍA DE EMERGENCIA NACIONAL**

Gladys Cardozo, Ministra

Carlos Marcelo Moncuello, Jefe de Gabinete

## **SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Giovanna Guggiari, Directora de Gestión de Cambio

Lilian Soto, Ministra

Ana María Ferreira, Directora, Unidad de Igualdad

## **SECRETARÍA DE LA MUJER**

Carlos Carmona, Asesor

Gloria Rubín, Ministra

Teresa Silvero, Secretaria de Gabinete

## **SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN**

Bernardo Esquivel, Ministro

Oscar Barrios, Director, Dirección de Investigación y Extensión de la DGEEC

Zulma Sosa, Directora, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)

## **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL**

Fabiola Royg, Directora, Oficina de Género

## **AGENCIAS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN**

### **AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID)**

Carlos Cavanillas, Coordinador General

Micaela Parras, Técnica Social

Alberto Quintana, Oficial de programas

### **AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COREA (KOICA)**

Sohee Cho, Oficial

### **AGENCIA DE COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA (GTZ)**

Doris Becker, Directora

### **AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE JAPÓN (JICA)**

Makoto Kitanaka, Representante Residente

## **UNIÓN EUROPEA**

Vera Valente, Asesora de Cooperación

## **ORGANISMOS INTERNACIONALES**

### **BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)**

Masami Yamamuri, Oficial

### **FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)**

Tobias Roy, Representante

### **FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)**

Elsie Butterworth, Oficial

### **FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER (UNIFEM)**

Carmen Echauri, Oficial

**FONDO DE POBLACIÓN DE  
NACIONES UNIDAS (UNFPA)**

Aldo Natalizia, Oficial

**ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO (OIT)**

Bernardo Puente, Oficial OIT-Paraguay

**ORGANIZACIÓN PANAMERICANA  
DE LA SALUD/ORGANIZACIÓN MUNDIAL  
DE LA SALUD (OPS/OMS)**

Rubén Figueroa, Coordinador

**PACTO GLOBAL**

Sol Caballero Bosch, Presidenta Junta Directiva

**ORGANIZACIONES DE LA  
SOCIEDAD CIVIL**

**ALTERVIDA**

Víctor Benítez, Director

**CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS**

Clyde Soto, Miembro

**CENTRO DE EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN  
Y TECNOLOGÍA CAMPESINA (CECTEC),  
PROYECTO EFICACIA (1ª ETAPA)**

Ada Rosa Martínez, Coordinadora

**COORDINADORA PARA LA AUTODETER-  
MINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Hipólito Acevei, Presidente

**GUYRA PARAGUAY**

Alberto Yanosky, Director

**PLAN INTERNACIONAL**

Ofelia Valdez, Directora

**PLAN PARAGUAY**

Néstor Vera, Técnico

**SECTOR PRIVADO**

**CONSULTORA IPC**

Pablo Daniel Llamas, Gerente de Proyecto

**ESTUDIO JURÍDICO MORENO  
RUFFINELLI Y ASOCIADOS**

José Antonio Moreno Ruffinelli, Abogado, Ex  
Canciller, Ex Embajador, Ex Senador

**VISION BANCO**

Sandra Vasquez, Analista de Mercado

Beltrán Macchi Salin, Director Ejecutivo,  
miembro Consejo Directivo de DENDE

Carlos Ávalos, Gerente de la Unidad  
Estratégica de Negocios Visión Banco,  
Presidente Red de microfinanzas

**OTROS**

**CONGRESO DE PARAGUAY**

Hugo Estigarribia, Senador

**DESARROLLO EN DEMOCRACIA (DENDE)**

Alfredo Boccia, Analista Político, Miembro  
Consejo Directivo

**CONFERENCIA EPISCOPAL PARAGUAYA**

Melanio Medina, Miembro Consejo Episcopal  
Permanente de la Conferencia Episcopal

**CRUZ ROJA PARAGUAYA**

Rebecca Gamarra, Jefa de Reducción de Riesgos  
Teresa Gamarra, Coordinadora de Programa

**PASTORAL INDÍGENA**

Raquel Peralta, Coordinadora Nacional  
Alejandro Vial, Periodista y consultor



## Anexo 4

# MUESTRA DE PROYECTOS ANALIZADOS POR LA ERD

La evaluación tuvo a su disposición una lista de 145 proyectos del PNUD establecida por el *Regional Audit Center Latin America and the Caribbean* (Centro de Auditoría Regional de América Latina y el Caribe) al inicio de 2010, aplicando la nueva categorización (incluyendo la categoría de “gestión de proyecto”). La lista se basa en los datos del sistema Atlas, implementado a partir de 2004. Un total de 26 proyectos, en su mayoría en gobernabilidad, fueron generados antes de 2004 y, de ellos, 9 siguen en vigor. Una segunda lista disponible ha sido la de proyectos vigentes al realizar la evaluación (2010), comprendiendo 98, de los cuales el PNUD caracterizó 41 como “sustantivos”. La página web del PNUD-Paraguay presenta una selección de 59 proyectos en curso.

En la misión de orientación, el equipo de evaluación mantuvo conversaciones con los oficiales de programa para conocer su valuación de los proyectos de mayor envergadura (en significación estratégica, tiempo de implementación, volumen financiero) en todo el periodo evaluado. Como casi todos estos oficiales formaron parte del equipo de programa del PNUD en Paraguay desde el primer ciclo evaluado, pudieron informar también sobre la cartera de proyectos vigentes en ese periodo. La misión se interesó en conocer también la secuencia de proyectos clasificados como proyectos separados o consecutivos para poder seleccionar aquellos que siguen vigentes en la actualidad y que recibieron apoyo previo del PNUD, así como identificar personas que estuvieron involucradas en ellos para entrevistarlas.

El muestreo de proyectos se efectuó combinando los siguientes criterios:

- a) representatividad para los resultados esperados (*outcomes*) y para las correspondientes áreas corporativas atendidas por el PNUD-Paraguay,

así como para las áreas subtemáticas en su programa, como son: la gestión de riesgo, la Oficina de Desarrollo Humano, los proyectos con el sector privado, el tema de los pueblos indígenas, y los temas de género y juventud; estos subtemas han sido manejados en forma de uno o pocos proyectos y subsumido, según conveniencia, a una de las tres grandes áreas temáticas; en los proyectos de la categoría de “gestión”–financieramente voluminosa–, los servicios del PNUD han sido de tipo administrativo, por lo tanto la evaluación se limitó a revisar tres proyectos de larga data o de significación estratégica particular;

- b) consideración de los dos ciclos de programación; se seleccionaron sobre todo proyectos vigentes, pero con una preferencia por aquellos con proyectos predecesores;
- c) valoración de la prioridad estratégica de proyectos y programas para ambos ciclos según la Oficina de país, privilegiando proyectos considerados estratégicos y pesquizando sobre actividades relacionadas de menor tamaño o importancia (como eventos, capacitaciones, etc.);
- d) la existencia de evaluaciones efectuadas del proyecto/programa (se hicieron pocos);
- e) la posibilidad de visitar actividades en el campo; el propio PNUD-Paraguay ha ejecutado pocos proyectos (DEX) en el campo (seis actualmente), casi todos recientes.

La muestra de proyectos seleccionados en la misión de orientación y finalizados al inicio de la misión principal ha abarcado 30 (véase tabla siguiente) o un 20% aproximadamente de todos los proyectos; en la mitad de ellos se incluyeron proyectos antecesores en el análisis.

Tabla A2.					
Área temática	Proyecto	Ciclo	Modalidad	Fuente de financiación	Monto US\$
Gobernabilidad	Sistema de monitoreo y evaluación de la gobernabilidad democrática (SIGOB)	I	NIM	PNUD	100.000
	Apoyo a la definición de políticas y estrategias de desarrollo	II*	NEX	PNUD	1.077.917
	Fortalecimiento de capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua y saneamiento	II	DIM	Fondo ODM España	531.621
	Análisis político y escenarios prospectivos para apoyo a la transf. de la función pública	II	DIM	PNUD	121.403
	Fortalecimiento institucional de la Comisión de Entes Binacionales Hidroeléctricos (CEBH)	II	DEX	PNUD/Gob.	770.000
	Fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión de recursos humanos	II	DIM	PNUD	226.000
	Atención especializada a víctimas de la violencia intrafamiliar y de género	II*	DIM	PNUD	261.160
	Fortalecimiento del liderazgo político	II	NGO	PNUD	225.518
	Innovación estructural del Poder Ejecutivo	II	DIM	PNUD	En aprob.
Lucha contra la Pobreza	Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza	II*	DIM	PNUD/CE	283.391
	Invertir en la Gente	I, II	DIM	PNUD	200.000
	Medición de la Inversión Social	II*	DIM	PNUD	178.064
	Puentes al Desarrollo Incluyente	II*	DIM	PNUD	341.106
	Gestión Pública para la consolidación de Políticas Sociales	II*	DIM	PNUD	500.000
	Expansión SIGPA / Registro Único de Beneficiarios	II*	DIM	PNUD	154.457
	Apoyo a Programas de Salud	II*	DIM	PNUD	40.000
	Apoyo a Programas del Ministerio de Educación	II*	DIM	PNUD	29.000
	Asesoría Técnica al Gabinete Social	II*	DIM	PNUD	95.000
	Microfinanzas inclusivas	II*	DIM	PNUD	58.258
Pacto Global	II*	DEX	PNUD	42.670	
Gestión de Riesgos	Fortalecimiento de la Secretaría de Emergencia Nacional	II*	DIM	PNUD	497.290
ODH	Programa de Desarrollo Humano	II*	DIM	PNUD, otro	120.314
Medio Ambiente	Paraguay Silvestre	I, II	NEX/DEX	GEF	8.896.400
	Fortalecimiento de Capacidades para la formulación de políticas públicas (INDI, CAPI, ONG Indigenistas)	II	DIM	Donantes	209.280
	Apoyo a la Política Ambiental Nacional	II*	DIM	PNUD	71.700
Género y juventud	Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración	II	DIM	PNUD	1.217.458
	Participación política con equidad de género	II	DIM	PNUD	273.310
Gestión de proyectos	Consolidación del Programa Maquila	I, II	NEX	MIC	1.823.100
	Sistema de Adquisiciones Públicas	I, II	NEX	BID/Gob.	4.100.000
	Programa de Catastro Registral (Corte Suprema de Justicia)	I, II	NIM	BID/Gob.	3.718.000

\*Se incluyeron proyectos anteriores en el análisis.





*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Oficina de Evaluación  
220 East 42nd Street  
New York, NY 10017, USA  
Tel. (646) 781 4200, Fax (646) 781 4213  
[www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)