

Informe de Evaluación Final

Programa Conjunto

“Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua potable y saneamiento, Paraguay”

Consultor: Oscar Huertas Díaz

Marzo de 2013

Contenido

Agradecimientos	3
Descargo de responsabilidad	3
Introducción.....	4
a. Objetivos de la evaluación	4
b. Metodología aplicada	5
c. Limitaciones y observaciones de la evaluación	7
1. Descripción del Programa Conjunto	9
a. Teoría de Cambio del Programa	10
2. Nivel de análisis: criterios de evaluación	13
Nivel de Diseño	13
Nivel de Proceso.....	15
Ejecución financiera	21
Nivel de Resultados	22
Análisis de logros alcanzados y programados	30
3. Conclusiones.....	34
4. Recomendaciones	36
Anexos.....	38
Documentos consultados	38
Listados de personas consultadas	39
Agenda de la evaluación.....	40
Cronograma de la evaluación	41
Presentación de la evaluación hecha ante el Comité de Gestión 14/3.....	42
Matriz de evaluación	50
Términos de referencia	54

Agradecimientos

Este informe fue escrito por el consultor independiente Oscar Huertas a quien le gustaría agradecer a todas las personas que dedicaron su tiempo y aportaron información durante la evaluación. Quisiera dar las gracias en particular al personal de las agencias de Naciones Unidas PNUD, UNICEF, OPS y OIT, que apoyaron el desarrollo de la agenda, a las entidades del gobierno paraguayo SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN y sus equipos, y a las personas consultadas en las comunidades, que generosamente aportaron su tiempo, experiencia y puntos de vista.

Descargo de responsabilidad

Esta evaluación es financiada por el PNUD en el marco del Programa Conjunto; las opiniones expresadas en este informe son las del consultor externo y en ningún caso debe considerarse que representan las de la agencia. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

Introducción

El Fondo para el logro de los ODM apoya a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo¹ a través de la financiación de programas innovadores con un potencial de ser replicados y de tener un impacto en la población.

La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de Programa Conjunto-PC, habiéndose aprobado 130 programas conjuntos en 50 países que corresponden a 8 ventanas temáticas enfocadas al logro de los ODM.

Los Programas Conjuntos de la ventana de Gobernanza Económica están orientados a contribuir a la consecución del objetivo 7 de los ODM, en particular a la meta de reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable. Se focalizan fundamentalmente en fortalecer la capacidad gubernamental para el manejo de la provisión y calidad del agua, la inclusión de ciudadanos pobres en planes y políticas de agua y el aumento de inversiones financieras en el sector de provisión de agua.

En este documento se presenta el informe preparado por el consultor Oscar Huertas para la evaluación final al Programa Conjunto **“Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua potable y saneamiento, Paraguay”** en desarrollo del contrato suscrito con PNUD.

El estudio se basa en un enfoque de evaluación que utiliza principalmente métodos cualitativos, los cuales permiten llegar a un análisis integral por triangular información de los distintos actores involucrados a través de mesas de trabajo, grupos focales, talleres, entrevistas semi estructuradas y encuestas.

El informe está organizado en cuatro capítulos. El primero describe el PC y detalla su lógica de intervención o teoría de cambio. En el segundo capítulo se establece el nivel de análisis, criterios y preguntas de evaluación, en el tercero se presentan las conclusiones y finalmente, en el capítulo cuatro se presentan las recomendaciones y documentos anexos.

a. Objetivos de la evaluación

En la Estrategia de Seguimiento y Evaluación “Aprender para mejorar” y la Guía de Implementación de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de

¹ Existen otros objetivos como el fortalecimiento institucional, empoderamiento de los gobiernos, articulación de la cooperación para el desarrollo (Declaración de París). Los ODM no engloban todos los objetivos de desarrollo, solo se refieren a objetivos específicamente medibles y priorizados. Por ejemplo, el acceso al agua ODM 7 se limita a Reducir a la mitad para 2015 la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable, pero esa no es la única meta con el Fondo ni con el PC.

Desarrollo del Milenio se establece que todos los programas conjuntos serán objeto de una evaluación final.

Los objetivos de la evaluación son:

1. Establecer en qué medida el Programa Conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo.
2. Generar conocimientos empíricos sustantivos sobre una ventana temática del F-ODM, o más, identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (subir a escala) y a nivel internacional (replicar).

Los objetivos específicos son:

1. Medir el grado en que el PC ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F-ODM.
2. Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del PC respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.
3. Medir el alcance de los impactos y efectos positivos del PC en las vidas de la población destinataria, las y los titulares de derechos y participantes previstos, ya sea particulares, comunidades o instituciones, según los propósitos del programa.
4. Medir la contribución del PC a los objetivos establecidos para las ventanas temáticas correspondientes y los objetivos generales del F-ODM a nivel local y nacional (**ODM y Declaración del Milenio, Declaración de París y principios de Accra, y la reforma de las Naciones Unidas**).
5. Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas en relación con los temas concretos de la ventana temática, de conformidad con lo expuesto en el mandato temático inicial, los ODM, la Declaración de París, los principios de Accra y la reforma de las Naciones Unidas con el objeto de justificar la sostenibilidad del Programa Conjunto o de algunos de sus componentes.

b. Metodología aplicada

Los tiempos y recursos establecidos para la evaluación fueron limitados pero suficientes para llevar a cabo un proceso de investigación riguroso. El enfoque metodológico para la evaluación fue un enfoque mixto donde se vinculó el trabajo de arriba-abajo para analizar la manera como las orientaciones conceptuales definieron la intervención de los efectos y sus proyectos. Asimismo se incluyó un análisis de abajo-arriba para verificar que el nivel departamental y local haya concurrido como insumo a los objetivos superiores.

La evaluación consistió en un análisis principalmente cualitativo con algunos elementos cuantitativos sobre tres criterios de evaluación; diseño, proceso y resultados del PC. Con el fin de atender las necesidades de información la evaluación final se basó en métodos de evaluación rápida para lo cual se implementaron instrumentos ágiles y de bajo costo con el objetivo de obtener las opiniones y experiencias de los beneficiarios, socios, agencias y otras partes interesadas.

Las principales actividades fueron la revisión documental,² acceso a información secundaria, contacto inicial con la coordinación y OCR, preparación del informe de gabinete, definición de agenda de evaluación, visita de campo, conducción de entrevistas, moderación de reuniones-talleres, redacción del Informe y ajustes.

La visita de campo se desarrolló en febrero de 2013 durante la cual se hicieron consultas con UNICEF, PNUD, OIT, OPS/OMS. También se consultó a las entidades del gobierno paraguayo, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, ERSSAN, STP. A nivel local se entrevistaron grupos de beneficiarios y gobiernos locales. La agenda de la evaluación se desarrolló en Asunción, el Chaco y en Caazapá.

Como se mencionó, los instrumentos de evaluación fueron la observación en terreno, encuestas, entrevistas estructuradas - semiestructuradas, y talleres-reuniones multilaterales. Cada instrumento se enfocó a recopilar información en terreno para una matriz de información compuesta por las preguntas de evaluación contra las fuentes consultadas por tipo de actor (ver Anexo). Cada pregunta contiene una serie de subpreguntas que variaban en contenido y lenguaje dependiendo de la fuente. Con las subpreguntas se ajustaba la aproximación según se tratara, por ejemplo, de beneficiarios locales o funcionarios de alto nivel del gobierno-agencias, siempre buscando dar respuesta a las dimensiones y preguntas clave de evaluación establecidas en los TdR y el informe de gabinete.

La mayoría de las consultas se hizo a través de entrevistas donde el evaluador consultaba de manera independiente a las diferentes fuentes de información, buscando la objetividad en las respuestas, realizando preguntas y subpreguntas con elementos de control para evitar el sesgo, y buscando la mayor síntesis posible debido a la cantidad de fuentes consultadas.

Con las entrevistas a socios nacionales, PC y agencias de ONU se discutieron temas sobre la sostenibilidad de los procesos del PC, la articulación y comunicación inter agencial alrededor del PC, los factores de éxito del mismo, obstáculos y la percepción de debilidades y fortalezas.

Con el trabajo de campo a nivel local-departamental se logró triangular la información con comunidades, organizaciones e instituciones en los territorios para establecer referentes de fortalezas y dificultades en la operación y los resultados alcanzados. Adicionalmente se hizo una visita a un grupo de control en el Chaco, vereda La Herencia para contrastar su contexto,

² Ver anexo documentos analizados por el consultor

conocer sus proyectos de A&S y sus dificultades. Cabe anotar que aunque la metodología no pretendía aportar información cuantitativa con representatividad estadística, si se hizo una consulta extensiva llegando a los dos departamentos y todos los niveles de actores.

Una vez recopilada la información, el consultor procedió a registrar los hallazgos de evaluación, conclusiones y recomendaciones basándose en la información recolectada según la matriz de información.

Instrumentos de evaluación en terreno:

Observación: se utilizó un esquema de observación detallado para registrar lo que se veía y oía referente a actividades en curso, procesos, debates, resultados observables, instalaciones, comportamientos, etc.

Entrevista a fuentes de información clave: se hicieron preguntas abiertas a algunos individuos seleccionados por su conocimiento o experiencia en temas de interés para la evaluación. Las entrevistas fueron cualitativas, semi estructuradas y se basaron en los temas y preguntas de la evaluación.

Debates en grupos focales/talleres: se moderaron debates con grupos entre 10 - 15 participantes cuidadosamente seleccionados y con amplio conocimiento del PC (beneficiarios principalmente). En cada caso, se utilizó una guía de debate y se tomó nota de las observaciones, comentarios y consensos.

La integración final de todos los análisis y el resultado de las visitas de campo permite un informe explicativo-analítico sobre los criterios de evaluación en cuanto a diseño, proceso y resultados. El informe no sólo se limita a un análisis evaluativo sino que identifica los factores que han posibilitado o dificultado el logro de los resultados esperados por el PC. En este sentido el producto final busca constituirse en un análisis integral que responda a qué resultados se alcanzaron y por qué, con elementos de evaluación y de gestión de conocimiento de todo el proceso.

c. Limitaciones y observaciones de la evaluación

La evaluación, como en todos los casos, tuvo diferentes riesgos metodológicos para la confiabilidad de la información recolectada. Dichos riesgos consistían en (i) la posible autocensura debido a que los informantes podían cohibirse de responder libremente por pensar que se corría algún riesgo institucionalmente o comprometer el futuro del PC o fases siguientes. Este sesgo se abordó haciendo énfasis en las preguntas sobre hechos concretos, evitando recoger opiniones y reiterando el carácter formativo y propositivo de la evaluación de medio término, así mismo la totalidad de consultas la hizo el evaluador de manera aislada. Otro posible sesgo son los (ii) posibles intereses de las fuentes consultadas o posiciones establecidas frente a la intervención, que podían distorsionar los elementos de información;



para esto se buscó una gran cantidad de fuentes y la totalidad de actores (por niveles) para hacer verificaciones cruzadas.

El riesgo de (iii) encontrar respuestas inducidas por las preguntas se abordó con el diseño del cuestionario basado en los TdR, la manera de plantear las preguntas y subpreguntas, así como las reacciones del evaluador fueron neutras. Incluso el orden de las preguntas se variaba para hacer controles y evitar una línea de argumentación (sistemáticamente se mezclaban las preguntas positivas y negativas). Esta estrategia se usó para asumir también el (iv) sesgo de empatía cuando los entrevistados no tenían una opinión completamente preestablecida acerca de la pregunta que se les hacía, y podían estar sujetos a la influencia del contexto para decidir su respuesta.

En general puede afirmarse que la agenda se desarrolló a cabalidad, que las personas entrevistadas son representativas del público meta en general y que no hubo limitaciones que comprometieran el desarrollo de la evaluación. Así mismo cabe destacar que el desarrollo logístico y operativo fue responsabilidad de la coordinación del PC, UNICEF y PNUD, en medio de múltiples dificultades logísticas por el acceso a los departamentos.

1. Descripción del Programa Conjunto

En general los programas conjuntos de la ventana de Gobernanza Económica están orientados a contribuir a la consecución del objetivo 7 de los ODM, en particular a la meta de reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable. Se focalizan fundamentalmente en fortalecer la capacidad gubernamental para el manejo de la provisión y calidad del agua, la inclusión de ciudadanos pobres en planes y políticas de agua y el aumento de inversiones financieras en el sector de provisión de agua

El Programa priorizó pueblos indígenas y comunidades rurales dispersas (vulnerables), así como las instituciones relevantes del nivel nacional, departamental y local, para esto previó una duración de 3 años de Febrero 2009 a Febrero 2012, con una extensión sin costo a Marzo de 2013. El Presupuesto del Programa fue de US \$3'642.000 y la intervención se focalizó en la zona rural del departamento de Caazapá con comunidades dispersas (rurales e indígenas) y en el departamento de Boquerón con 6 comunidades indígenas.

En el PC participaron 4 agencias de SNU: PNUD, UNICEF, OPS-OMS y OIT con sus responsabilidades particulares y PNUD asumió como agencia líder. Las instituciones del sector público central involucradas fueron la STP como responsable de la cooperación internacional como gobierno central, quien coordinó a las demás instituciones del gobierno, el MOPC, ERSSAN (ente regulador), MSPyBS (a través de dos dependencias: SENASA en la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento a comunidades rurales e indígenas y DIGESA, institución encarga del monitoreo de la calidad del agua, aire y suelo), así mismo se vincularon los Gobiernos departamentales y municipales focalizados. La sociedad civil participó a través de las Juntas de Saneamiento, Asociaciones de Juntas de Saneamiento, actores sociales claves y el sector privado.

Con base en la información suministrada³ del PC en A&S se tiene que en Paraguay para el 2007, la cobertura de agua (en red) era del 70,4% a nivel nacional, con una cobertura para el área urbana del 83,8% y del 49,4% para el área rural. El 55% de hogares del quintil de menores ingresos contaba con agua potable (en red) frente al 79% de hogares del quintil más rico. La calidad del agua también presentaba severas deficiencias. Según el Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (ERSSAN), solo un 24% de los sistemas de agua recibe algún tipo de tratamiento, encontrándose mayores deficiencias en las zonas rurales. En materia de saneamiento, el alcantarillado sanitario tiene una cobertura de apenas el 8,6% para el 2007. Sólo el 10% de las aguas que son colectadas a través de las redes de alcantarillado reciben un tratamiento posterior.⁴

El grupo de mayor vulnerabilidad es el indígena debido a que según la Encuesta de

³ Datos suministrados resultados de las actividades del PC

⁴ Prodoc, página 6

Hogares Indígenas - 2008, apenas el 5,9% de las viviendas contaba con agua potable, mientras que sólo el 3% con servicios de saneamiento. Sólo el 37,8% tiene acceso a agua de tajar o río. Vinculado a los déficits en cobertura y calidad del servicio, las enfermedades infecciosas intestinales (diarrea) ocupan el segundo lugar de consulta en los servicios de salud pública, principalmente en los menores de 5 años (69% de los casos registrados). Las enfermedades infecciosas intestinales constituyen la tercera causa de muerte en menores de 1 año y la segunda entre 1 y 4 años después de las neumonías. En el caso de los pueblos indígenas la situación empeora. Según datos del Censo Nacional 2002, la tasa de mortalidad infantil indígena llega a 109 por cada 1.000 nacidos vivos, con respecto a la tasa nacional de 19 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos.⁵

El Programa buscó el reordenamiento del sector AP&S a través del aumento de las capacidades institucionales y el trabajo con la sociedad civil, priorizando algunos productos hacia pueblos indígenas y comunidades rurales dispersas con proyectos demostrativos, y como resultados se esperaba alcanzar:

1. Capacidad, sensible al género, fortalecida para la prestación de servicios de calidad de agua potable y saneamiento.
2. Ciudadanía fortalecida para la promoción y protección de sus derechos, la participación en la toma de decisiones y el control de las acciones del sector público.
3. Esquema de financiamiento de infraestructura a mediano y largo plazo de los servicios en agua potable y saneamiento diseñados e implementados.
4. Acceso y calidad de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales y comunidades indígenas del interior del país⁶, mejorados.

a. Teoría de Cambio del Programa

La lógica de intervención o teoría de cambio busca explicar por qué, cómo y bajo qué condiciones ocurren los efectos esperados del programa. Se trata de establecer los supuestos que subyacen a una intervención en términos de una secuencia gradual de causas-efectos y la lógica implícita en el programa⁷.

El énfasis en entender cómo funciona el programa y sus procesos causales permiten modelar los mecanismos de generación de cambios, identificar las variables a medir, recoger información sobre el modelo y examinar la correspondencia entre la información copiada y la teoría inicial.

Como se anotó, una de las características principales del sector en el Paraguay es la baja cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento,, especialmente en las

⁵ Ibid

⁶ Implementación final en comunidades mencionadas, en carácter demostrativo.

⁷ Weiss, C. Theory based evaluation: theories of change for poverty reduction programs.

poblaciones rurales dispersas y en la población indígena. Como principales factores que contribuyen a dicha situación se pueden identificar:

- a) una marcada debilidad institucional para el diseño y desarrollo de acciones así como la ausencia de políticas sectoriales orientadoras,
- b) la ausencia de un trabajo participativo con las comunidades y la consecuente falta de pertinencia de las acciones implementadas por parte del sector público
- c) la falta de mecanismos de financiamiento innovadores que permitan cubrir con mayor celeridad los déficits de cobertura.⁸
- d) el alto grado de fragmentación y segmentación del sector agua y saneamiento, que contribuye con la iniquidad social. Por un lado, la fragmentación del sector no permite la coordinación y complementariedad. Por otro, mucho más grave, segmenta a la población, lo cual reduce la posibilidad que los que no tienen capacidad de pago se postergue su cobertura.

Según el Prodoc, la importancia de esta propuesta con el PC radica en fortalecer capacidades del sector público y de la sociedad civil para el diseño e implementación de una política pública sectorial, el desarrollo de nuevos mecanismos de financiación y de proyectos demostrativos-replicables para incrementar la cobertura de manera para la atención de poblaciones vulnerables con soluciones integrales en A&S, con un enfoque participativo en A&S. Todo bajo un marco de participación y articulación entre los actores estratégicos, principal desafío del sector.

Lo anterior permitirá capacidades institucionales incrementadas a partir de mayor acceso a información sectorial, un marco normativo revisado que permita la formulación de una política sectorial, participación y generación de alianzas. Así mismo se busca mayor capacidad ciudadana para participar, incidir y controlar la gestión de las instituciones, como así también establecer esquemas innovadores de financiamiento y lograr un mayor acceso a A&S.

Esta integralidad la logra a partir de acciones de Gobernabilidad y Participación como el empoderamiento y participación, e incrementar la capacidad de gestión y financiamiento. Por otro lado, el PC complementa éstas acciones de largo plazo con estrategias de corto plazo que permitan soluciones en acceso a A&S, para esto el PC busca incrementar el acceso a A&S a través de proyectos piloto replicables.

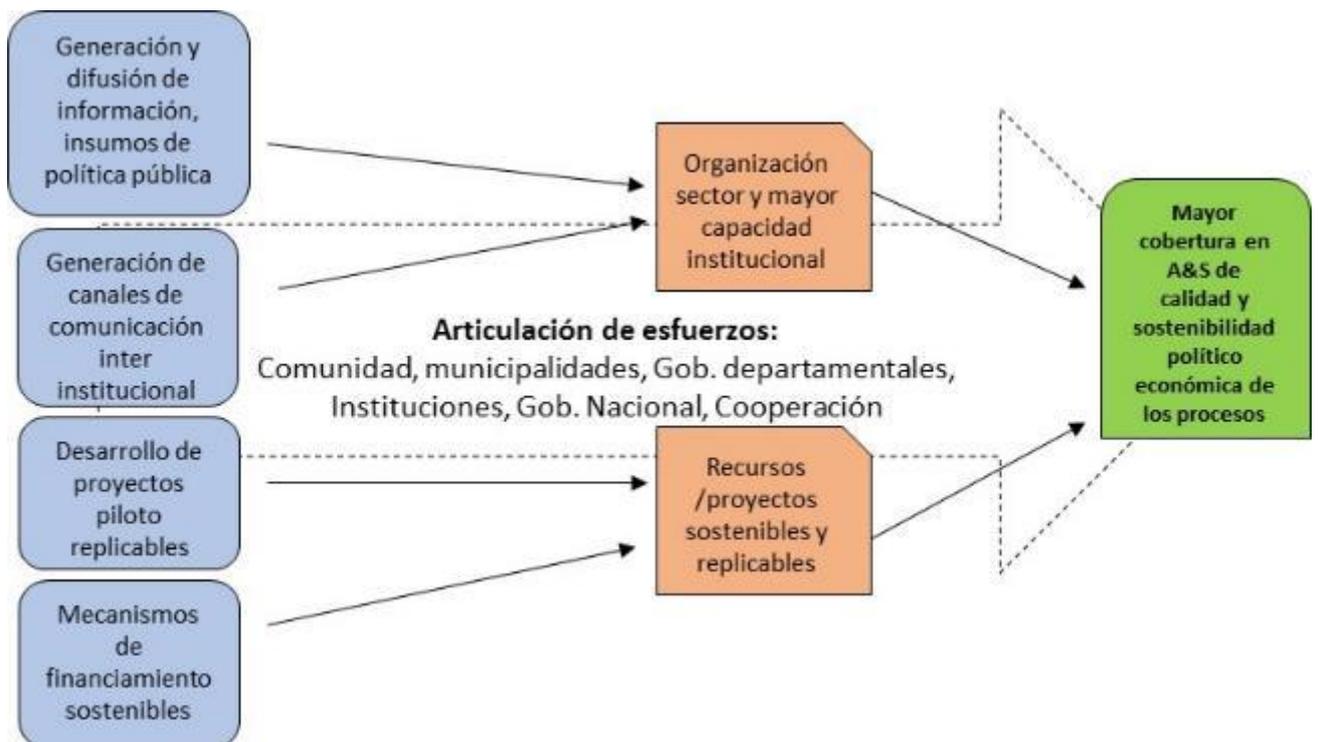
Los mecanismos de inversión que tiene previsto el PC, permitirán mayores niveles de cobertura en zonas piloto que sean referentes para una mayor inversión por parte de gobierno nacional, autoridades regionales-locales y cooperación.

La inversión en infraestructura es vital para que los procesos de gobernanza sean pertinentes, ambas iniciativas deben ir de la mano para evitar frustración, es decir,

⁸ Esta información fue obtenida del Prodoc

inversión sin empoderamiento social-institucional no tiene sostenibilidad ni apropiación, y por el otro lado, procesos de participación, empoderamiento y gobernabilidad sin soluciones tangibles de corto-mediano plazo pueden ser frustrantes e insostenibles igualmente.

Diagrama. Lógica de intervención Programa Conjunto A&S-Paraguay



2. Nivel de análisis: criterios de evaluación

Desde los TdR y el informe de gabinete se establecieron los criterios y preguntas de evaluación (ver anexo matriz de evaluación). La unidad de análisis u objeto de estudio de la evaluación final es el Programa Conjunto entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos que quedaron reflejados en el documento de Programa Conjunto y las correspondientes modificaciones que se hayan realizado durante su implementación. Por esto se evaluaron solamente aquellos aspectos intrínsecos al PC como actividades, productos y resultados bajo su control, sin vincular factores externos.

Nivel de Diseño

El Programa fue muy pertinente por estar enfocado a una necesidad prioritaria de la nación y de las comunidades focalizadas, aportando desde una perspectiva integral con procesos de gobernabilidad e inversión en proyectos replicables. La institucionalidad es muy difusa en Paraguay, lo cual conlleva a desarticulación y superposición en el sector. No hay total claridad de los roles institucionales y faltan insumos para la formulación de políticas sectoriales específicas.

En el diseño del Programa la conceptualización del problema y sus causas estuvieron bien definidas, así como sus características y dinámicas, las cuales pretendieron abordar con una intervención integral que comprende medidas de gobernanza de mediano-largo plazo (90% de la inversión), con medidas de inversión de corto plazo (10% de la inversión). No se trató de un programa de cobertura debido a que se enfocó en comunidades vulnerables dispersas, con altos índices de pobreza, y una situación precaria en A&S; se trató de un programa demostrativo que buscaba dejar dinámicas políticas e institucionales favorables, herramientas técnicas, metodologías, y proyectos piloto replicables.

El PC en esencia es un diseño innovador por su aproximación inter agencial desde el SNU y el Estado, evitando repetir lo que las agencias e instituciones ya venían haciendo de manera individual. Se vincularon a todas las instituciones rectoras del sector en Paraguay y las agencias de Naciones Unidas que aportaran un valor agregado técnico y sustantivo. El enfoque integral involucra producción de información sectorial para la toma de decisiones, propuestas de política pública, ordenamiento institucional y desarrollo de obras demostrativas de agua y saneamiento en el terreno.

Cabe anotar que desde el diseño las actividades a nivel local-departamental (construcción de obras) se postergaron para el año 3, en la lógica de que los avances sectoriales y el desarrollo de instrumentos potenciarían el desarrollo de proyectos piloto y dinámicas locales de A&S. Sin embargo, la evaluación considera que desde el punto de vista de diseño este factor se constituye en una falla debido a que en los procesos de gobernanza se debe involucrar a las

comunidades (especialmente a pueblos indígenas) desde el principio del proceso para su participación, validación, apropiación y empoderamiento. El programa tuvo un lapso de tiempo amplio entre la priorización con las comunidades en el año 1 y la ejecución de obras, lo cual generó frustraciones locales en algunos momentos, y sobre todo la imposibilidad de medir los impactos o hacer un acompañamiento post de manera más sostenida.

Cabe destacar que la propuesta de PC se escribió durante la administración de Nicanor Duarte Frutos y la implementación se da durante otros dos gobiernos bajo la administración de Fernando Lugo y de Federico Franco. A pesar de los múltiples cambios de Ministros/as, Vice-Ministros/as y Directores/as Generales, la aceptación por parte de los distintos Gobiernos es evidencia de la apropiación y pertinencia del PC. Ninguna de las fuentes consultadas manifestó desaprobación sobre el PC. La evidencia para sobre la apropiación reside en que la gran mayoría de las fuentes consultadas han manifestado la pertinencia y utilidad del programa, asimismo, existe una gran producción de resultados con el insumo y la participación de las contrapartes nacionales. La apropiación esta principalmente ubicada en el nivel técnico nacional y en el nivel departamental y local, no tanto a nivel político por obvias razones de rotación ministerial con tres gobiernos diferentes en el mismo período.

A nivel de instituciones se presenta un nivel desigual de apropiación entre productos y entidades, con mayor o menor participación-involucramiento. En algunos casos se encontró que las entidades correspondientes participaron adecuadamente en el desarrollo de los productos del PC y los incorporaron en su operación como es el caso de SENASA con los manuales de formación a Juntas y otros productos. En este caso la institución aportó su know-how, se incorporó desde el principio, se elaboraron los manuales y la entidad los está implementando con mucho éxito incluso llevándolo a otros departamentos.

En otros casos no hubo tanta participación o incidencia de las instituciones en el desarrollo de consultorías y sus productos (p.e. algunos talleres, instrumentos de capacitación, encuestas) donde las instituciones interesadas no participaron de manera suficiente y los resultados no han sido incorporados en sus estrategias o decisiones, como por ejemplo DIGESA. En el caso del MOPC tampoco se evidenció mayor apropiación del PC, lo cual se puede explicar porque se trata de un Ministerio con uno de los presupuestos de inversión más grande del país enfocado principalmente a infraestructura nacional y vías. Esto ha podido reducir su prioridad del PC debido al monto de recursos, a que la temática de A&S no es prioridad tradicional del MOPC y que el ente rector no tiene una gran trayectoria.

A nivel comunitario, las familias tuvieron voz en asuntos de priorización local, ellas mismas consideraron las comunidades a favorecer a partir de las metodologías implementadas y los datos existentes, así mismo establecieron las necesidades. Cabe anotar que las comunidades han valorado los espacios de participación que ha tenido en el PC, pero aún hay mucho camino para alcanzar niveles óptimos de participación.⁹

⁹ Algunas herramientas han quedado a nivel teórico como el Diseño participativo en Caazapa, que no se ha podido implementar

El diseño del programa tuvo la flexibilidad suficiente para mantener los objetivos pero reorganizar productos y actividades, de manera que se lograra un diseño dinámico y aterrizado a la realidad. El Programa Conjunto incluyó las recomendaciones de la evaluación de medio término, estableciendo un plan de mejora y también hizo ajustes de rubros y actividades para optimizar la gestión en su segunda fase.

A partir de las recomendaciones de la evaluación de medio término se potenció el rol del coordinador al contratar un punto focal del PNUD, lo cual le permitió una mayor comunicación a la agencia líder con el resto de agencias e instituciones, y permitió un mayor margen de maniobra al coordinador del Programa Conjunto. De esta manera desde la agencia líder se logró una gestión política y técnica a la vez. Adicionalmente se contrató a una experta en monitoreo y evaluación, lo cual permitió un nuevo registro de los avances, logros y metas para la toma de decisiones al interior del programa.

El programa también atendió a la recomendación de establecer una estrategia de comunicaciones y en este sentido se desarrolló una campaña a través de materiales didácticos, página web y otros recursos para transmitir los mensajes del Programa Conjunto a los diferentes actores. El Programa Conjunto, con el liderazgo de la Secretaría de Planeación vinculó al Ministerio de Obras Públicas MOPC-DAPSAN en las discusiones del CDN para empoderar al ente rector del sector.

Otra de las recomendaciones de la evaluación fue reducir el número de talleres de capacitación y la dispersión de estos, razón por la cual el Programa Conjunto estableció un programa único de capacitaciones que vinculaba esfuerzos y recursos de las diferentes agencias para lograr sinergias y evitar duplicidades o sobrecarga de los grupos meta. El programa también hizo esfuerzos por homologar plazos y procedimientos administrativos, que sin transgredir las normas de las agencias, permitieran una gestión más armónica y ágil en ejecución. Adicionalmente el programa atendió a la recomendación sobre la articulación de la cooperación internacional y en ese sentido se vinculó una mesa de cooperantes y alianzas con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la cooperación española y la cooperación japonesa, entre otros.

Nivel de Proceso

Es muy importante destacar que el Programa Conjunto y su proceso no perdieron continuidad a pesar de la altísima rotación institucional. El PC tuvo que pasar por diferentes gobiernos y múltiples cambios a nivel directivo en instituciones públicas, por ejemplo se tuvo 3 Ministros distintos en carteras como la STP o el MOPC; sin embargo los niveles de apropiación a nivel técnico nacional, y a nivel departamental y local lograron que hubiera continuidad en las distintas iniciativas del Programa Conjunto. Incluso con el abrupto cambio de gobierno en 2012 todas las fuentes consultadas manifestaron que el programa no perdió ritmo de trabajo.

La evaluación ha podido evidenciar la alta apropiación del PC por las distintas entidades a nivel técnico, hasta el punto que se pretende dar continuidad al Comité de Gestión del Programa

Conjunto a través de una mesa inter institucional del sector agua. Cabe anotar que dicha apropiación no se dio en los niveles directivos o de toma de decisión debido a razones de agenda política y rotación institucional. Es importante destacar que dicha apropiación a nivel de cabezas institucionales escapa a la capacidad del programa debido a que se tuvo tres cambios de Gobierno durante el plazo del mismo, con el atenuante de que hubo agendas políticas distintas en cada caso.

El sistema de monitoreo y evaluación del Programa Conjunto fue útil para el registro de avances y la visibilización de resultados. Posterior a la evaluación de medio término, el programa realizó diferentes esfuerzos por mejorar el seguimiento a su desempeño; en este sentido se tuvo el apoyo de una consultora¹⁰ de la oficina del coordinador residente para el rediseño de indicadores y adicionalmente del Programa Conjunto contrato a una experta en monitoreo y evaluación.

Estas mejoras condujeron a resultados positivos como una mejor medición de los avances y resultados, las agencias lograron que los consultores tuvieran los informes a tiempo y con mayor calidad, el seguimiento se hizo de manera constante con un registro de avance mensual en los indicadores, se incorporaron medios de verificación, y se mejoró sustancialmente la calidad de los informes semestrales. Por ejemplo, antes no se sabía con exactitud el número de beneficiarios, había doble conteo, y con el sistema se logró una medición más rigurosa, asimismo el monitoreo sirvió para ir valorando los logros en el comité de gestión y el equipo inter agencial.¹¹

El proceso de elaboración de los informes semestrales se agilizó, y los ajustes en los indicadores permitieron visualizar y reducir el exceso de capacitaciones, acotar el número de beneficiarios y contar con indicadores más específicos. De esta manera el sistema monitoreo y evaluación se constituyó en una herramienta útil para la toma de decisiones (p.e. unir capacitaciones, registrar comunidades inexistentes en Caazapá, revisar atrasos en las consultorías, etc.).

El sistema de monitoreo y evaluación fue útil también para hacer un seguimiento y control más cercano a las consultorías del Programa Conjunto. Al visualizar los plazos de los diferentes productos, el sistema de monitoreo y evaluación permitió acelerar los procesos, aumentar la eficiencia y ajustar los plazos. La planilla mensual de actividades y las reuniones inter agenciales permitieron organizar la logística, viajes, eventos, y aprovechar sinergias del Programa Conjunto. Adicionalmente con el apoyo de la experta en monitoreo se logró centralizar la información del programa, documentos, archivos y productos para su acceso por parte de las agencias e instituciones. En este sentido, la consolidación de documentos permitió una mejor circulación de la información.

¹⁰ Vinculada al programa SARC con España

¹¹ Respecto al registro de avances y la visibilización del PC hay dos aspectos que han influido y que fueron posteriores a la Evaluación Intermedia: (i) elaborar e implementar un Plan de Comunicación, que inició con la sistematización de la información y luego se enfocó en la visibilidad del PC, y (ii) elaboración e implementación del Plan de Monitoreo y Seguimiento: atendiendo a las recomendaciones de la Evaluación Intermedia en donde se trabajó con mayor precisión aspectos cualitativos y cuantitativos del PC (indicadores, cant. de beneficiarios, línea de base, etc).

El Programa Conjunto desarrolló e implementó una estrategia comprehensiva de gestión del conocimiento. En el marco del programa se promovió el intercambio Sur Sur en temas de género, realizando encuentros internacionales con mujeres y comunidades de otros países para intercambiar experiencias y aprendizajes. En este sentido se viajó a Nicaragua y se trajeron personas de otros países a Paraguay logrando resultados interesantes en términos de empoderamiento de las mujeres; una de las líderes de la comunidad Pedro Pepeña que participó en espacios manifestó que gracias a ello se motivó para organizar a las mujeres en su comunidad y desarrollar diferentes negocios.

El Programa Conjunto participó en dos eventos en Estocolmo en donde se evidenció la alta realización de productos de conocimiento. Adicional a los espacios de intercambio del Programa Conjunto también se preocupó por producir material didáctico que recogiera información y conocimiento del sector para su difusión a las comunidades y otras entidades, por ejemplo hay otros proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo que se encuentran incorporando algunos de los manuales del Programa Conjunto.¹² Todos los productos de conocimiento se han consolidado y se cuelgan en espacios como www.aguaysaneamiento.gov.py que es administrado por el gobierno. Es importante notar que los materiales han tenido alta receptividad en todos los niveles gracias a que son materiales didácticos y de calidad.

El Programa Conjunto tuvo logros destacables en términos de articulación de agencias e instituciones. Todas las fuentes consultadas expresaron que el Programa Conjunto es pionero en el sector en cuanto a la generación de consensos; más allá de lograr un equipo técnico cohesionado alrededor del tema de agua y saneamiento, el Programa Conjunto generó un grupo de pensamiento o masa crítica entre las distintas agencias e instituciones participantes.¹³

¹² (1) Manuales de Fortalecimiento de las Juntas de Saneamiento: Estos manuales inicialmente fueron utilizados por el PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA COMUNIDADES RURALES E INDÍGENAS – PAYSRI / BID-AECID. En SENASA se ha unificado el criterio de capacitación y los manuales se utilizan en todos los proyectos tanto con recursos propios como con otras cooperaciones. (2) Manual de Saneamiento Básico para municipios y gobernaciones: Estos manuales están siendo utilizados por SENASA para sus capacitaciones en otros municipios y gobernaciones fuera del PC A&S: por ejemplo “Tratamiento de residuos sólidos” fue utilizado en la Gobernación del Alto Paraguay.

Adicionalmente, para el Sistema Dinámico de Información se han hecho reuniones de trabajo con el proyecto del BID y UNICEF relativos a la base de datos elaborada, se diagramaron actividades y se definió el lugar de intervención. Asimismo, el SENASA es el punto focal para del PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA COMUNIDADES RURALES E INDÍGENAS – PAYSRI / BID-AECID a través de la coordinadora.

¹³ 26 misiones conjuntas llevadas a cabo conjuntamente por los organismos de la ONU:
5 misiones a Caazapá y 9 misiones a Boquerón (UNICEF, OPS, PNUD y OIT)
1 misión a Caazapá - Abaí y Bertoni (PNUD, OPS)
1 misión al Chaco (UNICEF, OIT)
1 misión al Chaco (UNICEF, OPS)
1 visita a comunidades de Caazapá (UNICEF, OIT, PNUD)
1 visita a comunidades de Caazapá (UNICEF, OPS, PNUD)
1 Misión a Caazapá (OIT-PNUD)
1 Misión al Chaco (OPS-PNUD-OIT)

El Comité de Gestión se constituyó en la instancia pensante con la participación de las principales instituciones del sector, su éxito estuvo dado por la riqueza de las discusiones y reflexiones al interior, y sobre todo por el firme propósito de darle continuidad al Comité como una mesa interinstitucional del sector agua. El Comité de Gestión no sólo era un espacio para la rendición de cuentas sino para la toma de decisiones y la reflexión, dependiendo de la misma dinámica se reunía semanal o mensualmente y allí se realizaban contratos, términos de referencia, consultorías en plenaria o en grupos de trabajo temáticos. En las reuniones del CGP además se informaba periódicamente del avance de las actividades de las consultorías en curso. También se presentaba los informes tanto del PC como de las actividades del PC. En el seno del CGP también se planteaban los problemas y los inconvenientes y se hacía propuestas que luego eran elevadas al comité Directivo Nacional.¹⁴

Dicho espacio se ha constituido en un germen de política sectorial, en un país donde hay pocas políticas públicas por la falta de comunicación entre las instituciones. Cabe anotar también que a partir del Comité de Gestión surgió la iniciativa de instaurar una mesa de cooperantes con la participación de la cooperación japonesa, el BID y el Programa Conjunto.

En aras a mantener la cohesión el Programa Conjunto desarrolló buenas prácticas de comunicación externa. En el desarrollo de actividades no se hablaba a título personal (agencia o institución) sino como un Programa Conjunto dado que todas las partes consultadas percibieron una buena cohesión. Se diseñó un logo del Programa Conjunto y el nivel de articulación fue tal que se creó un equipo de trabajo inter agencial. En el PC todas las partes reconocen la experiencia y valor agregado en cada una de las agencias e instituciones participantes, el ambiente generado no era de competencia sino de lograr una visión conjunta. Las diferentes fuentes consultadas manifestaron que las agencias añadieron valor técnico y sustantivo más allá de la gestión administrativa. Los diferentes sectores valoraron la experiencia y el conocimiento de UNICEF en temas de agua y saneamiento, así como su experiencia de trabajo local en el Chaco, de OPS se valora el liderazgo en los talleres, temas de provisión de agua potable, planes de seguridad del agua¹⁵, por parte de la OIT se valoró su

1 Misión a Encarnación (OPS-PNUD-UNICEF)

1 Misión al Chaco (UNICEF- OPS)

1 Misión al Chaco (UNICEF- OPS)

1 Misión al Chaco (OIT-PNUD- OPS)

1 Misión a Caazapá (OIT-PNUD- OPS)

¹⁴ Estudios analíticos realizados conjuntamente:

Análisis del ERCA de sistemas y pozos someros (OPS, UNICEF y PNUD).

Cuestionario de encuesta de cobertura (PNUD, UNICEF, OPS y OIT).

Herramientas para capacitaciones a municipalidades y gobernaciones (OPS y UNICEF).

Identificación y diseño de tecnologías apropiadas en A&S (UNICEF, OPS, OIT, PNUD).

Brechas para el Cumplimiento del ODM (OPS, UNICEF y PNUD)

Sistematización de tecnologías de agua potable y saneamiento (UNICEF y OPS)

Análisis del Marco Regulatorio (OPS, UNICEF, OIT, PNUD)

¹⁵ La OPS/OMS, a partir de esta experiencia del PC, en plan bianual 2012-2013 y 2014-2015, incorporó estas líneas de cooperación para consolidarlas a nivel nacional.

capacidad de trabajo a nivel local con comunidades, entre otros. En el caso de PNUD se valoró su aporte en temas de política pública, expertos internacionales en temas específicos (p.e. tema indígena), etc.¹⁶

Las agencias hicieron acuerdos administrativos para una ejecución más eficiente en un programa con serias dificultades logísticas; en el marco del Programa Conjunto se tuvo la flexibilidad suficiente para reubicar gastos, excedentes, cambio de rubros con el ánimo de tener mayores impactos como programa. Entre distintos ejemplos de rediseño está el caso de los excedentes de la encuesta especializada de UNICEF que se invirtieron con PNUD realización de la encuesta y cubrir la Región Occidental del Chaco, incluyendo a la población indígena, para la implementación de obras se reubicaron fondos del mismo PNUD provenientes de los excedentes de componentes de nuevas fuentes de financiamiento, el estudio rápido de calidad del agua fue financiado de manera colaborativa activa entre distintas agencias, el cálculo de la brecha también, y en todos estos casos las decisiones de cambios en los montos se hicieron a partir de grupos de trabajo del Programa Conjunto. Todos estos esfuerzos de articulación son evidencia del trabajo conjunto y de una mayor eficiencia en la gestión, a este respecto cabe destacar que la evaluación de medio término recomendó reducir el número de talleres establecidos para la segunda fase del Programa Conjunto desarrolló un plan de capacitación único con mayor eficiencia y eficacia debido a que se generaron ahorros de tiempo, espacio, consultores y esfuerzos.¹⁷

¹⁶ Gestión de Planificación conjunta:

Plan 2011 presentado a las autoridades locales en 4 municipios, 2 gobernaciones y a DAPSAN (UNICEF, OPS, OIT, PNUD)

Proceso de selección de comunidades del distrito de Mcal. Estigarribia (UNICEF, OIT)

Planificación con nuevas autoridades del gobierno central para presentación del programa y plan 2011 (UNICEF, OPS, OIT, PNUD)

Calendarización y distribución de los talleres: unificación y/o complementación (UNICEF, OPS, OIT, PNUD).

Planificación para Implementación Conjunta de Cursos de Capacitación en comunidades con el SNPP. (UNICEF, OPS, OIT, PNUD).

Taller de Verificación de Indicadores y Planificación de Cronograma para el año 2012 (UNICEF, OPS, OIT, PNUD).

Taller de Sostenibilidad en AyS (PNUD-OIT)

Talleres de contratación comunitaria (OIT-PNUD)

Diseño de Políticas de A&S (PNUD-OIT-UNICEF-OPS)

Talleres de Inicio de Obras en Caazapá (PNUD-OIT-UNICEF-OPS)

Reuniones sobre capacitaciones de Microempresas (OIT-PNUD)

Selección de Consultora para Auditoría Social (PNUD-OIT-OPS)

Implementación del plan de capacitaciones (OPS, OIT, UNICEF y PNUD)

¹⁷ Gestión financiera articulada - prácticas de gestión (financiera, contratación pública, etc.) realizadas conjuntamente por los organismos de la ONU:

Ejecución conjunta de actividades 1.1.2 y 1.5.1 encuesta de cobertura (PNUD y UNICEF)

ERCA (OPS, UNICEF y PNUD)

Implementación de las Actividades 1.5.1 y 1.5.2 (OIT y PNUD)

PIAR (OIT y UNICEF)

Plan de Comunicación del PC (PNUD y UNICEF)

PSA y Mapas de riesgos (OPS y PNUD).

PSA de Comunidades Indígenas del Chaco (OPS y PNUD)

Taller de Sostenibilidad en AyS (PNUD-OIT)

Implementación del plan de capacitaciones (OPS, OIT, UNICEF y PNUD)

Las agencias e instituciones colaboraron entre sí haciendo aportes de dinero, vehículos, combustible, viáticos, recursos humanos para lograr una gestión más eficiente, articulando el nivel nacional con el nivel regional y local. Adicionalmente al interior del Programa Conjunto, se reforzó la comunicación a través de reuniones semanales para evitar la duplicación de actividades y no generar falsas expectativas entre las comunidades al detallar las distintas operaciones y procesos de intervención. Debido al contexto cambiante en las zonas de intervención, hubo muchos cambios en las comunidades focalizadas debido al desplazamiento, deforestación, contaminación, y en ese sentido las bases de datos estaban desactualizadas, por esa razón se desarrolló del sistema dinámico de información para tener un programa más eficaz. Por ejemplo, en Caazapá se tuvo que reducir el alcance de 10 comunidades a 4 por el número de familias en cada comunidad, que estaba sub registrado y hubo incremento en los costos de construcción.¹⁸

El rol del coordinador y de la agencia líder tuvo un cambio positivo en el desarrollo del programa. Al inicio del programa se contó con un coordinador que tuvo que ser reemplazado, designando a Ricardo Yorg (oficial PNUD) como coordinador del Programa Conjunto entre múltiples funciones, lo cual no le permitía el tiempo suficiente. Posterior a la evaluación de medio término se contrató a un experto como punto focal PNUD, que fue clave para potenciar la comunicación al interior del Programa Conjunto, dinamizar los productos de PNUD en terreno, fortalecer el rol de la agencia líder y permitirle al coordinador un mayor margen de maniobra.

En el desarrollo de las actividades del Programa Conjunto se procuró mantener un enfoque diferenciado étnico. En este sentido el Programa Conjunto siempre fue respetuoso de las comunidades indígenas, se procuró elaborar materiales acordes a su cultura, trabajar en horarios accesibles a las comunidades, desarrollar capacitaciones más prácticas que teóricas y hacer trabajo grupal. El Programa Conjunto tradujo materiales al Guaraní y otras lenguas, priorizó comunidades con la opinión de los líderes y caciques, se seleccionaron tecnologías apropiadas al terreno, se desarrolló un proceso de identificación de necesidades con la metodología de la OIT conocida como PIAR y se generaron aprendizajes para las instituciones en cuanto al abordaje de comunidades. La OIT promovió la aplicación de los artículos del convenio 169 de “consulta informada” y en ese sentido se aceptaron íntegramente las exigencias de los líderes indígenas y sus comunidades.

El Programa Conjunto se constituye en un esfuerzo pionero por involucrar a las comunidades beneficiadas, rompiendo esquemas en el abordaje del sector agua al introducir una aproximación de abajo hacia arriba en lugar del enfoque tradicional de arriba hacia abajo.

Publicación de PSA (OPS y PNUD)

¹⁸ Retraso de las obras en Caazapá: Las comunidades seleccionadas por la metodología PIAR son de mayor porte (50 a 100 familias) y por lo tanto representaron a un presupuesto mayor. A consecuencia de esto se optó por elegir menos comunidades para la ejecución de obras demostrativas. Para paliar la situación se ha acordado con el SENASA la ejecución de pozos artesanos en 4 comunidades como contrapartida para completar los recursos faltantes.

A pesar de que no se logró implementar completamente el modelo de contrato comunitario, si se hicieron avances significativos en el diseño participativo de dicho modelo y en la contratación de mano de obra local, asimismo el Programa Conjunto tuvo experiencias exitosas al vincular ONGs locales con amplia experiencia en el terreno como la ONG Mingara en el Chaco.

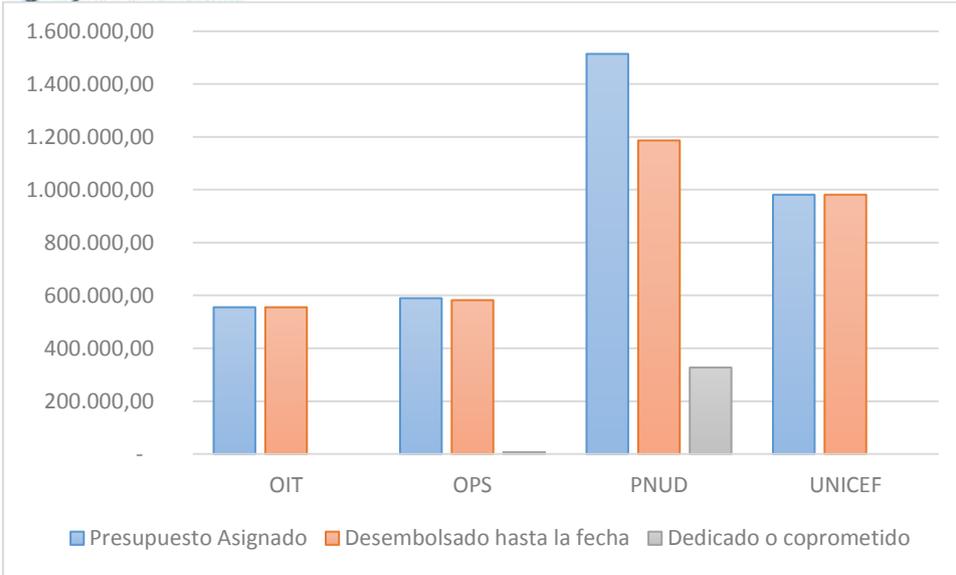
El Programa Conjunto fue muy eficiente en la reducción de tiempos debido a la flexibilidad administrativa de modelos que como UNICEF tienen modalidades de contratación ágil en terreno, muy diferentes de los procesos burocráticos y costosos del estado. Para hacer un análisis de eficiencia comparada se puede mirar el Proyecto de Modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento PMSAS del Banco Mundial que tiene un monto total de 64 millones de dólares (desde el 2010 al 2014). Solamente DAPSAN como rector de la política sectorial tiene 4 millones de dólares para la formulación de la política sectorial urbana y política Nacional. El PC A&S ha contado con 3.64 millones de dólares y no solamente ha formulado los lineamientos de políticas de agua y saneamiento para el sector rural e indígena sino que ha actualizado el análisis sectorial, ha diseñado herramientas y ha realizado obras demostrativas. Respecto a esto último se ha evidenciado que la modalidad de ejecución ha implicado ahorros importantes; por ejemplo un tajar en licitación por el gobierno central es de 4 veces mayor a la de un tajar hecho por la gobernación con apoyo de Ongs. En este sentido la construcción de obras con contratación a nivel local permitió reducir costos entre un 300 y 400%.

Ejecución financiera

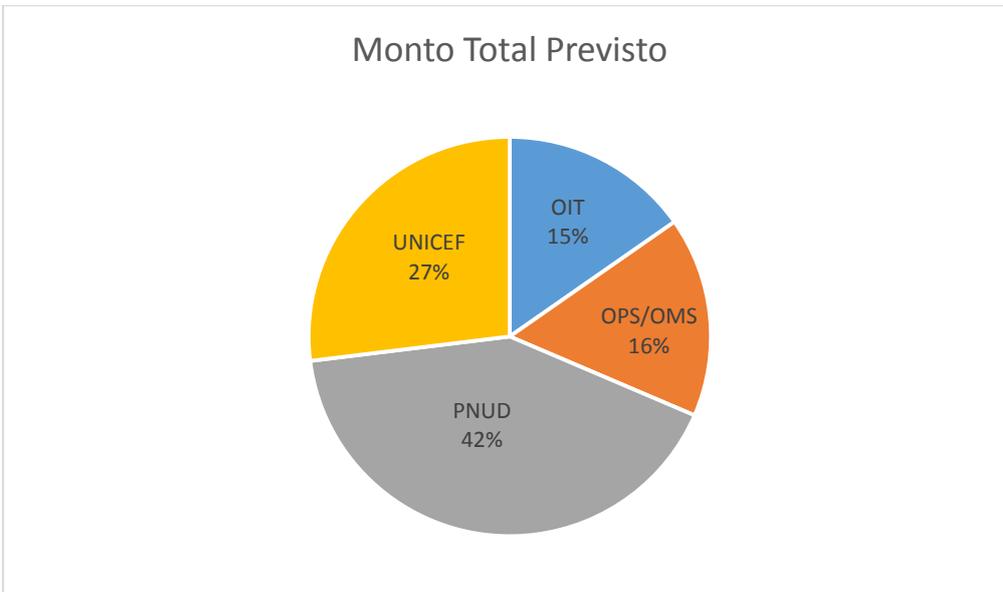
El Programa designo un total de 3.642.000USD para su implementación. Al 31 de diciembre de 2012 se logró desembolsar efectivamente el 91% del presupuesto previsto, el 9% restante se encuentra comprometido.

Agencia	Presupuesto Asignado	Desembolsado hasta la fecha	Dedicado o comprometido	% de desembolso	% de recursos comprometidos
OIT	555.762,28	555.762,00	-	100%	100%
OPS	590.105,00	582.605,00	7.500,00	99%	100%
PNUD	1.514.510,00	1.186.880,71	327.626,94	78%	100%
UNICEF	981.622,57	981.622,00	-	100%	100%
TOTAL	3.641.999,85	3.306.869,71	335.126,94	91%	100%

A la fecha, la OIT y UNICEF logran desembolsar el 100% del presupuesto asignado, OPS logra el 99% y PNUD el 78%.



Al PNUD se le asignan 1.514.510USD que corresponden al 42% del presupuesto, a UNICEF 981.623USD que corresponden al 27%, OPS 590.105USD correspondientes al 16% y OIT 555.762USD correspondientes al 16%.



Nivel de Resultados

El Programa Conjunto de Agua y Saneamiento en el Paraguay se constituye en un modelo integral de intervención sistemática en el sector. Dicho programa adoptó una aproximación de trabajo integral para fortalecer los esquemas de gobernabilidad del sector a nivel nacional,

departamental y local, el acceso a información sectorial, la formulación de política pública y la construcción de obras demostrativas en terreno.

A nivel de gobiernos locales: ningún proyecto previo al PC incorporaba la participación efectiva de los gobiernos locales. Es decir no participaban en el manejo de los recursos, en las consultas con las comunidades, en la ejecución de las obras. Con el PC hubo un esfuerzo y resultados importantes en coordinar acciones ejecutivas entre el gobierno local y las autoridades del gobierno central. Se ha propuesto deferentes modalidades de ejecución: Obra gerenciada por la gobernación; obra gerenciada por la municipalidad; obra gerenciada por Ongs con acompañamiento local de la gobernación.

A nivel del gobierno central: la búsqueda del involucramiento de las autoridades ha sido constante. Cada consultoría tuvo como punto focal un referente de cada institución y las consultorías necesariamente pasaron por la aprobación de los funcionarios

A nivel de las comunidades: la participación en todos los proyectos de agua y saneamiento en Paraguay siempre ha sido marginal y como aporte de contrapartida la mano de obra gratuita. El reporte menciona otras experiencias fallidas e incluye imágenes de proyectos abandonados por la falta de apropiación. El PC es pionero en Paraguay y ha mostrado resultados clave porque ha promovido la participación de la comunidad en todas las etapas incluyendo el diseño, la ejecución y capacitación para la gestión del servicio. Se ha buscado generar beneficios múltiples en la comunidad; aparte de tener un servicio (agua potable y saneamiento) también generar capacidades, empoderamiento social, generar empleos e ingreso.

Dicha aproximación integral es novedosa en el Paraguay por romper con los esquemas paternalistas que buscan mayor cobertura en el país. Los esquemas de carácter asistencialista son coyunturales y poco o nada sostenibles en el tiempo, debido a que no se involucra de manera acertada a las autoridades, entidades y comunidades. En este sentido, el PC es pionero en vincular y visibilizar la necesidad de vigilar la calidad del agua (no sólo priorizar cobertura) y asimismo preocuparse por la sostenibilidad de las obras.¹⁹

Con el Programa Conjunto se estableció un modelo innovador que involucró la mano de obra local, empresas y ONG locales, autoridades municipales y departamentales, generando una mayor apropiación local y niveles de autonomía clave en regiones muy alejadas. En este sentido el programa ha demostrado que la transferencia de capacidades genera un mejor nivel de respuesta y atención en el sector de agua y saneamiento.

En un sector altamente disperso o fragmentado a nivel institucional nacional, el programa conjunto se constituyó en un salto cualitativo por aportar información vital para la toma de decisiones y la formulación de política pública, creando un sentido crítico para la reforma del sector, bajo un modelo único que evite la dispersión. De esta manera el programa se caracterizó por la producción de análisis y estudios sectoriales enfocados a diagnósticos del sector que puso en evidencia las grandes brechas existentes entre poblaciones rurales dispersas y poblaciones urbanas con capacidad de pago. En este sentido del programa elaboró

¹⁹ Incluso se ha hecho un nuevo cálculo de los requerimientos presupuestarios para cubrir la brecha de los ODM incluyendo los parámetros de calidad del agua.

una serie de productos satisfactorios a los ojos de las múltiples fuentes consultadas, por su calidad y utilidad.

El Programa Conjunto elaboró documentos estratégicos como: (i) Documento de la Primera Evaluación Rápida de Calidad de Agua (ERCA) de Sistemas y de pozos someros, (ii) Inventario de Recursos Hídricos en la SEAM, (iii) Actualización del Análisis del sector del Agua Potable y Saneamiento, (iv) Informe de cumplimiento de las metas del milenio y Brechas presupuestarias para cumplimiento de los ODM, (v) Encuesta Nacional especializada de Agua y Saneamiento y Encuesta comunitaria indígena, (vi) Registro de modelos y tecnologías de agua potable y saneamiento utilizadas en el país, (vii) Informe de Nivel de Satisfacción de usuarios y prestadores de los servicios de agua y saneamiento, (viii) Propuestas de Tecnologías apropiadas para agua y saneamiento en comunidades indígenas y rurales y, (ix) una Propuesta de Política Pública que resume de alguna manera toda la experiencia acumulada por el programa y la traduce en propuestas prácticas de lineamientos para una política pública del sector en zonas alejadas del país.²⁰ Si bien el documento es una propuesta técnica de calidad que ha sido socializada a nivel local y regional, la evaluación considera que aún puede incorporar más elementos del aprendizaje local e imprimir un mayor énfasis en temas sociales y de género.

La propuesta política pública debe resaltar aún más la necesidad de un protagonismo local para lograr un sector más eficiente en comunidades alejadas. El sector debe reformarse desde una perspectiva de salud pública con equidad social y con enfoque de los derechos humanos, alejado de la concepción del agua y el saneamiento como bienes comerciales.

Anteriormente existía la USAPAS – una Unidad de Agua Potable y Saneamiento, dependencia del MOPC – que carecía de elementos para gestionar el sector. A partir del análisis sectorial, esta “Unidad” pasa a ser una Dirección General de Agua Potable y Saneamiento – DAPSAN (siempre como dependencia del MOPC), como entidad orientadora del sector A&S y nace por decreto, factor que le da el peso político necesario y la legitimidad para desempeñar su rol.

Adicionalmente el Programa ha fortalecido el liderazgo de la STP como rectora de la cooperación internacional y articuladora de las políticas nacionales; y también del ERSSAN y el SENASA que es el implementador de los servicios para el sector rural e indígena. Antes del PC

²⁰ Dentro de los documentos principales están:

1. Manual de Saneamiento Básico para Gobernaciones y Municipios (5 volúmenes), 2. Manuales de Capacitación a Juntas de Saneamiento (5 volúmenes), 3. Análisis de la Encuesta Comunitaria Indígena sobre Agua Potable y Saneamiento 2009, 4. Análisis de la Encuesta Nacional Especializada sobre Cobertura de Agua Potable y Saneamiento 2009, 5. Análisis Cuantitativo de la Encuesta a Usuarios y Usuarías sobre la Calidad del Servicio de Agua y Saneamiento, 6. Análisis Cuantitativo de la Encuesta a Proveedores sobre la Calidad del Servicio de Agua y Saneamiento, 7. Mecanismos Legales e Instrumentos de Inversión a Largo Plazo para la Financiación de Políticas de AP&S, 8. Propuestas de Cambio Normativo, 9. Plan Integral de Acceso Rural (PIAR), 10. Guía Conceptual de Contratación Comunitaria, 11. Guía para Planes de Seguridad de Agua, 12. Seminario de Participación Público Privada (PPP)

el nivel de vínculo institucional, de canales de comunicación y de articulación era reducido pero se vio incrementado gracias a los productos y espacios generados por el programa.

A nivel nacional el programa fue muy positivo por vincular en una sola iniciativa a varias contrapartes del gobierno, lo cual se constituye en un esfuerzo pionero por tener diálogo al interior del sector agua y saneamiento. Dicha capacidad de diálogo permitió una continuidad en la gestión a pesar de los continuos cambios políticos y cambios de enfoque; el primer gobierno mantuvo una aproximación de corresponsabilidad en la construcción de obras, mientras que el gobierno de Lugo fue más paternalista y el gobierno entrante se preocupó por incrementar la ejecución de obras. Con todos estos cambios del Programa Conjunto logró mantener su visión y su propuesta de agua y saneamiento.

Con el PC se ha logrado que se sienten en la misma mesa instituciones con la competencia, uno de los grandes logros es el Dialogo interinstitucional, y se ha logrado la interacción entre gobierno central y gobierno local/departamental.²¹

El PC generó masa crítica o grupo de pensamiento del sector, con canales de comunicación para la generación de consensos. El Comité de Gestión del PC ha sido considerado como un espacio muy útil de gestión y articulación entre instituciones de gobierno a nivel técnico. A este espacio se llevaron discusiones sobre aspectos del programa y de manera inter institucional se tomaron las decisiones para la implementación de estrategias y acciones.

El Programa Conjunto tuvo un efecto inmediato en la gobernabilidad del sector agua y saneamiento. Dicho programa es pionero en el Paraguay por fortalecer el trabajo con los gobiernos locales en un Estado altamente centralizado y alejado de las regiones remotas. En este sentido el programa vinculó a los gobiernos departamentales y locales como socios estratégicos de la intervención, les dio credibilidad y legitimidad al consultarlos para cada una de las operaciones en terreno, y también se desarrollaron procesos de gestión local en donde por ejemplo, la Gobernación de Boquerón fue la protagonista en el desarrollo de obras de agua y saneamiento en ausencia del Municipio de Mariscal Estigarribia. La gobernación ha manifestado que este programa ha sido el primero en consultarlos y darles un apoyo directo, debido a que tradicionalmente el gobierno nacional, las ONGs y otras entidades que desarrollan obras de agua, usualmente las desarrollan de manera directa desconociendo la autoridad departamental y dejando obras abandonadas en terreno por las cuales debe responder la gobernación después.

A nivel local del Programa Conjunto también fortaleció a las Municipalidades dotándolas de equipos, como por ejemplo el taller móvil en Filadelfia que le permite a dicha Municipalidad un mayor acceso a las comunidades y darles acompañamiento. Asimismo se desarrollaron los planes de seguridad del agua, diferentes capacitaciones y dotación de equipos con el nivel local. Con la Municipalidad de Filadelfia se lograron altos niveles de participación, canales de comunicación y consenso que se constituyeron en aprendizajes institucionales para el

²¹ Este diálogo entre nivel nacional y departamental-local se ha dado en mayor medida en el Chaco pero es una experiencia piloto para demostrar que si se puede y que puede ser replicado en el resto del país

fortalecimiento de dicha entidad. La Municipalidad manifestó haber estado en deuda con la comunidad debido a que el agua es la prioridad número uno en esas regiones y en ese sentido la gestión de la Municipalidad se vio favorecida por el Programa Conjunto por distintas razones: ahora se ha evidenciado la necesidad de vigilar la calidad del agua, el municipio tiene la intención de crear una dirección de agua y saneamiento vinculando de manera permanente a los grupos meta para una mayor eficiencia en la gestión.

El Programa Conjunto le permitió la Municipalidad entablar un diálogo entre SENASA, OPS, Ministerio de Obras Públicas, gobernación de boquerón y comunidades. Esta articulación del municipio con otras entidades ha sido muy útil para la priorización, reducción de la duplicidad, cooperación interinstitucional en temas logísticos (prestar vehículos, gasolina, personal), desarrollar talleres conjuntos y llegar a suscribir un convenio entre el municipio y la gobernación para la supervisión técnica de las obras. Asimismo en los distintos talleres se les dotó de material didáctico apropiado para el trabajo comunitario, la Municipalidad ha apropiado metodologías y se ha podido organizar mejor a partir del Programa Conjunto debido a que ahora cuenta con una base de datos integrada en donde se ha digitalizado las diferentes intervenciones, la Municipalidad cuantifica la capacidad de agua por comunidad y el alcance en

la oferta, hace vigilancia con datos específicos y emplea indicadores por primera vez para sustentar los proyectos de inversión a futuro; todo esto a partir del apoyo de UNICEF y el Programa Conjunto.

Entre otros productos con aplicación local, la evaluación destaca el análisis y diseño de un modelo financiero para la sostenibilidad económica de los proyectos de agua y saneamiento en las regiones. Dicho modelo se basó en la sistematización de mecanismos legales e instrumentos de inversión a largo plazo y se constituye en una solución valiosa para la financiación de los gobiernos departamentales y municipales. Desafortunadamente el modelo fue desestimado por las instituciones de nivel nacional y no se pudo poner en marcha o implementar en el marco del Programa Conjunto.

A nivel comunitario se destacan los avances en el diseño participativo del modelo de contrato comunitario local, que fue concebido desde lo local y tuvo una gran acogida por parte de la comunidad debido a que busca empleo digno, en condiciones más equitativas y al mismo tiempo reduce costos de manera significativa. Asimismo se avanzó con experiencias demostrativas de contratación de mano de obra local que no

sólo generan desarrollo local sino que impulsan la apropiación de las obras por parte de las mismas comunidades.

El Programa Conjunto también tuvo logros destacables en el eje del fortalecimiento organizacional local o comunitario. En ese sentido el programa desarrolló capacidades en las Juntas de Saneamiento logrando establecer estructuras organizativas con cargos específicos y responsabilidades a su interior (principalmente en comunidades latinas), dichas capacidades

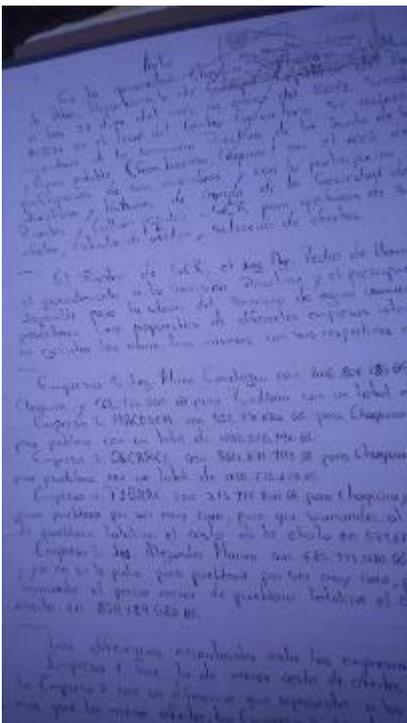


Ilustración 1 Registros contables, de actas y escrituras manejadas por la comunidad Chaquirá en Caazapá

incluyeron talleres y se han visto reflejadas en la apropiación de conocimientos contables, administración y gestión.

Distintas fuentes de información consideran que los procesos de capacitación fueron adecuados a nivel local debido a que se buscó la sinergia entre temas y agencias, los temas fueron ajustados a las necesidades de las comunidades, y las metodologías fueron creativas, motivantes y útiles. Por ejemplo, con Unicef y en alianza con la fundación Sodes de Bolivia, las comunidades focalizadas del Chaco se desarrolló todo un proceso de capacitación y sensibilización con las comunidades, que de manera previa a la construcción de obras, le permitió a las comunidades aprender a cuidar el agua y hábitos de higiene, con metodologías lúdicas que involucraban juegos y dinámicas en horarios adaptados a las necesidades de los grupos meta. Cabe destacar también que el proceso de capacitación y acompañamiento se desarrolló de manera previa, durante y posteriormente a la instalación de las obras.



Ilustración 2. Elaboración de jabón en la comunidad 10 febrero-Chaco

El Programa Conjunto desarrolló e implementó una guía metodológica para planes de seguridad del agua para tres tipos de sistemas, asimismo se establecieron mecanismos de Auditoría Social y Rendición de Cuentas que permiten una mayor transparencia en asuntos públicos de agua y saneamiento. Cabe destacar en este sentido la elaboración de Mapas de riesgo y planes de acción con cuatro municipios así como el plan de comunicación sobre el derecho al agua potable y saneamiento que fue implementado.



Ilustración 3. Comunidad de El Cerrito participando en la construcción de obras (Caazapá)

El Programa Conjunto del diseño y desarrollo de manera participativa una serie de obras demostrativas con un alto potencial de impacto y sostenibilidad en el tiempo. En este sentido, se construyeron sistemas de agua y saneamiento que están funcionando en 4 comunidades rurales dispersas de Caazapá y en 6 comunidades indígenas del Chaco central. Para eso el Programa Conjunto no sólo priorizó y desarrolló las obras con la participación de líderes comunitarios, sino que los capacitó en distintas metodologías como la de inversiones públicas intensivas en empleo, incorporación de metodologías de bajo costo, uso intensivo de mano de obra local para el mantenimiento de obras y también se capacitaron las comunidades en el cuidado y gestión del agua y saneamiento.

La evaluación considera que las obras demostrativas del Programa Conjunto cuentan con un alto

potencial de impacto y sostenibilidad. Por ejemplo en el Chaco es una región sumamente alejada con grandes retos logísticos para su acceso, el Programa Conjunto con el liderazgo de OIT y la metodología PIAR, se acordó con la comunidad diseñar construir un tajamar, en un terreno ideal para tal propósito, con condiciones geológicas adecuadas, al cual, con el apoyo de UNICEF se le instaló una geomembrana para evitar la filtración del agua por la arena y también se le puso una arcilla de protección a la membrana, cercado perimetral, un sistema de bombeo solar, tanques de almacenamiento y cañerías de distribución.

Cabe destacar que durante el diseño y construcción de esta y otras obras del Programa Conjunto, una alta participación comunitaria tanto en capacitaciones como el del transporte de material, excavación de zanjas, perforación de pozos, etc. lo cual genera un sentimiento de apropiación por parte de las comunidades al sentir las obras como propias y les da una mayor capacidad de mantenimiento para darle sostenibilidad a los proyectos.

Los impactos en la calidad de vida de las comunidades son muy positivos, si bien no se han podido medir porque las obras recién se entregaron en la fase final del programa, las comunidades han manifestado efectos inmediatos en su bienestar. El acceso al agua segura reporta mejoras importantes en la higiene y salud de las familias e impacta directamente a mujeres, niños y ancianos que se ven principalmente beneficiados por las obras.²²

Durante el proceso de evaluación se pudo conocer una gran cantidad de proyectos de A&S fallidos que fueron desarrollados por distintas entidades diferentes al Programa Conjunto. Durante la visita terreno se pudieron ver múltiples obras inoperantes como tanques de captación rotos debido a que las altas temperaturas en el Chaco secan y rompen los tanques de fibra de vidrio, tajamares secos por excavar sobre suelo arenoso que infiltra el agua, sistemas de cañerías rotas y sin mantenimiento por falta de capacitación a la comunidad, aljibes rotos por mala calidad de los materiales y un diseño cuadrado, en lugar de redondo, que no distribuye adecuadamente la presión del agua, también se pudieron ver obras inconclusas o materiales abandonados. Todas estas iniciativas desconocieron la experiencia local y no tuvieron en cuenta las



Ilustración 4 Lavaderos sin uso por falta de agua en comunidad La Herencia - Chaco

²² La metodología establecida en la guía de monitoreo y evaluación FODM, así como en los términos de referencia de la evaluación, impide hacer una evaluación de impacto que incluya variables de salud p.e. El tiempo disponible y el equipo humano para la evaluación es limitado para tales fines. Una evaluación de impacto implica medir cambios en las condiciones de vida y para ello se requieren encuestas de hogares con un número representativo y un grupo de control. El programa conjunto tiene una línea base las comunidades pero no una evaluación de impacto. Lo anterior no implica que la evaluación de manera cualitativa no consulte si las comunidades han percibido cambios positivos en la salud. Estas afirmaciones de la evaluación proceden de manifestaciones por parte de las comunidades y personal técnico en terreno, así como el criterio del consultor que establece los cambios positivos en comunidades que dejan de obtener agua de fuentes contaminadas a fuentes seguras, y mayor higiene.



tecnologías tradicionales.

Adicional a la pérdida de estas obras se suma la pérdida del recurso financiero invertido en muchos casos es cuantioso debido a que el proceso de contratación se hace por licitación nacional, incrementando sustancialmente los costos por los procesos de sub contratación.

La evaluación considera que la sostenibilidad de los resultados y logros del Programa Conjunto está garantizada por su enfoque integral. Por una parte el Programa Conjunto ha incidido en la formulación de política pública, fortalecimiento institucional y organización sectorial. Este esfuerzo sumado a la vinculación de las entidades rectoras del sector permite que el enfoque del programa se ha tenido en cuenta por las instituciones nacionales. El Programa Conjunto también ha fortalecido las capacidades institucionales en los niveles locales y regionales, transfiriendo conocimientos y metodologías que se seguirán aplicando en el tiempo. A nivel comunitario del programa ha generado apropiación y empoderamiento por parte de las familias lo cual permite autonomía y sostenibilidad en las obras desarrolladas, esto gracias a la participación en los procesos, al fortalecimiento de la organización social y a la apropiación de conocimientos y técnicas en agua y saneamiento.

Análisis de logros alcanzados y programados

Resultado 1.1. Información recopilada, analizada y difundida sobre el sector de agua potable y saneamiento.

- La Actualización del Análisis del sector del Agua Potable y Saneamiento desarrollada por el PC, soportó la creación de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento – DAPSAN como ente rector de políticas del sector.
- El sector cuenta con un informe de brecha presupuestaria para alcanzar los ODM y se estructuró el Sistema único y dinámico de información, con datos sobre sistemas de agua en Boquerón, Caazapá y Cordillera.
- El Gobierno cuenta con el Documento final de Evaluación de la Calidad del Agua de Sistemas y Pozos Someros. El MSP y BS cuenta con el Documento final de Evaluación de la Calidad del Agua de Sistemas y Pozos Someros en formato impreso y digital.
- La DGEEC cuenta con el cuestionario único para el sector de Agua y Saneamiento, elaborado intersectorialmente, y validado con la población meta.
- Se ha desarrollado el Sistema del Inventario Nacional de Recursos Hídricos que ha sido instalado en la SEAM.

Resultado 1.2.- Propuestas de marco regulatorio y políticas para el sector de agua y saneamiento realizadas y difundidas.

- Con la participación de instituciones públicas y la sociedad civil se realizaron diferentes talleres discusión de propuestas a nivel nacional, regional y local, así como reuniones para la reflexión de propuestas de cambio normativo y diseño de los lineamientos de Políticas para el sector. En total Se realizaron 5 talleres y 8 reuniones de discusión entre instituciones públicas y la sociedad civil, sobre el marco regulatorio actual.
- Fruto de esto han sido los Lineamientos de Política y Plan Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento.
- También se generaron 4 propuestas de cambios legales y administrativos, un proyecto de decreto, un anteproyecto de reglamentación de la Ley N° 3239/07 de RRHH, análisis del marco jurídico aplicable a contrataciones pública de obras y modelos de cláusulas contractuales a ser incorporadas en contratos del SENASA.
 - Se cuenta con: 1 Análisis del marco jurídico aplicable a contrataciones de infraestructura de AP&S con UIMO;
 - 3 propuestas de modificaciones: Anteproyecto de modificación art. 7, 11 y 39 de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas;
 - 1 Proyecto de Decreto: medidas para promover la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como el empleo intensivo de mano de obra local en los procedimientos de contratación pública de obras; y Modelos de cláusulas contractuales a ser incorporadas en contratos del SENASA.
 - Durante el PC se realizaron talleres discusión, promoción y cabildeo de propuestas a nivel nacional y reuniones para debate de propuestas de cambio normativo y diseño de los lineamientos de Políticas para el sector, con participación de instituciones públicas y la sociedad civil.

Resultado 1.3 Capacidades de gestión de los gobiernos nacionales y sub-nacionales en cuanto al diseño e implementación de programas y proyectos en el sector agua y saneamiento fortalecidas.

- Se diseñaron los planes de inversiones en base al PIAR en Comunidades de Caazapá y Comunidades de Boquerón, consensuados con SENASA, Gobernación de Boquerón y Caazapá, Municipalidad de Filadelfia y Abaí, cuyos funcionarios fueron capacitados en la metodología de planificación.
- PIAR implementada en 13 Comunidades de Caazapá y 15 Comunidades de Boquerón: todas cuentan con planes de inversión consensuados con SENASA, Gobernación de Boquerón y Caazapá, Municipalidad de Filadelfia, Mcal. Estigarribia, Moisés Bertoni, Abaí. 22 funcionarias/os de DASOC -SENASA, Gobernación de Boquerón, Municipalidad de Filadelfia fueron capacitados.
- Se cuenta con una guía conceptual sobre “Contratación comunitaria para la gestión sostenible de sistemas de agua potable y saneamiento rural”. Se imprimieron kits de materiales de apoyo pedagógico: rotafolios, dípticos, fotolenguaje, guías. Se realizaron 7 talleres con 318 personas y 3 presentaciones de obras de teatro con participación de 601 personas.
- Se diseñó e implementó el programa de fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales en gestión de A&S con materiales como la Guía del facilitador y el Manual de saneamiento básico para Gobernaciones y Municipios.
- Los materiales fueron entregados a SENASA que los implementa de forma regular en sus intervenciones a nivel local.
- Se capacitaron 24 funcionarias/os de SENASA en gestión de programas y proyectos en A&S, a fin de que sean capacitadores. A su vez, se capacitaron 17 funcionarias/os públicos de la Gobernación y Municipalidades del Departamento de Boquerón.

Resultado 1.4 Juntas de Saneamiento y Asociaciones de Juntas de Saneamiento fortalecidas en su capacidad de brindar servicios de calidad.

- Se ha realizado un análisis del marco jurídico aplicable a las contrataciones comunitarias en el sector de agua potable y saneamiento.
- Se diseñaron modelos de contratación comunitaria para construcción, operación y mantenimiento de los sistemas.
- Se ha implementado un plan de capacitaciones en técnicas de gestión y de mantenimiento de sistemas con técnicos de SENASA que a su vez han capacitado a 112 Juntas y 14 Comisiones de Saneamiento (Indígenas) y 4 Asociaciones de Juntas de Saneamiento.
- Se elaboraron y presentaron los Planes de Seguridad del Agua –PSA- en las comunidades de Abaí, Pilar y las comunidades indígenas de Primavera y San Ramón.

Resultado 1.5. Alianzas innovadoras en agua y saneamiento con el sector privado y con organizaciones comunitarias, desarrolladas y fomentadas.

- Se ha desarrollaron eventos de intercambio de experiencias en Paraguay y Nicaragua, con participación de representantes de instituciones gubernamentales locales y centrales y líderes comunitarios indígenas del Paraguay con otros programas de A&S en Nicaragua y Panamá.
- Se desarrolló un seminario internacional sobre experiencia de otros países, acerca de tipos de alianzas innovadoras, en participación pública-privada del sector agua y saneamiento.
 - Se sistematizaron modelos de alianzas innovadoras en participación público-privada. 250 personas han participado de eventos de difusión de experiencias de participación público-privada.
 - Se elaboró un documento de participación público-privada, validado y publicado en formato digital.

Resultado 2.1 Mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y sensibilidad ante las inquietudes públicas de los servicios de agua y saneamiento diseñado e implementado en su fase inicial.

- Se capacitaron funcionarios públicos de Boquerón y Caazapá en temas relacionados con Auditoría social, Rendición de cuentas y Participación ciudadana en servicios de agua y saneamiento en el Boquerón y en Caazapá.
- Se tiene el análisis de la Encuesta Comunitaria Indígena sobre A&S 2009 y la Encuesta Nacional Especializada sobre Cobertura de AP&S 2009 son documentos de referencia del sector. También se ha hecho los análisis cuantitativos de la Encuesta a Usuarios/as sobre la Calidad del Servicio de A&S y la Encuesta a Proveedores sobre la Calidad del Servicio de A&S para sondear el nivel de satisfacción tanto de usuarios como de los prestadores.
 - 1000 encuestas procesadas, 4 grupos focales y 10 entrevistas.
 - Documentos publicados: Análisis de la Encuesta Análisis de la Encuesta Comunitaria Indígena sobre A&S 2009 ; Análisis de la Encuesta Nacional Especializada sobre Cobertura de AP&S 2009; Análisis Cuantitativo de la Encuesta a Usuarios/as sobre la Calidad del Servicio de A&S; Análisis Cuantitativo de la Encuesta a Proveedores sobre la Calidad del Servicio de A&S
 - Guía metodológica de aplicación de Auditoría Social, rendición de cuenta y participación ciudadana.
 - Línea de base para 4 comunidades.

Resultado 2.2 Proceso de diálogo comunitario para promover el cambio y diseñar estrategias de acción, desarrollada

- Se realizó la sistematización de las tecnologías y modelos en agua y saneamiento, utilizados en el país hasta la fecha. Los resultados documentados fueron presentados en un taller nacional.
- Los funcionarios públicos fueron capacitados en cuanto a mapas de riesgo y planes de acción para 3 sistemas diferentes (ESSAP, comunidad rural y comunidad indígena).
- Con la participación de gobiernos locales y departamentales, así como comunidades e integrantes de medios locales de comunicación El PC desarrolló la implementación del “Plan de comunicación” con áreas de educación y comunicación desde SENASA. De allí se publicaron trípticos, afiches, rotafolios, microprogramas radiales en 4 lenguas y radioteatros en guaraní y español.

Resultado 3.1 Modelo financiero público/privado para gobiernos departamentales y municipales diseñado.

- Se realizó el análisis de la viabilidad de un modelo público-privado para gobiernos departamentales y municipales, el cual se sistematizó en el documento Mecanismos Legales e Instrumentos de Inversión a Largo Plazo para la Financiación de Políticas de AP&S.
- Se implementó el plan de capacitación enfocado a la captación y movilización de recursos de financiamiento.

Resultado 3.2 Gobiernos departamentales y municipales implementan el modelo PNUD

- A pesar de haber diseñado un modelo financiero para gobiernos locales, no fue posible lograr la validación del mismo, ni la elaboración de un plan y estructura financiera por la

falta de acuerdo de algunas autoridades integrantes del Comité de Gestión. Los recursos de esta actividad fue reasignado al componente de obras.

Resultado 4.1. Cobertura de agua potable y saneamiento en poblaciones excluidas incrementada como modelos replicables a otras comunidades.

- Se identificaron las tecnologías apropiadas para agua potable y saneamiento en comunidades rurales y población indígena de los Departamentos de Boquerón y Caazapá.
- Se elaboró la línea de base de las comunidades con información previa a la construcción de obras.
- Se diseñaron herramientas para la incorporación de metodologías de bajo costo y alto impacto de empleo para A&S.
- Con la participación de los gobiernos departamentales-municipales y las comunidades beneficiarias en el diseño e implementación, se ejecutaron obras demostrativas en cuatro comunidades rurales dispersas de Caazapá y seis comunidades indígenas del Chaco central.
- Se han repotenciado sistemas de agua en comunidades indígenas del Chaco y se diseñaron planes de saneamiento para dos comunidades caazapeñas.
- Las/os pobladoras/es de comunidades rurales dispersas de Caazapá y Boquerón, así como funcionarias/os de instituciones de nivel central y local, fueron capacitados en metodología de inversiones públicas intensivas en empleo - PIIE para la aplicación de la metodología en programas pilotos.
- Se han entregado equipos e insumos para el control y vigilancia de la calidad de agua y se ha hecho un diagnóstico institucional realizado a la Dirección de Laboratorio de DIGESA.

Resultado 4.2 Capacidad de comunidades y pequeñas empresas para la gestión integral de obras de agua y saneamiento incrementada.

- Se realizaron capacitaciones en comunidades rurales dispersas de Caazapá, sobre aspectos de organización comunitaria, quienes además recibieron asistencia técnica durante la ejecución y mantenimiento de las obras de infraestructura de agua corriente.
- Se desarrolló un plan de asistencia técnica y capacitación en seis comunidades indígenas del Chaco para la construcción y gestión en agua y saneamiento, así como la potabilización del agua.
- 4 comunidades organizadas en 4 comisiones de agua han sido capacitadas en gestión y construcción de sistema de A&S
- 6 comunidades indígenas capacitadas en gestión de agua, saneamiento y potabilización del agua
- Se realizó la capacitación de 25 promotores de salud de las comunidades de Caazapá, sobre la gestión de los servicios de agua y saneamiento, los cuales fueron capacitados para brindar apoyo en el uso de las tecnologías adoptadas.

3. Conclusiones

A nivel general el evaluador concluye que este programa se constituye en una referencia exitosa en términos de diseño, articulación de agencias SNU, apropiación institucional a nivel técnico, empoderamiento comunitario, y trabajo efectivo con comunidades alejadas.

El Programa Conjunto ha demostrado que independientemente de la capacidad técnica o voluntad política territorial, la mejor vía para atender de manera exitosa las necesidades de agua y saneamiento en comunidades alejadas, es el trabajo mancomunado con autoridades locales, departamentales y comunidades beneficiarias.

La única garantía de sostenibilidad y eficacia en proyectos de A&S con comunidades indígenas – rurales alejadas es el apropiamiento comunitario.

Sobre el diseño:

1. El evaluador ha encontrado que el PC es muy pertinente para la realidad de los departamentos de Caazapá y Boquerón en Paraguay, así como para el Gobierno por su modelo de intervención y por la satisfacción que todas las contrapartes y actores involucrados han manifestado sobre sus líneas de acción y logros alcanzados.
2. El nivel de apropiación del modelo por parte de las instituciones y contrapartes es alto en términos políticos, técnicos y económicos. El PC es considerado como un proyecto propio a nivel nacional y a nivel local.
3. El alcance del PC en términos de cobertura tuvo un desfase en el número de comunidades a beneficiar, este desfase es debido a fallas de cálculo por costos establecidos por familia, normales en un proyecto focalizado en regiones de remoto acceso, de las cuales hay poca información a nivel central.
4. La programación conjunta fue la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo identificados debido a la claridad de roles, articulación de esfuerzos en torno a los productos y también por el valor agregado de las agencias e instituciones involucradas.
5. Los ejes de acción, componentes y productos, son pertinentes, así como el balance de recursos entre actividades de política pública y construcción, sin embargo el desarrollo de obras en el último año fue un desacierto por temas de acompañamiento post a las comunidades, en el marco del PC y medición de impactos.
6. El programa se constituye en una experiencia exitosa de gobernabilidad por facilitar el diálogo directo entre los ciudadanos, las autoridades locales, regionales y nacionales y también con las agencias de la ONU involucradas.

Sobre el proceso:

7. El programa tuvo un nivel de ejecución óptimo y se constituye en ejemplo de eficiencia por la coordinación agencial registrada donde el rol de las agencias fue muy importante para facilitar la articulación de actividades a nivel nacional y sobre todo a nivel local. A pesar de que el PC requirió una extensión sin costo, la ejecución financiera fue satisfactoria teniendo en cuenta que los períodos de 3 años son muy ambiciosos para procesos de desarrollo y gobernanza.
8. El PC desarrolló un completo sistema formal de M&E para hacer seguimiento a sus avances, útil para la toma de decisiones. Los indicadores, la planeación de actividades y el registro de productos permitieron una gestión basada en resultados y no en especulaciones.
9. La comunicación, aprendizaje y articulación de acciones entre agencias fue muy buena tanto en el nivel central como en el local, asimismo ocurrió con el Gobierno.

Sobre resultados:

10. Aunque la evaluación final es muy prematura para establecer impactos, si hay muchos resultados y logros destacables en este PC:
 - a. Impacto positivo en la articulación inter agencial con posibilidades de ser replicado en el SNU
 - b. Aproximación de abajo hacia arriba con transferencia de capacidades en lo local, altos niveles de apropiación comunitaria, participación y empoderamiento replicables a otros sectores y comunidades.
 - c. Reducción de enfermedades²³
 - d. Fortalecimiento técnico, económico y organizacional de las Juntas de Saneamiento
11. La calidad y utilidad de los productos desarrollados por el PC es satisfactoria para todas las partes involucradas.
12. La sostenibilidad de los resultados es alta en términos económicos, técnicos, políticos y sociales.

²³ Las comunidades consultadas en terreno así lo manifestaron: las mujeres dan fe de que los niños pertenecientes a las comunidades focalizadas, han visto una sensible mejoría en términos de reducción de enfermedades de la piel, o gastro-intestinales como vómitos, diarreas y deshidratación. Ese efecto, si bien no puede ser cuantificado por una evaluación de programa final, si puede triangularse con las opiniones directas de los beneficiarios, estudios sobre el impacto del agua segura en la salud y otras evaluaciones de programas similares.

4. Recomendaciones

La principal recomendación de la evaluación es la efectiva recopilación y difusión de los logros alcanzados por el PC, para visibilizar, transferir y replicar las buenas prácticas con el Gobierno entrante. A través de las entidades públicas, el PC puede difundir su modelo a la mesa gubernamental de proyectos “Paraguay entre todos y todas”.

La evaluación recomienda hacer lobby con equipos en campaña presidencial para lograr compromisos alrededor del sector agua y saneamiento. También es vital que se participe en las reuniones de empalme técnico entre gobierno saliente y entrante 2013, para difundir productos y aprendizajes del PC

La evaluación también recomienda que las instituciones gubernamentales del PC deben fortalecer las capacidades técnicas y financieras de las regiones en un proceso paulatino que permita llegar a una verdadera descentralización para que las autoridades locales y departamentales gestionen y fiscalicen las obras.

El PC puede aprovechar la oportunidad de que AECID dispone de recursos en otros proyectos de agua y en las mismas regiones focalizadas, para transferir sus aprendizajes, logros y aciertos a dichas iniciativas. En este sentido la evaluación recomienda generar alianzas con cooperación internacional para replicar un modelo exitoso.

Se recomienda que de manera sintética del Programa Conjunto elabore un banco de buenas prácticas y uno de malas prácticas en A&S.

La evaluación recomienda mantener institucionalmente el comité de gestión como una mesa sectorial que se formalice a través de convenio interinstitucional.

Las agencias de Naciones Unidas tienen la oportunidad de incluir el tema y saneamiento con los lineamientos del Programa Conjunto en el marco de cooperación UNDAF 2015-2019. Se recomienda que la OCR haga un briefing al nuevo (a) CR en Paraguay para que tenga en cuenta los logros del PC.

Es importante fortalecer el documento de propuesta de política pública con un mayor enfoque social y local, con mayor protagonismo de gobernaciones y Municipalidades.

Hay que consolidar las líneas de base de las obras elaboradas por el PC y compartirlas con todos los actores para la medición de impactos a futuro.

En futuros proyectos o programas de A&S es muy importante contar con fases de diseño amplias que permitan una acertada valoración de necesidades y datos fidedignos de cobertura para evitar errores en los cálculos.



Asimismo es vital que las comunidades sean vinculadas a los proyectos desde la fase de diseño y que las obras inicien al comienzo para lograr una mayor apropiación y acompañamiento.

Es recomendable que los programas conjuntos de Naciones Unidas sean facilitados por un(a) coordinador(a) independiente, que tenga disponibilidad de tiempo total y que logre orientar los esfuerzos agenciales hacia un propósito común dada su neutralidad.



Anexos

Documentos consultados

Documentación del Programa

www.undp.org/py/v3/detalle_pyto2.aspx?suc_id=790&ar_id=Gobernabilidad%20Democrática.

Publicaciones y documentos del PC

www.aguaysaneamiento.gov.py

Guía para informes de Evaluación Final

<http://www.mdgfund.org/es/content/managementtools>



Listados de personas consultadas

(ver archivo anexo en Pdf)

Agenda de la evaluación

SEMANA 1

Fecha	Actividad	INSTITUCIONES	Hora	Participantes / Horario
Lunes 4	Presentación de propuesta de evaluación, requerimientos	OIT, OPS/OMS, UNICEF, PNUD, OCR	9:00 hs a 12:00 hs	Ricardo, Elsie, Roberto, Emilio, Dominica, Thamary, Carla, Cristian, Julio (Equipo Interagencial)
			14:00 a 15:00	Revisión Documental y aspectos logísticos.
	Propuesta de políticas Públicas	Consultora AIS, EIAG	15 a 17:00 hs.	Consultora AIS + Equipo Interagencial + Alex Gaona y/o Luis Sisul
Martes 5	Comité de Gestión del Programa	STP, AECID, DAPSAN, ERSSAN, SENASA, DIGESA	8:30 a 11:00 hs	8:30 a 11:00 hs: Monserrat, Juan Enrique Garcia, Alex Gaona, Luis Sisul, Eduardo Gonzalez, Harry Gut, Roberto Acosta, Diego Riveros, Teresa Piris, Gustavo Gonzalez, Jorge Pusineri, Gustavo Candia, EIAG
	Entrevista con autoridades nacionales		11:00 a 12:00	STP. Gustavo Candia y Monserrat Fretes
		SENASA	14:00 a 15:00	SENASA
	Reunión con el oficial de Coordinación	NNUU	15:30 a 16:00 hs	Joaquin Cáceres
	Reunión con el Coordinador Residente de NNUU	NNUU	16:00 a 16:30 hs	Coordinador Residente
	Entrevista con autoridades nacionales	SENASA	15:40 a 16:40	SENASA
Miércoles 6	Entrevista con autoridades nacionales	NNUU	7:30 a 8:30 hs	DIGESA
		DAPSAN	9:00 a 10:00 hs	DAPSAN. Roger Monte Domeq, Alex Gaona, Luis Sisul
		ERSSAN	11:00 a 12:00 hs	Ludovico Sarubbi + Roberto Gonzalez + EIAG (Roberto Lima y otros)
	Viaje al Chaco	UNICEF	13:00 a 18:00	Hotel Florida
Jueves 7	Reunión con autoridades locales. Visita a comunidades de Filadelfia			Ijnapui, Jogasui, 15 de setiembre, 2 de febrero
				Gobernador de Boquerón, Intendente de Filadelfia

			17:00	Hotel Florida
Viernes 8	Visita a comunidades de Mcal. Estigarribia.			Mistolar y Yacacvasch
			17:30	
Sábado 9	Regreso a Asunción			

SEMANA 2

Fecha	Actividad	INSTITUCIONES	Hora	Participantes / Horario
Lunes 11	Grupo focal	Representantes del sector	9:00 a 12:00 hs	Hugo Roig y Calixto González, Mirian Mancuello, Harry Gut, Benito López, Luis Sisul, Jorge Pusineri, Nimia Torres. Israel (SODIS), Mingara, UNA, CTA.
	Viaje a Caazapa		13:30 a 16:30	
	Entrevista con autoridades de la Gobernación de Caazapa		16:30 a 17:30	Ing. Esteban Chaves, Jorge Centurion, Gobernador
Martes 12	Visita a Corralito		7:00 a 13:00	Beneficiarios c/ PLAN
	Visita a Chaquira o Cerrito de acuerdo a la disponibilidad de tiempo		13:00 a 18:00	Beneficiarios c/ SER
Miércoles 13	Visita a la Municipalidad de Abai		7:30 a 9:00	Ing. Anzoategui, Intendente, y otros funcionarios
	Viaje Caazapa Asunción		9:00 a 13:00	
	Preparación Cierre Evaluación		Tarde	
Jueves 14	Presentación de los Hallazgos preliminares de la evaluación	Comité de Gestión	9:00 a 11:00 hs	Montserrat, Juan Enrique Garcia, Alex Gaona, Luis Sisul, Eduardo Gonzalez, Harry Gut, Roberto Acosta, Diego Riveros, Teresa Piris, Gustavo Gonzalez, Jorge Pusineri, Gustavo Candia, EIAG.

Cronograma de la evaluación

CRONOGRAMA EVALUACIÓN	FEBRERO				MARZO				ABRIL			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Análisis documental - Elaboración del marco metodológico - infome inicial *		■	■									
Comentarios al informe de gabinete				■								
Misión en Campo					■	■						
Elaboración del Informe final (borrador)							■	■				
Comentarios al borrador									■			
Realización de ajustes al borrador del informe *										■		
*Entrega de productos												

Presentación de la evaluación hecha ante el Comité de Gestión 14/3

Programa Conjunto
“Fortaleciendo capacidades para la definición
y aplicación de políticas de agua potable y
saneamiento”

Evaluación Final

Asunción, 14 de marzo 2013

Contenido

Introducción

Itinerario

Metodología

Criterios de la evaluación

- Diseño
- Proceso
- Resultados

Lecciones aprendidas

Recomendaciones generales



Antecedentes

- El Fondo para el logro de los ODM apoya a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo a través de la financiación de programas innovadores con un potencial de ser replicados y de tener un impacto en la población.
- 130 programas conjuntos
- 50 países
- 8 ventanas temáticas: logro de los ODM
- Objetivo 7 ODM: acceso agua potable
 - Capacidad gubernamental provisión
 - Inclusión/participación
 - Aumento inversión
- Proceso evaluación final

Objetivos Evaluación

- Establecer en qué medida el programa conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo.
- Generar conocimientos empíricos sustantivos sobre una ventana temática del F-ODM, identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala) y a nivel internacional (duplicación).

Diseño

- Enfoque integral:
 - Información – análisis sector A&S
 - Propuesta de Política Pública
 - Obras demostrativas
- Valor agregado agencias, entidades – aporte sustantivo/técnico
- Falla de diseño en las fases
 - Obras locales año 3 no permitió continuidad entre priorización- implementación, ni medición de impacto obras o seguimiento (excepto Chaco)
- Flexibilidad – rediseño PC
 - Inclusión recomendaciones Ev. Med. Término
 - Ajuste de rubros y actividades para optimizar la gestión

¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación de medio término sobre el diseño del programa?

- **Rol del coordinador.** 100% tiempo – rol político
- **Sistema de Monitoreo y evaluación del PC.** Establecer flujos de información sobre avances y dificultades PC
- **Estrategia de comunicación interna-externa**
- Vincular al MOPC-DAPSAN en las discusiones del CDN
- **Número de talleres**
- **Estrategia de salida del PC-sostenibilidad**
- **Gestión del Conocimiento**
- **Enfoques diferenciales.** Enfoque de género y enfoque étnico desde el PC.

- **Saneamiento y temas ambientales.**
Vinculación a la SEAM – trámite ágil licencias
PC
- **Articulación agencial.** Fortalecer el espacio del
Comité de Gestión.
- **Articulación cooperación internacional.** JICA,
BID, BM, AECID, Mercosur.
- **Procesos administrativos.** Homologar tiempos
y procedimientos administrativos.

Proceso

- **Articulación inter-agencial, inter-institucional**
 - Cambio positivo por generación de sinergias,
reducción duplicidad
 - Acuerdos administrativos-logísticos a nivel nacional
 - Articulación nivel nacional-regional-local
- **Enfoque bottomo-up vs. Top-down**
 - Selección tecnología con comunidades
- **Reducción de costos obras entre un 50% y 80%**
 - Modelo de contratación a nivel local (p.e. UNICEF-
ONG Mingara en el Chaco, PNUD Fundación SER)
 - Contratación de MO local

Proceso

- Eficiencia por flexibilidad administrativa (p.e. UNICEF) y modalidad de contratación ágil en terreno, diferente procesos burocráticos Estado
- PC no perdió continuidad a pesar de altísima rotación institucional y cambio de Gobierno

Resultados

- Modelo de contrato comunitario local, concebido desde lo local – caló en la comunidad – reduce costos
- Modelo de intervención sistemática al sector A&S
 - Aproximación integral vs. Asistencialismo coyuntural
 - MO local
 - Empresas-ONGs locales
 - Protagonismo de autoridades locales-regionales
 - Genera mayor apropiación local, autonomía en regiones muy alejadas, transferencia de capacidades y mayor capacidad de respuesta
 - **Modelo innovador de financiamiento no implementado**
- PC tuvo efecto inmediato en la gobernabilidad local del sector
 - PC pionero en Paraguay por:
 - Participación y empoderamiento comunitario – consulta previa
 - Visibilización y fortalecimiento institucional local

Resultados

- Fortalecimiento de organización social
- Fortalecimiento comunitario
 - Capacitación adecuada, creativa, motivadora, práctica, ajustada a necesidades comunidades, empoderante
- PC generó mayores espacios para las mujeres
- Obras demostrativas con alto potencial de impacto y sostenibilidad
 - P.e. Tajamar con geomembrana, arcilla protección, cerca, bombeo solar, tanques, distribución
 - Alta participación comunitaria en capacitaciones y fases proyectos (pre-post)
 - Estrategia de salida
- Alta apropiación PC por entidades a nivel técnico, no directivo
- Impactos calidad de vida, salud, bienestar
 - Mujeres, niños y ancianos
 - Agua segura
 - Largas distancias acceso al agua
- Propuesta de Política Pública

Resultados

- Salto cualitativo en articulación institucional del sector a nivel nacional
 - PC generó masa crítica – grupo de pensamiento sector, canales de comunicación, consensos
- PC pionero en vincular y visibilizar la calidad del agua (no sólo priorizar cobertura)

Lecciones aprendidas

LA UNICA GARANTÍA DE SOSTENIBILIDAD Y EFICACIA EN PROYECTOS DE A&S EN COMUNIDADES INDÍGENAS – RURALES ALEJADAS ES EL APROPIAMIENTO COMUNITARIO

Recomendaciones

- Generar alianzas con cooperación internacional para replicar modelo exitoso
- Difundir modelo a mesa “Paraguay entre todos y todas”
- Elaborar un banco de buenas prácticas y uno de malas prácticas en A&S
- Mantener institucionalmente el comité de gestión (mesa sectorial)
- Hacer lobby con equipos en campaña presidencial para lograr compromisos en día del agua
- Participar en las reuniones de empalme técnico entre gobierno saliente y entrante, para difundir productos y aprendizajes del PC
- Fortalecer la propuesta de política pública con enfoque social y local
- Consolidar las líneas de base de las obras y compartirlas con todos los actores
- En Caazapá implementar modelo PC de seguimiento y acompañamiento posterior de Boquerón

Matriz de evaluación

Criterios y preguntas de evaluación	Asuntos clave	Fuentes de información
Nivel de diseño		
<p>Pertinencia: El grado en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son coherentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país y los Objetivos de Desarrollo del Milenio</p>		
<p>a) ¿En qué medida fueron pertinentes el diseño y estrategia de este Programa Conjunto (incluyendo pertinencia en función de los ODM, UNDAF, prioridades nacionales, participación de contrapartes y apropiación nacional en el proceso de diseño)?</p>	<p>Alineación de objetivos Nivel de participación Proceso de formulación</p>	<p>Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN</p>
<p>b) ¿En qué medida y de qué forma contribuyó el Programa Conjunto a abordar las necesidades (socioeconómicas) y los problemas determinados en la etapa de diseño?</p>		
<p>c) ¿En qué medida se realizaron conjuntamente el diseño, la ejecución, la vigilancia y la evaluación del programa? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos).</p>	<p>Articulación PC Estructura de gobernanza PC Esquemas de M&E</p>	
<p>d) ¿Hasta qué punto fue la programación conjunta la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?</p>	<p>Coherencia Pertinencia</p>	
<p>e) ¿En qué medida agregaron valor los asociados en la ejecución que participaron en el Programa Conjunto para resolver los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?</p>	<p>Alcance del diseño</p>	
<p>f) ¿Hasta qué punto, y concretamente cómo, facilitó el Programa Conjunto el diálogo directo entre los ciudadanos y el poder público local (gobiernos nacional y locales e instituciones) sobre las políticas y prácticas relativas a los ODM?</p>	<p>Fortalecimiento organizacional Fortalecimiento institucional Generación de espacios Gobernabilidad</p>	
<p>g) ¿En qué medida tuvo el Programa Conjunto una estrategia de vigilancia y evaluación útil y fiable que contribuyera a lograr resultados de desarrollo medibles?</p>	<p>Articulación PC Estructura de gobernanza PC Esquemas de M&E</p>	
<p>h) ¿Hasta qué punto utilizó el Programa Conjunto mecanismos de promoción, movilización social y comunicación para el desarrollo a fin de adelantar sus objetivos de política? ¿Contó el programa con una estrategia de promoción y comunicación útil y fiable? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del F-ODM, sección de promoción.)</p>	<p>Capacidades de visibilización y comunicación</p>	
<p>i) En caso de que se haya modificado el programa, ¿reflejó los cambios necesarios? ¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación de medio término sobre el diseño del programa?</p>	<p>Alineación de objetivos Nivel de participación</p>	
Nivel de proceso		
<p>Eficiencia: El grado en que los recursos o insumos (fondos, tiempo, recursos humanos, etc.) se han traducido en resultados.</p>		

<p>a) ¿En qué medida el modelo de gestión del Programa Conjunto (es decir, instrumentos; recursos económicos, humanos y técnicos; estructura institucional; corrientes de información; adopción de decisiones por la administración) fue eficiente respecto de los resultados para el desarrollo obtenidos?</p>	<p>Análisis de costo eficiencia Articulación PC Estructura de gobernanza PC</p>	<p>Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN, beneficiarios</p>
<p>b) ¿Hasta qué punto fue la ejecución de una intervención del Programa Conjunto (grupo de organismos) más eficiente respecto de lo que habría sido en caso de la intervención de un solo organismo?</p>		<p>SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN, Beneficiarios, grupos locales</p>
<p>c) ¿En qué medida contribuyó la gobernanza del Fondo a nivel de programa (Comité de Gestión de Programa - CGP) y a nivel nacional (Comité Directivo Nacional - CDN) a la eficiencia y eficacia del Programa Conjunto? ¿Hasta qué punto fueron útiles estas estructuras de gobernanza para los fines del desarrollo, la implicación y el trabajo conjunto como "Una ONU"?</p>		<p>Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN</p>
<p>d) ¿En qué medida y de qué forma aumentó o redujo el Programa Conjunto la eficiencia en la obtención de resultados y la entrega de productos?</p>		<p>Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN, beneficiarios</p>
<p>e) ¿Qué tipo de metodologías de trabajo, instrumentos financieros y prácticas institucionales utilizaron los asociados en la ejecución para aumentar la eficiencia del trabajo conjunto como "Una ONU"?</p>	<p>Buenas prácticas de articulación Lecciones aprendidas</p>	<p>Agencias ONU</p>
<p>f) ¿Cuál fue el progreso del programa en términos financieros (montos comprometidos y ejecutados, total y por agencia, en unidades monetarias y en porcentaje)? En el caso de que se encontraran grandes discrepancias en el progreso financiero entre agencias, por favor, analizar y explicar estas diferencias.</p>	<p>Niveles de ejecución Capacidad/retos administrativos</p>	<p>Documentos clave</p>
<p>g) ¿A qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros y de gestión) hizo frente el Programa Conjunto y hasta qué punto afectaron su eficiencia?</p>		<p>Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN</p>
<p>h) ¿En qué medida y de qué forma repercutió el examen de mitad de período en el Programa Conjunto? ¿Fue útil? ¿Aplicó el Programa Conjunto el plan de mejora?</p>	<p>Análisis del plan de mejora y recomendaciones</p>	<p>Documentos clave</p>
<p>Implicación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo por los asociados nacionales y locales en las intervenciones de desarrollo</p>		
<p>a) ¿En qué medida la población destinataria, los ciudadanos, los participantes y las autoridades locales y nacionales se apropiaron del programa, desempeñando un papel activo y eficaz en el mismo? ¿Qué modos de participación (liderazgo) impulsaron el proceso?</p>	<p>Apropiación Empoderamiento Participación en el proceso</p>	<p>Beneficiarios, grupos locales, autoridades</p>
<p>b) ¿Hasta qué punto y de qué forma repercutió la implicación o la falta de esta en la eficiencia y eficacia del Programa Conjunto?</p>	<p>Análisis costo eficiencia</p>	<p>Agencias ONU, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN</p>

Nivel de resultados

Eficacia: El grado en que se han alcanzado los objetivos de la intervención para el

desarrollo.		
a) ¿Hasta qué punto contribuyó el Programa Conjunto al logro de los resultados y productos del desarrollo previstos inicialmente o enunciados en el documento del programa? (incluir análisis detallado de: 1) productos y actividades, 2) resultados alcanzados).	Logro de resultados y metas	Agencias ONU, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN
b) ¿Hasta qué punto y de qué forma contribuyó el Programa Conjunto:		
1. Al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a nivel local y nacional?	Contribución cualitativa a ODM	Beneficiarios, autoridades, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN
2. Al logro de los objetivos establecidos en la ventana temática?	Logro de resultados y metas	Agencias ONU, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN
3. Al mejorar la aplicación de los principios de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra? (analizar en referencia a las políticas, presupuestos, diseño y ejecución del Programa Conjunto)?	Articulación Generación de sinergias	Agencias ONU, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN
4. Al logro de los objetivos de "Una ONU" a nivel nacional?		
c) ¿En qué medida tuvieron los resultados y productos del Programa Conjunto sinergias y coherencia en la obtención de resultados para el desarrollo? ¿Qué tipo de resultados se obtuvieron?		
d) ¿Hasta qué punto tuvo el Programa Conjunto efectos en los ciudadanos destinatarios?	Efectos cualitativos Cambios en la población	Beneficiarios, autoridades, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN
e) ¿Se han determinado buenas prácticas, casos de éxito, experiencia adquirida o ejemplos que pueden duplicarse? Sírvase describirlos y documentarlos.	Gestión del conocimiento Buenas prácticas Lecciones aprendidas	Beneficiarios, autoridades, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN, agencias ONU
f) ¿Qué tipos de efectos diferenciados está produciendo el Programa Conjunto según el género, la raza, el grupo étnico, o el entorno rural o urbano de la población beneficiaria, y en qué medida?	Enfoque diferenciado y ajustado a condiciones locales	Beneficiarios
g) ¿Hasta qué punto contribuyó el Programa Conjunto al adelanto y el progreso del fomento de los procesos y resultados de la implicación nacional (el diseño y la aplicación de los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), entre otros)?	Logro de resultados y metas	Agencias ONU, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN
h) ¿En qué medida ayudó el Programa Conjunto a intensificar el diálogo de los interesados/ciudadanos y/o su participación en las esferas de políticas y de desarrollo fundamentales?	Apropiación Empoderamiento Participación en el proceso	Beneficiarios, autoridades, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN, agencias ONU
i) ¿En qué medida y de que forma contribuyeron las recomendaciones de la evaluación intermedia en el logro de los resultados esperados?	Plan de mejora Análisis de las recomendaciones	Beneficiarios, autoridades, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN, agencias ONU
Sostenibilidad: Probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo.		
a) ¿Hasta qué punto han tomado los órganos de adopción de decisiones y los asociados en la ejecución del Programa Conjunto las decisiones y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los efectos del Programa Conjunto?	Apropiación institucional	SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN

b) A nivel local y nacional:		
1. ¿En qué medida apoyaron las instituciones nacionales y/o locales al programa	Apropiación Empoderamiento Participación en el proceso	Beneficiarios, grupos locales, autoridades
2. ¿Mostraron esas instituciones la capacidad técnica y el compromiso de liderazgo para seguir trabajando con el programa o para ampliarlo?	Transferencia de capacidades a nivel nacional y local	SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN, grupos locales
3. ¿Se ha creado y/o reforzado la capacidad operativa de los asociados nacionales?		SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN
4. ¿Tuvieron los asociados capacidad financiera suficiente para mantener a lo largo del tiempo los beneficios generados por el programa?	Capacidad institucional	SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN
c) ¿En qué medida aumentaron u oscilaron las asignaciones del presupuesto nacional al sector concreto abordado por el programa?		
d) ¿Hasta qué punto ha contribuido el programa a crear mecanismos de diálogo entre los ciudadanos/la sociedad civil y el Estado que puedan mantenerse después del plazo del programa?	Apropiación Empoderamiento Participación en el proceso	Beneficiarios, grupos locales, SEAM, SENASA, DIGESA, DGEEC, ERSSAN, MOPC-DAPSAN

Términos de referencia

“CONSULTORÍA PARA EVALUACIÓN FINAL DEL PROGRAMA”

PROGRAMA CONJUNTO “FORTALECIENDO CAPACIDADES PARA LA DEFINICIÓN Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

ANTECEDENTES

En el año 2006 el PNUD y el Gobierno de España celebraron un importante acuerdo de asociación por la suma de 528 millones de euros con el objeto de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo por medio del sistema de las Naciones Unidas. El F-ODM presta apoyo a programas conjuntos que duplican experiencias piloto satisfactorias y tienen repercusiones en la formulación de políticas públicas y la mejora de la vida de las personas en 49 países al acelerar el progreso hacia el logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo clave.

El F-ODM trabaja por conducto de los equipos de las Naciones Unidas en los países promoviendo una mayor coherencia y eficacia de las intervenciones de desarrollo por medio de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas. El Fondo utiliza intervenciones basadas en programas conjuntos y hasta la fecha ha aprobado 128 de estos programas en 49 países en ocho ventanas temáticas que contribuyen de distintas maneras al logro de los ODM, la implicación nacional y la reforma de las Naciones Unidas.

Se ha puesto en práctica una estrategia de vigilancia y evaluación basada en los resultados para hacer el seguimiento y medir los efectos generales de esta contribución histórica a los ODM y el multilateralismo. Esta estrategia se basa en los principios y las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la calidad e independencia de las evaluaciones, al tiempo que procura equilibrar las metas de rendición de cuentas y aprendizaje.

Los objetivos principales de la estrategia son los siguientes:

Prestar apoyo a los programas conjuntos a fin de obtener resultados para el desarrollo;

Determinar el valor y los beneficios de los programas conjuntos y medir su contribución a los tres objetivos del F-ODM, los ODM, la Declaración de París y la iniciativa Unidos en la acción; y

Obtener y recopilar los conocimientos empíricos y la experiencia adquirida para ampliar y duplicar las intervenciones de desarrollo que han tenido éxito.

Paraguay fue un país recipiente de la ayuda del F-ODM con dos Programas Conjuntos. En primer término el Programa Conjunto "Gobernabilidad en agua y saneamiento" aglutina esfuerzos de instituciones del Gobierno paraguayo y organismos internacionales de cooperación para alcanzar la meta "reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento" del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM). El Objetivo 7 de los ODM es garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

INTRODUCCIÓN Y BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

La importancia de este Programa Conjunto “Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua potable y saneamiento” para el país radica en la atención de poblaciones vulnerables

(rurales dispersas e indígenas) con soluciones integrales en agua potable y saneamiento, presentando un abordaje innovador, tanto en lo que se refiere a la prestación de los servicios como de su financiamiento. En este sentido, se espera implantar un nuevo modelo de gestión participativa en los servicios de agua potable y saneamiento, a partir de una estrategia integral que incorpora el aumento de las capacidades del sector público y de la ciudadanía para el diseño, la gestión y la implementación de una política sectorial, el desarrollo de nuevos mecanismos de financiamiento y de proyectos -modelos replicables- para incrementar la cobertura de manera sostenible, lo cual busca superar algunos vacíos de las anteriores intervenciones en el sector.

Una de las características principales del sector en el Paraguay es la baja cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, especialmente en las poblaciones rurales dispersas y en la población indígena. Como principales factores que contribuyen a la persistencia de esta situación se pueden identificar: a) una marcada debilidad institucional para diseñar y ejecutar acciones y ausencia de políticas sectoriales, b) la ausencia de un trabajo participativo con las comunidades y la consecuente falta de pertinencia de las acciones implementadas, y c) la falta de mecanismos de financiamiento innovadores que permitan cubrir con mayor celeridad los déficits de cobertura.

Los efectos directos esperados del Programa Conjunto (PC) son:

Capacidad, sensible al género, fortalecida para la prestación de servicios de calidad de agua potable y saneamiento.

Ciudadanía fortalecida para la promoción y protección de sus derechos, la participación en la toma de decisiones y el control de las acciones del sector público.

Esquema de financiamiento de infraestructura a mediano y largo plazo de los servicios en agua potable y saneamiento diseñados e implementados

Acceso y calidad de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales y comunidades indígenas del interior del país, mejorados

Para una mejor comprensión, se podrá consultar el Documento del PC “FORTALECIENDO CAPACIDADES PARA LA DEFINICIÓN Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO”, disponible en la página web:

www.undp.org.py/v3/detalle_pyto2.aspx?suc_id=790&ar_id=Gobernabilidad%20Democrática.

El equipo de agencias del Sistema de Naciones Unidas que trabajará en el proyecto se compone del PNUD como agencia líder, UNICEF, OPS/OMS y OIT. Las contrapartes nacionales más relevantes son la Secretaría Técnica de Planificación (STP), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), el Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría del Ambiente (SEAM), las Juntas y Asociaciones de Juntas de Saneamiento, los gobiernos departamentales de Caazapá y Boquerón, así como Gobiernos Municipales a ser seleccionados durante la implementación del Programa Conjunto.

El Comité de Gestión del PC lo componen, las 4 agencias de Naciones Unidas involucradas, AECID, STP, MOPC, MSPyBS (SENASA y DIGESA), ERSSAN y SEAM. Otras instituciones públicas de directa vinculación a los objetivos del programa son la Secretaría de la Mujer y el Instituto Nacional del Indígena (INDI).

Una evaluación intermedia fue realizada a finales del año 2010 y está prevista la evaluación final al término de las actividades del PC.

Actualmente, el PC se encuentra en su último año de implementación, el cual culmina en el mes de Marzo de 2013. En el marco de las actividades del Programa se necesita contratar una consultoría para realizar la Evaluación Final del programa, en base al marco de la estrategia de vigilancia y evaluación del F-ODM y la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos, como parte del sistema de vigilancia y evaluación para realizar una evaluación recapitulativa final, con miras al análisis de los efectos de los programas conjuntos en el contexto del país de que se trata.

OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Las evaluaciones finales son de naturaleza **recapitulativa** y tienen por objeto:

Establecer en qué medida el Programa Conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo. Generar conocimientos empíricos sustantivos sobre una ventana temática del F-ODM, o más, identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala) y a nivel internacional (duplicación).

ALCANCES DE LA EVALUACIÓN

La evaluación final del Programa Conjunto comprenderá dos ámbitos: el primero referido a la gestión del Programa y el segundo enfocado a medir la implementación, productos, resultados y efectos de cada uno de los componentes del Programa.

La presente evaluación pretende también analizar las distintas acciones, estrategias, políticas y factores facilitadores y obstaculizadores que se han presentado durante la ejecución del Programa, tomando en cuenta el contexto regional, nacional y local en el que se implementan las intervenciones del Programa Conjunto.

El período a evaluar es desde el inicio del Programa Conjunto en enero del 2009 hasta la finalización del programa (marzo del 2013).

La evaluación final se centrará en la medición de los resultados para el desarrollo y los efectos potenciales generados por el **Programa Conjunto**, sobre la base del alcance y los criterios incluidos en este mandato. Ello permitirá formular conclusiones y recomendaciones para el Programa Conjunto en un período de cierre.

La unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación es el Programa Conjunto, entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos detallados en el documento del programa y en las modificaciones conexas realizadas durante la ejecución.

La evaluación final tiene los siguientes **objetivos específicos**:

Medir el grado en que el Programa Conjunto ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F-ODM.

Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del Programa Conjunto respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.

Medir el alcance de los efectos positivos del Programa Conjunto en el ordenamiento institucional, según los propósitos del programa.

Medir el alcance de los efectos positivos del Programa Conjunto en las vidas de la población destinataria, los beneficiarios y los participantes previstos, según los propósitos del programa.

Medir la contribución del Programa Conjunto a los objetivos establecidos para las ventanas temáticas correspondientes y los objetivos generales del F-ODM a nivel local y nacional (**ODM y Declaración del Milenio, Declaración de París y principios de Accra, y la reforma de las Naciones Unidas**).

Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas en relación con los temas concretos de la ventana temática, de conformidad con lo expuesto en el mandato temático inicial, los ODM, la Declaración de París, los principios de Accra y la reforma de las Naciones Unidas con el objeto de justificar la sostenibilidad del Programa Conjunto o de algunos de sus componentes.

NIVELES DE ANÁLISIS, CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y PREGUNTAS A ABORDAR EN LA EVALUACIÓN

Las preguntas de evaluación definen la información que debe producir el proceso de evaluación. Las preguntas se agrupan según los criterios que se utilizarán para evaluarlas y responderlas. A su vez, estos criterios se agrupan según los tres niveles del programa.

Nivel de diseño:

Pertinencia: El grado en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son coherentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

¿En qué medida fueron pertinentes el diseño y estrategia de este Programa Conjunto (incluyendo pertinencia en función de los ODM, UNDAF, prioridades nacionales, participación de contrapartes y apropiación nacional en el proceso de diseño)?

¿En qué medida se realizaron conjuntamente el diseño, la ejecución, la vigilancia y la evaluación del programa? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos).

¿Hasta qué punto fue la programación conjunta la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?

¿En qué medida agregaron valor los asociados en la ejecución que participaron en el Programa Conjunto para resolver los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?

¿Hasta qué punto, y concretamente cómo, facilitó el Programa Conjunto el diálogo directo entre los ciudadanos y el poder público local (gobiernos nacional y locales e instituciones) sobre las políticas y prácticas relativas a los ODM?

¿En qué medida tuvo el Programa Conjunto una estrategia de vigilancia y evaluación útil y fiable que contribuyera a lograr resultados de desarrollo medibles?

¿Hasta qué punto utilizó el Programa Conjunto mecanismos de promoción, movilización social y comunicación para el desarrollo a fin de adelantar sus objetivos de política? ¿Contó el programa con una estrategia de promoción y comunicación útil y fiable? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del F-ODM, sección de promoción.)

En caso de que se haya modificado el programa, ¿reflejó los cambios necesarios? ¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación de medio término sobre el diseño del programa?

Nivel de proceso

Eficiencia: El grado en que los recursos o insumos (fondos, tiempo, recursos humanos, etc.) se han traducido en resultados

¿En qué medida el modelo de gestión del Programa Conjunto (es decir, instrumentos; recursos económicos, humanos y técnicos; estructura institucional; corrientes de información; adopción de decisiones por la administración) fue eficiente respecto de los resultados para el desarrollo obtenidos?

¿Hasta qué punto fue la ejecución de una intervención del Programa Conjunto (grupo de organismos) más eficiente respecto de lo que habría sido en caso de la intervención de un solo organismo?

¿En qué medida contribuyó la gobernanza del Fondo a nivel de programa (Comité de Gestión de Programa - CGP) y a nivel nacional (Comité Directivo Nacional - CDN) a la eficiencia y eficacia del Programa Conjunto? ¿Hasta qué punto fueron útiles estas estructuras de gobernanza para los fines del desarrollo, la implicación y el trabajo conjunto como "Una ONU"?

¿En qué medida y de qué forma aumentó o redujo el Programa Conjunto la eficiencia en la obtención de resultados y la entrega de productos?

¿Qué tipo de metodologías de trabajo, instrumentos financieros y prácticas institucionales utilizaron los asociados en la ejecución para aumentar la eficiencia del trabajo conjunto como "una ONU"?

¿Cuál fue el progreso del programa en términos financieros (montos comprometidos y ejecutados, total y por agencia, en unidades monetarias y en porcentaje)? En el caso de que se encontraran grandes discrepancias en el progreso financiero entre agencias, por favor, analizar y explicar estas diferencias.

¿A qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros y de gestión) hizo frente el Programa Conjunto y hasta qué punto afectaron su eficiencia?

¿En qué medida y de qué forma repercutió el examen de mitad de período en el Programa Conjunto? ¿Fue útil? ¿Aplicó el Programa Conjunto el plan de mejora?

Implicación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo por los asociados nacionales y locales en las intervenciones de desarrollo

¿En qué medida se apropiaron del programa la población destinataria, los ciudadanos, los participantes y las autoridades locales y nacionales y se implicaron desempeñando un papel activo y eficaz en él? ¿Qué modos de participación (liderazgo) impulsaron el proceso?

¿Hasta qué punto y de qué forma repercutió la implicación o la falta de esta en la eficiencia y eficacia del Programa Conjunto?

Nivel de resultados

Eficacia: El grado en que se han alcanzado los objetivos de la intervención para el desarrollo

¿Hasta qué punto contribuyó el Programa Conjunto al logro de los resultados y productos del desarrollo previstos inicialmente o enunciados en el documento del programa? (incluir análisis detallado de: 1) productos y actividades, 2) resultados alcanzados).

¿Hasta qué punto y de qué forma contribuyó el Programa Conjunto:

Al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a nivel local y nacional?

Al logro de los objetivos establecidos en la ventana temática?

A mejorar la aplicación de los principios de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra? (analizar en referencia a las políticas, presupuestos, diseño y ejecución del Programa Conjunto)?

Al logro de los objetivos de “Una ONU” a nivel nacional?

¿En qué medida y de qué forma contribuyeron las recomendaciones de la evaluación intermedia en el logro de los resultados esperados?

¿En qué medida tuvieron los resultados y productos del Programa Conjunto sinergias y coherencia en la obtención de resultados para el desarrollo? ¿Qué tipos de resultados se obtuvieron?

¿Hasta qué punto tuvo el Programa Conjunto efectos en los ciudadanos destinatarios?

¿Se han determinado buenas prácticas, casos de éxito, experiencia adquirida o ejemplos que pueden duplicarse? Sírvase describirlos y documentarlos.

¿Qué tipos de efectos diferenciados está produciendo el Programa Conjunto según el género, la raza, el grupo étnico, o el entorno rural o urbano de la población beneficiaria, y en qué medida?

¿Hasta qué punto contribuyó el Programa Conjunto al adelanto y el progreso del fomento de los procesos y resultados de la implicación nacional (el diseño y la aplicación de los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), entre otros)?

¿En qué medida ayudó el Programa Conjunto a intensificar el diálogo de los interesados/ciudadanos y/o su participación en las esferas de políticas y de desarrollo fundamentales?

Sostenibilidad: Probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo

¿Hasta qué punto han tomado los órganos de adopción de decisiones y los asociados en la ejecución del Programa Conjunto las decisiones y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los efectos del Programa Conjunto?

A nivel local y nacional:

¿En qué medida apoyaron el Programa Conjunto las instituciones nacionales y/o locales?

¿Mostraron esas instituciones la capacidad técnica y el compromiso de liderazgo para seguir trabajando con el programa o para ampliarlo?

¿Se ha creado y/o reforzado la capacidad operativa de los asociados nacionales?

¿Tuvieron los asociados capacidad financiera suficiente para mantener a lo largo del tiempo los beneficios generados por el programa?

¿En qué medida aumentaron u oscilaron las asignaciones del presupuesto nacional al sector concreto abordado por el programa?

¿Hasta qué punto ha contribuido el programa a crear mecanismos de diálogo entre los ciudadanos/la sociedad civil y el Estado que puedan mantenerse después del plazo del programa?

¿En qué medida se aprueban nuevas políticas o leyes con el apoyo del Programa Conjunto, financiadas y aplicadas activamente por los gobiernos?

¿Hasta qué punto se duplicará o ampliará el Programa Conjunto a nivel nacional o local?

¿En qué medida se ajustó el Programa Conjunto a las estrategias nacionales de desarrollo y/o el MANUD?

ENFOQUE METODOLÓGICO

La evaluación final utilizará metodologías y técnicas determinadas por las necesidades de información, las preguntas que figuran en el mandato y la disponibilidad de recursos y las prioridades de los interesados. En todos los casos el/la consultor/a debe analizar todas las fuentes de información pertinentes, como informes, documentos del programa, informes internos, archivos del programa, evaluaciones de medio término y cualquier otro documento que contenga datos aptos para formar juicios de valor.

El/la consultor/a también debe realizar entrevistas o encuestas, o utilizar cualquier otra herramienta cuantitativa y/o cualitativa como medio para reunir los datos pertinentes para la evaluación final. La evaluación debe asegurarse de tener en cuenta las voces, opiniones e información de los ciudadanos destinatarios/participantes del Programa Conjunto.

La metodología y las técnicas que se utilizarán en la evaluación deben describirse pormenorizadamente en la propuesta técnica, en el informe del estudio teórico y el informe de la evaluación final y contener información sobre los instrumentos utilizados para reunir y analizar los datos, ya sean documentos, entrevistas, visitas sobre el terreno, cuestionarios o técnicas participativas.

La metodología debe incluir:

Revisión de la documentación del Programa

Visitas de campo

Entrevistas

Reuniones

Recolección de datos

Se propone una primera visita del consultor en diciembre para la compilación de datos e inicio de las entrevistas y otra visita a fines de febrero para las entrevistas pertinentes y las visitas al interior del país.

PRODUCTOS ESPERADOS

El consultor es responsable de presentar los siguientes productos:

Producto 1: **Informe inicial** (se presentará dentro de los 15 días de la entrega de toda la documentación del programa al equipo de evaluación).

El informe tendrá una extensión de 10 a 15 páginas y propondrá los métodos, las fuentes y los procedimientos que se utilizarán para reunir datos y un proyecto de calendario de actividades y presentación de los entregables. El informe del estudio teórico propondrá las primeras líneas de investigación del Programa Conjunto. Este informe se constituirá en punto de partida de un acuerdo y entendimiento entre el consultor y los administradores de la evaluación. El informe seguirá la estructura contenida en el anexo 1.

Producto 2: **Proyecto de informe final** (se presentará dentro de los 20 días de la finalización de la visita sobre el terreno; también se enviará una copia al Secretariado del F-ODM)

El proyecto de informe final contendrá las mismas secciones que el informe final (descrito en el próximo párrafo) y tendrá una extensión de 20 a 30 páginas. El informe se distribuirá al grupo de referencia encargado de la evaluación. También contendrá un resumen ejecutivo de menos de 5 páginas, que incluya una breve descripción del Programa Conjunto, su contexto y situación actual, el propósito de la evaluación, la metodología utilizada y las principales observaciones, conclusiones y recomendaciones. El proyecto de informe final se distribuirá al grupo de referencia encargado de la evaluación para recabar sus observaciones y sugerencias. Este informe contendrá las mismas secciones que el informe final que se describe en el párrafo siguiente.

Producto 3: **Informe final de la evaluación** (se presentará dentro de los 10 días de la recepción del proyecto de informe final con las observaciones; también se enviará una copia al Secretariado del F-ODM)

El informe final tendrá una extensión de 20 a 30 páginas y un resumen ejecutivo de menos de 5 páginas que incluya una breve descripción del Programa Conjunto, su contexto y situación actual, el propósito de la evaluación, la metodología utilizada y las principales observaciones, conclusiones y recomendaciones. El informe final se enviará al grupo de referencia encargado de la evaluación. Contendrá las secciones establecidas en el anexo 1.

Funciones y responsabilidades fundamentales en el proceso de evaluación

Tres agentes principales intervendrán en la realización de las evaluaciones finales del F-ODM:

La **Oficina del Coordinador Residente**, que **encomienda** la evaluación final, tiene las funciones siguientes:

Dirigir el proceso de evaluación en las tres fases principales de la evaluación final (diseño, ejecución y divulgación);

Convocar al grupo de referencia encargado de la evaluación;

Dirigir la finalización del mandato de la evaluación;

Coordinar la selección y contratación del equipo de evaluación, asegurando que el organismo principal ejecute los procesos de adquisiciones y los arreglos contractuales correspondientes necesarios para designar al equipo de evaluación;

Asegurar que los productos de la evaluación cumplan las normas de calidad (en colaboración con el Secretariado del F-ODM);

Prestar asesoramiento y apoyo concretos al administrador y al equipo de la evaluación durante todo el proceso;

Poner en contacto al evaluador con la dependencia del programa en general, los administradores superiores y los interesados fundamentales en la evaluación, y asegurar un enfoque plenamente inclusivo y transparente de la evaluación;

Asumir la responsabilidad de la divulgación y el aprendizaje de todas las evaluaciones de las distintas esferas de los programas conjuntos y constituirse en el enlace con el Comité Directivo Nacional;

Salvaguardar la independencia del proceso, incluida la selección del equipo de evaluación.

El **coordinador del programa**, en su calidad de **administrador de la evaluación**, tendrá las funciones siguientes:

Contribuir a la finalización del mandato de la evaluación;

Prestar apoyo ejecutivo y de coordinación al grupo de referencia;

Suministrar a los evaluadores el apoyo administrativo y los datos necesarios;

Colaborar con el encargado de encomendar la evaluación y responder a este;

Poner en contacto al evaluador con la dependencia del programa en general, los administradores superiores y los interesados fundamentales en la evaluación, y asegurar un enfoque plenamente inclusivo y transparente de la evaluación;

Examinar el informe inicial y el o los proyectos de informe de evaluación;

Asegurar que se asignen recursos humanos y financiación suficientes para la evaluación.

El **Comité de Gestión de Programa**, que funcionará como **grupo de referencia encargado de la evaluación**, estará integrado por representantes de los principales interesados del Programa Conjunto (el Comité, los beneficiarios, etc.). Tendrá las siguientes funciones:

Examinar el proyecto de informe de evaluación y asegurar que el proyecto final cumpla las normas de calidad exigidas;

Facilitar la participación de todos los interesados en el diseño de la evaluación;

Determinar las necesidades de información, definir los objetivos y establecer los límites del alcance de la evaluación;

Aportar contribuciones y participar en la finalización del mandato de la evaluación;

Facilitar el acceso del evaluador de toda la información y documentación pertinente de la intervención, así como a los agentes e informantes clave que deberían participar en las entrevistas, los grupos de debate u otras formas de reunir información;

Fiscalizar el progreso y la realización de la evaluación, la calidad de los procesos y los productos;

Divulgar los resultados de la evaluación.

El **Secretariado del F-ODM** funcionará como **miembro encargado del control de calidad** de la evaluación, en cooperación con el encargado de encomendar la evaluación. Se encargará de:

Examinar la calidad del proceso de evaluación y sus productos, y brindar asesoramiento al respecto (observaciones y sugerencias sobre el mandato adaptado, proyectos de informes, informe final de la evaluación) y sobre posible mejoras.

El/la Evaluador/a

Cumplirá las disposiciones contractuales con arreglo al mandato, los principios y las normas del UNEG y la OCDE y las directrices éticas. Ello incluirá la elaboración de una matriz de evaluación como parte del informe inicial, los proyectos de informe y reuniones de información con el encargado de encomendar la evaluación y los interesados sobre el progreso y las conclusiones y recomendaciones fundamentales, según proceda.

Principios éticos y premisas de la evaluación

La evaluación final del Programa Conjunto debe realizarse según los principios éticos y las normas establecidas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG).

Anonimato y confidencialidad. La evaluación debe respetar los derechos de las personas que brindan información, garantizando su anonimato y el carácter confidencial de los datos.

Responsabilidad. El informe debe mencionar toda disputa o diferencia de opinión que pueda haber surgido entre el/la consultor/a o entre el consultor y los jefes del Programa Conjunto en relación con las observaciones o las recomendaciones. El equipo debe corroborar todas las afirmaciones o registrar todos los desacuerdos.

Integridad. El evaluador será responsable de subrayar las cuestiones que no se mencionan específicamente en el mandato, si procede para obtener un análisis de la intervención más exhaustivo.

Independencia. El consultor debe garantizar su independencia respecto de la intervención de que se trata, y no debe tener vínculo alguno con la gestión del examen ni con sus elementos.

Incidentes. Si surgen problemas durante el trabajo sobre el terreno o en cualquier otra etapa de la evaluación, debe informarse inmediatamente al Secretariado del F-ODM. De no hacerlo, en ningún caso podrán utilizarse estos problemas para justificar la incapacidad de obtener los resultados estipulados por el Secretariado del F-ODM en este mandato.

Validación de la información. El consultor será responsable de garantizar la precisión de la información reunida durante la elaboración de los informes y en última instancia será responsable de la información presentada en el informe de la evaluación.

Propiedad intelectual. Al tratar con las fuentes de información, el consultor respetará los derechos de propiedad intelectual de las instituciones y comunidades que son objeto de examen.

Presentación de informes. Si se retrasa la presentación de los informes o si la calidad de los informes es claramente inferior a lo acordado, podrán aplicarse las sanciones dispuestas en este mandato.

PERFIL DEL EVALUADOR

El evaluador externo deberá contar con las siguientes características, experiencia y conocimiento: Título Universitario preferiblemente en áreas afines y con capacitación en: monitoreo, evaluación, gestión de programas y proyectos con poblaciones vulnerables.

Al menos 5 años de experiencia profesional vinculada a gestión, monitoreo y evaluación de proyectos de Agua y Saneamiento, con involucramiento de múltiples actores.

Experiencia específica de trabajo en algunos de los temas vinculados a los componentes o asuntos transversales contenidos del Programa Conjunto.

Experiencia en monitoreo y evaluación de programas de cooperación externa con agencias de NNUU.

Habilidades para la compilación de datos e información así como para su análisis cuantitativo y cualitativo y su sistematización.

Conocimiento amplio de la región (del contexto en el cual Programa Conjunto se desarrolla) y dominio del idioma español.

Habilidad para analizar, sintetizar y escribir informes claros.

Conocimiento de incidencia política (planes y políticas nacionales de Agua y Saneamiento), que conduzcan a una reflexión sobre este tema.

Amplia experiencia en gerencia de proyectos, liderazgo y desarrollo institucional, dirección de equipos de evaluación de proyectos complejos

Habilidades y Competencias generales

Competencias Corporativas:

Demuestra compromiso con la misión, la visión y los valores del PNUD.

Sensibilidad y adaptabilidad cultural, de género, religión, raza, nacionalidad y edad.

Comparte conocimientos y experiencia.

Trabaja activamente hacia su desarrollo personal y profesional.

Competencias Funcionales:

Flexibilidad y pro actividad.

Capacidad de trabajar en equipo

Capacidad para trabajar bajo presión.

Fuerte convicción de ética laboral y compromiso con los valores de la Organización.

CRITERIOS DE EVALUACION

Evaluación combinada de los factores técnicos y económicos. (Sistema de adjudicación basado en el Análisis Acumulativo) con una ponderación de 70% oferta Técnica y una ponderación del 30% para la oferta Económica.

Criterios	Ponderación
Profesional asignado al trabajo	50%
Metodología	25%
Plan de Trabajo Propuesto	25%

Evaluación Profesional Evaluador

La evaluación de los antecedentes académicos y laborales contenidos en el Curriculum Vitae se realizará con los siguientes criterios:

Descripción	Puntaje
Formación Académica	20
Título universitario requisito excluyente	
Maestría u otra carrera universitaria concluida	10
Cursos realizados relacionados a gestión, monitoreo y evaluación de proyectos de más de 60 horas (2 puntos por cada curso).	10
Experiencia Especifica	50
Se otorgara 5 puntos por cada consultoría desarrollada directamente en Agua y Saneamiento para las agencias internacionales	25
Se otorgara 5 puntos por cada trabajo realizado en consultoría en materia de gestión, monitoreo y evaluación de proyectos por año.	25
Experiencia General	20
Se otorgara 5 puntos por cada trabajo realizado en consultoría en proyectos y programas de desarrollo	20
Otros factores de evaluación	10
Otros idiomas	5
Publicaciones realizadas	5
Total	100

Los oferentes deberán presentar su Currículo Vitae actualizado, detallando las experiencias de trabajos previos de acuerdo a la planilla adjunta, Anexo 3.

Metodología de trabajo

Se otorgarán 100 puntos si la metodología es clara, detallada y aporta iniciativas interesantes para la realización del trabajo, 40 puntos si se ajusta únicamente a lo establecido en TdR, 0 puntos si no presenta, es inconsistente o insuficiente.

Plan de Trabajo/ Cronograma

Se otorgará 100 puntos si el plan de trabajo refleja la descripción de las fases del trabajo, y el cronograma refleja la articulación lógica con los demás elementos, 40 puntos si el cronograma no refleja un ordenamiento lógico de las actividades, 0 puntos si no presenta.

PAGOS Y CRONOGRAMA

La consultoría de evaluación se realizará entre los meses de Diciembre de 2012 a marzo de 2013.

Para poder cubrir la amplitud de actividades de evaluación sería necesario que el/la evaluador/a establezca un Plan de Trabajo para la Evaluación.

Cotización

El oferente deberá presentar una cotización por los servicios de evaluación del programa, a lo cual se sumarán los gastos de traslado, viáticos y estadía para dos (2) visitas al país. La duración de cada visita al país dependerá de la propuesta metodológica pero se recomienda por lo menos 5 días hábiles. El desplazamiento a los dos departamentos focalizados (Caazapá y Boquerón) será cubierto por el Programa Conjunto.

Fuente de financiamiento

Fuente de financiamiento: Proyecto 62968 “Fortalecimiento de capacidades para la Definición y aplicación de Políticas en Agua y Saneamiento”. [Actividad 1.Unidad Ejecutora], PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La forma de trabajo será de acuerdo al plan de trabajo a ser establecido en la entrega de productos.

Forma de pago

Productos	Forma de pago	DIC	EN	FEB	MAR
Producto 1: Informe inicial (se presentará dentro de los 15 días de la entrega de toda la documentación del programa al equipo de evaluación).	50%				
Producto 2: Borrador de informe final (se presentará dentro de los 20 días de la finalización de la visita sobre el terreno)	30%				
Producto 3: Informe final de la evaluación (se presentará dentro de los 10 días de la recepción del proyecto de informe final con las observaciones)	20%				

COORDINACIÓN, SUPERVISIÓN E INFORMES DE LA CONSULTORIA

La coordinación de los trabajos será llevada a cabo por el Coordinador del PC.

El oferente deberá presentar los Informes conteniendo los productos de la consultoría al Coordinador del PC. El Comité de Gestión será responsable de la aprobación de dichos Informes. Una vez obtenida la aprobación de los Informes, el inicio del proceso de pago estará a cargo del Coordinador del PC.

En el Informe Final se incluirán todos los productos, en formato sintético y publicable. También se incluirá un detalle de los beneficiarios directos e indirectos de las actividades de la consultoría, como ser seminarios, talleres, capacitaciones, entre otros, siguiendo el formato del PC.

Los informes deberán ser entregados en medios magnéticos y en tres copias por escrito al Coordinador del Programa Conjunto.

DOCUMENTOS RELEVANTES

Documentación del Programa

www.undp.org.py/v3/detalle_pyto2.aspx?suc_id=790&ar_id=Gobernabilidad%20Democrática.

Publicaciones y documentos del PC

www.aguaysaneamiento.gov.py

Guía para informes de Evaluación Final

<http://www.mdgfund.org/es/content/managementtools>

ANEXO 6 – ESTRUCTURA DEL INFORME FINAL DE EVALUACION

Portada

Incluyendo título del programa, ventana temática, fecha del reporte y nombre/s del evaluador.

Tabla de contenidos

Indicando números de páginas para todos los capítulos, incluso para los anexos.

Glosario

Resumen Ejecutivo

2 páginas máximo. Resumir los puntos sustantivos del informe, incluyendo una breve descripción del Programa Conjunto, sus objetivos, el propósito y metodología de la evaluación, principales hallazgos y conclusiones, y resumen de las recomendaciones más importantes.

INTRODUCCIÓN

Explicar la razón por la cual se está conduciendo la evaluación, incluyendo:

Antecedentes

Del F-ODM, de la ventana temática y del Programa Conjunto.

Propósito, Objetivos y Metodología de la Evaluación

Propósito y objetivos de la evaluación, metodologías utilizadas (incluyendo criterio y alcance de la evaluación), obstáculos y limitaciones de la evaluación.

Descripción de la Intervención

Incluir información del Programa Conjunto en detalle suficiente para que el lector pueda comprender fácilmente el análisis del capítulo siguiente.

Contexto

Factores políticos, socio-económicos, institucionales que afectan al Programa Conjunto.

Descripción del Programa Conjunto

Título, lógica de la intervención, objetivos, productos y resultados esperados, escala de la intervención, recursos totales, localización geográfica, etc.

NIVELES DE ANÁLISIS

Los hallazgos de esta sección deben estar basados en evidencia, utilizando las preguntas de evaluación como guía para el contenido del mismo.

Diseño | Pertinencia

Incluir una descripción del concepto inicial y subsiguientes revisiones, y toda información relevante para facilitar al lector la comprensión del análisis presentado en esta sección. Analizar la pertinencia del diseño y responder a todas las preguntas de evaluación (incluyendo pertinencia en función de ODM, UNDAF, prioridades nacionales, participación de contrapartes, apropiación nacional en el proceso de diseño, estrategia de vigilancia y evaluación, estrategia de comunicaciones, e implementación de las recomendaciones de la evaluación de medio término).

Proceso | Eficiencia, Apropiación

Incluir una descripción de la estructura de gobernanza del Programa Conjunto, mecanismos de coordinación, procesos administrativos, modalidades de implementación, apropiación nacional y toda otra información relevante para la comprensión del análisis presentado en esta sección. Responder a todas las preguntas de evaluación, incluyendo el avance en la ejecución financiera del programa y la implementación de las recomendaciones de la evaluación de medio término.

Resultados, Eficacia, Sostenibilidad

Evaluar los resultados alcanzados versus los planeados inicialmente. Exponer la progresión de la ejecución hacia los resultados, organizado por resultado y distinguiendo claramente entre los avances en la implementación de actividades/productos y el logro de los resultados esperados. En el caso en que parte de este análisis no se incluyera en el reporte, dar una explicación del porqué de esta omisión. Incluir



también un análisis del impacto de las recomendaciones de la evaluación de medio término en el logro de los resultados. En el análisis de sostenibilidad, hacer referencia a la disponibilidad de recursos financieros, y dar ejemplos y/o evidencia sobre la posibilidad de replicabilidad y ampliación del Programa Conjunto. Responder a todas las preguntas de evaluación.

CONCLUSIONES

LECCIONES APRENDIDAS

Definir el alcance de cada lección (a nivel del Programa Conjunto, políticas públicas nacionales, intervenciones locales, etc.)

RECOMENDACIONES

Estructurar de manera clara y priorizar. Para cada recomendación, definir claramente el alcance y la contraparte correspondiente.

ANEXOS