



MINISTERIO DE
HACIENDA

Presupuesto por Resultados

Evaluación de programas públicos

*Evaluación Rápida
de Diseño y Gestión*

Subprograma

**APROVECHAMIENTO HÍDRICO DEL RÍO
PILCOMAYO**

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

2014



Índice

Objetivo de la Evaluación	1
I. ANTECEDENTES	1
Descripción General del Subprograma	1
II. DISEÑO DEL SUBPROGRAMA.....	2
Objetivo	2
Tipos de Población	2
a) Población Potencial	2
b) Población Objetivo	3
Los Criterios de Selección y territorios	3
Componentes	4
III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	6
Organización y Gestión.....	6
IV. RECURSOS FINANCIEROS Y RESULTADOS	7
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	9
Conclusiones	9
Recomendaciones	10
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	12

PRESUPUESTO POR RESULTADO (PPR)

Estrategia de gestión cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia del Gasto Público, promoviendo la transparencia en la gestión de las instituciones, a través de la utilización sistemática de la información de desempeño para la toma de decisiones

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Proceso de recolección de información y análisis, que permite mejorar el diseño de los Programas Públicos, la planificación y los aspectos que hacen a la gestión del mismo, permitiendo contrastar si los objetivos establecidos fueron alcanzados y en que magnitud.

Facilita contar con una visión global e integradora para la toma de decisiones.

EVALUACIÓN RÁPIDA DE DISEÑO Y GESTIÓN

Es un proceso de análisis de información que alimenta los procesos de gestión y toma de decisiones. Sirve como un insumo para proveer conocimiento y evidencia, en temas de desempeño y buenas prácticas a quienes toman las decisiones.

Una herramienta para efectuar evaluaciones rápidas es la aplicación de todo o parte de la metodología del Marco Lógico, o adaptaciones de ésta, complementada con el desarrollo analítico de otros aspectos relevantes.

SUBPROGRAMA “APROVECHAMIENTO HÍDRICO DEL RÍO PILCOMAYO”

Objetivo de la Evaluación

El objetivo de la evaluación es analizar el Subprograma “Aprovechamiento Hídrico del Río Pilcomayo”, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. El mismo se encarga del mantenimiento del flujo hídrico del río Pilcomayo en lo que respecta al tramo ubicado en el territorio Paraguayo.

Es importante resaltar que la evaluación realizada cubrió principalmente el periodo 2012-2013.

I. ANTECEDENTES

Descripción General del Subprograma

En el año 1992, surge la *Comisión Nacional de Regulación y Aprovechamiento Múltiple de la Cuenca del Río Pilcomayo* según Ley N° 7/92; cuya reglamentación de funciones se da por Decreto N°16.590/93. Dicha Comisión fue creada para enfrentar la problemática que atraviesa el Paraguay en relación al Río Pilcomayo, dado su continua colmatación¹, la desertificación del Chaco paraguayo en la cuenca baja del río, la tendencia migratoria del mismo hacia territorio argentino y la necesidad de una gestión administrativa de los recursos hídricos en la región occidental del país.²

En ese contexto, depende orgánicamente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y es la responsable del desarrollo del Subprograma presupuestario “Aprovechamiento hídrico del río Pilcomayo”, ejecutado a través del “Proyecto Pilcomayo”, inserto

presupuestariamente como parte de los programas de inversión en el marco del cual se desarrollan y aplican planes y programas orientados a los objetivos estratégicos del Gobierno Nacional enfocados en 4 Ejes fundamentales: Social, Económico, Ambiental e Institucional.

No obstante, teniendo en cuenta que la cuenca del río Pilcomayo está conformada por una extensa área compartida entre Argentina, Bolivia y Paraguay, se destaca que la problemática en un ámbito general es enfrentada en tres niveles:

- **Un nivel nacional:** donde cada uno de los 3 países (Argentina, Bolivia y Paraguay) cuenta con una Comisión y Oficina Nacional encargada de la gestión de la cuenca;
- **Un nivel binacional:** en el que funciona la Comisión Argentino-Paraguaya Administradora de la cuenca inferior del río Pilcomayo;
- **Un nivel Trinacional:** con la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del río Pilcomayo, conformada por los 3 países involucrados.

En ese sentido, compete a la *Comisión Nacional del Paraguay* adoptar las medidas necesarias en el ámbito nacional como también planear la defensa y promoción de la política nacional en el plano internacional, para la regulación de las aguas en todo el curso del río Pilcomayo y para la utilización racional y compartida de los recursos hídricos de su Cuenca³. En otras palabras, esta

¹ Acumulación de sedimentos o relleno de una cuenca sedimentaria con materiales detríticos arrastrados y depositados por el agua.

² Expediente SIME N° 71.291/2014 del MOPC referente a Antecedentes.

³ Art. 4° de la Ley N° 7/92 “Que crea la Comisión Nacional de Regulación y Aprovechamiento Múltiple de la Cuenca del Río Pilcomayo”

Comisión tiene a su cargo desde la administración de los recursos físicos y financieros hasta la realización in situ de los trabajos técnicos y operativos en el curso del río (lado paraguayo) que pasa por los Departamentos de Boquerón y Presidente Hayes; mientras las demás Comisiones coordinan políticas y acciones a ser llevadas a cabo por los países involucrados, incluyendo la realización de estudios científicos (hidrológicos, hidráulicos, control de materiales pesados, etc.).

II. DISEÑO DEL SUBPROGRAMA

Objetivo⁴

El problema/necesidad expuesto anteriormente y que dio origen al subprograma, se encuentra identificado de manera adecuada y justificada principalmente por el impacto ecológico irreversible que causaría a las regiones que irriga y a nivel país, el retroceso o pérdida del cauce del río Pilcomayo en territorio paraguayo. En ese sentido, se ha fijado como objetivo *“Preservar y asegurar el ingreso de las aguas del río Pilcomayo al territorio nacional, conduciendo las mismas hacia el estero Patiño y su zona de influencia”*.

Si bien el objetivo expuesto guarda relación con el problema inicial y de cierta manera se enmarca dentro de las labores realizadas por el subprograma, debe especificar la distancia preservada en territorio argentino (unos 60 km), más conocida como “obras de toma” y luego la extensión del curso del río Pilcomayo en territorio nacional a cargo del MOPC (unos 300 km en línea recta sobre el cauce), de manera a visualizarse la cobertura asumida como un compromiso a nivel nacional que posteriormente facilite la cuantificación de la población beneficiaria. Esta última acotación, también es aplicable

para la definición del resultado esperado del subprograma:

“Ingreso permanente de las aguas del río Pilcomayo por el canal paraguayo, rehabilitado y mantenido.”⁵

Por otra parte, el subprograma así como el proyecto que lo compone, fue creado y puesto en vigencia con un *horizonte indefinido de culminación*, lo cual se fundamenta teniendo en cuenta la problemática a la cual se enfoca, que implica la realización de trabajos permanentes de supervisión y mantenimiento del río dentro de su cauce actual (en especial de los puntos críticos), con utilización racional y compartida de los recursos hídricos, coherente con la preservación del medio ambiente natural tras un posible impacto ecológico, que afectaría gravemente a una vasta región sin el aporte hídrico, mientras que otras zonas sufrirían las inundaciones provocadas por los desbordes. Dado lo anterior, y considerando que la definición de un proyecto tiene como principal aspecto la vigencia y ejecución en un periodo de tiempo determinado (inicio y fin), se considera que el subprograma en cuestión debe ser trasladado como “Programas de Acción”.

Tipos de Población

a) Población Potencial

La cuenca del río Pilcomayo está conformada por una extensa área compartida entre Argentina, Bolivia y Paraguay. Integrando la gran Cuenca del Plata, el área abarca una superficie de 290.000 km² aproximadamente, siendo la distribución espacial en Cuenca alta, media y baja de Noroeste a Sureste, la siguiente: un 44% del área total de la Cuenca en Paraguay, el 31% en Bolivia y el 25% en

⁴Informe de Gestión 2012-2013

⁵ Formulario F-G02_1 “Fundamentación de Programas”- Año 2013 – Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Argentina. Como puede notarse, corresponde a Paraguay la mayor proporción.

La estimación de la población total dentro del área de estudio es de aproximadamente 1,5 millones de habitantes, distribuidos de manera no uniforme en la Cuenca, correspondiendo 950.000 habitantes a Bolivia; 410.000 habitantes a Argentina y 120.000 habitantes a Paraguay. El porcentaje de población indígena en relación a la población total del área de estudio en lo que respecta a Paraguay corresponde a un 32%, perteneciente a 12 etnias; las de mayor población son Nivaclé, Enlhet Norte y Sur⁶.

b) Población Objetivo

Se considera que la población planificada o a ser beneficiada por el subprograma corresponde al total de habitantes que residen en los alrededores de la superficie del río Pilcomayo ubicado en territorio paraguayo, donde se realizan las actividades o que dependen directamente de su flujo hídrico.

En ese sentido, del total de 120.000 habitantes del Paraguay ubicados en la Cuenca, se considera como población objetivo a 60.000 habitantes, es decir, situados en la zona de influencia ribereña del lado paraguayo, desde Paso Hondo hasta Gral. Díaz (por el curso hídrico actual son unos 300 km en línea recta sobre el cauce); siendo los mayores beneficiados con el mantenimiento del flujo hídrico, aquellos establecimientos ganaderos asentados en la zona que dependen del abastecimiento del río, y las comunidades indígenas cuyo hábitat natural sufre acelerados procesos de transformación.

Es importante acotar que, en un principio se considera al Estero Patiño como un punto final del curso del río, no obstante, el mismo sólo es irrigado en caso que exista suficiente caudal de agua, lo cual es anhelado a nivel

nacional, pues en dicha situación alimentaría además a los ríos Montelindo y Montenegro.

Los Criterios de Selección y territorios

Teniendo en cuenta que el Río Pilcomayo es considerado uno de los ríos con mayor cantidad de transporte de sedimentos en el mundo con una tasa media anual de 125 millones de toneladas, y además el único que presenta el fenómeno de extinción del cauce por atarquinamiento⁷; el manejo de los sedimentos en el lado paraguayo del río, (incluyendo su curso natural, 40 km de canal artificial y cauces), se realiza en la zona de taponamiento⁸ a través del método denominado “Colmatación controlada” para detener o atenuar el retroceso del río, lo cual implica forzar la deposición de los sedimentos (en el orden de 1.500.000 m³/año, por efectos de un depósito de sedimentos de 0,50 m x 200 m x 15 km.), en lo posible fuera del cauce utilizando la fuerza del agua, a fin de evitar su colmatación. En ese sentido, la conducción de sedimentos se realiza en lugares bajos como: Bañado San Antonio, Mistolar, Agropil, etc.; mientras el depósito de aquellos, en distintos tramos del cauce.

Asimismo, se resalta que el río posee un caudal muy variable, durante el periodo de crecida (diciembre a abril) alcanza más de 1.500 m³/segundo, mientras que durante el periodo de aguas bajas (mayo a noviembre) se mantiene en menos de 30m³/segundo.

Dado lo anterior, la programación para extracción de sedimentos puede variar por factores externos a la institución, principalmente por la inestabilidad climática; motivo por el cual, los criterios determinados para llevar a cabo las actividades son cambiantes en base a la localización y cantidad de sedimentos existentes en un año específico.

⁶ Página web oficial de la Dirección Ejecutiva de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo- <http://www.pilcomayo.net>.

⁷ Proceso de relleno o elevación del lecho de un curso de agua o masa de agua, por deposición de sedimentos/Colmatación de su propio cauce.

⁸ Lugar donde el río encuentra al cauce colmatado y sobreelevado.

De esta manera, no se detectan sesgos en la selección de territorios y por ende de los beneficiarios finales, dado que corresponden efectivamente a la totalidad de habitantes de la zona de influencia donde son realizados los trabajos. No obstante, se podría efectuar un relevamiento de la cantidad de población cada cierto periodo transcurrido a fin de considerar la migración que pudiera darse.

Componentes

Para el logro de los objetivos, el subprograma a través del Proyecto Pilcomayo ha desarrollado metas que fueron distribuidas inicialmente en 4 productos⁹:

- Administración y supervisión de programas/proyectos:* abarca la remuneración a funcionarios en distintos conceptos, pasajes y viáticos, provisión de productos alimenticios, provisión de útiles de oficina, etc.
- Estudios y proyectos de inversión:* trabajos de consultoría sobre estudios ambientales y técnicos en la Cuenca del Río Pilcomayo.
- Obras de ampliación y profundización del canal de aguas del río Pilcomayo y limpieza e interconexión de cañadas:* contempla los distintos servicios brindados para el mantenimiento del flujo hídrico en el curso del río.
- Devolución de Retenciones:* devolución del excedente de pagos provisionales o beneficios tributarios.

No obstante, “Devolución de retenciones” deja de existir para el año 2013, lo cual es correcto, pues el mismo no se enmarca en el ámbito productivo sino más bien en un proceso administrativo. Por otra parte, se observa que la denominación de los tres

primeros productos se encuentra acorde con el rol desempeñado en cada uno; sin embargo, se considera que tanto “Administración y supervisión de programas/proyectos” como “Estudios y proyectos de inversión” contemplan aspectos relacionados al manejo de recursos financieros y proceso para la producción de los servicios respectivamente, que no se traducen en un bien y/o servicio que beneficia directamente a la ciudadanía sino más bien corresponden a procedimientos enmarcados dentro del producto c) relacionado a las obras.

En cuanto a la unidad de medida, metas y correspondientes avances presentados por los mismos en los dos últimos años (2012-2013), se observa cuanto sigue:

Planificación y avance productivo 2012 – 2013

Denominación del Producto	Unidad de Medida	Año 2012			Año 2013		
		Meta	Efectivo	% Avance	Meta	Efectivo	% Avance
a) Administración y supervisión de programas/proyectos	%	100	91	91	100	36	36
b) Estudios y proyectos de inversión	Informes	7	7	100	4	0	0
c) Obras de ampliación y profundización del canal de aguas del río Pilcomayo y limpieza e interconexión de cañadas	%	100	100	100	100	87	87

Fuente: Sist. Integrado de Adm. Financiera/ Informe de Gestión por Estructura Programática.

La planificación de los productos indica que los avances reportados por la Entidad son medidos a través de porcentajes de ejecución e informes emitidos en el año respectivo, lo cual si bien es aplicable para el producto a) y b), no se considera factible para el producto c); dado que no es apropiado y representativo medir los resultados logrados mediante porcentaje (%), más aún por tratarse de un producto cuantificable si la unidad de medida es modificada en base a la extensión prevista para la ejecución de los trabajos anualmente, factible además de ser dividido en distintos productos acorde con el servicio específico,

⁹ Reporte FG02_1.Fundamentación de Programas Públicos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

teniendo en cuenta que se contemplan varios aspectos distintos entre sí Ej.: excavación (en m³), limpieza vegetal de paleocauce¹⁰ (en km), construcción de hormigón armado (ml), etc.

Por otra parte, en los avances presentados en el periodo 2012-2013 existe una marcada variación respecto a las metas productivas establecidas inicialmente. En ese sentido, se menciona que “Estudios y proyectos de inversión” no ha expedido informes sobre las inversiones realizadas en el Ejercicio Fiscal 2013 dado que no dispuso de recursos financieros, habiéndose fijado una meta correspondiente a 4 informes.

Ahora bien, el producto “Administración y supervisión de programas/proyectos”, presenta una diferencia negativa en los resultados obtenidos con respecto al año anterior equivalente a 55%; mientras el producto relacionado a “Obras de ampliación y profundización del canal de las aguas del río Pilcomayo y limpieza e interconexión de cañadas” mantuvo una tendencia relativamente estable, consistente con el objetivo perseguido.

Esta disparidad que se refleja en los avances reportados evidencia de cierta manera una disociación entre componentes, es decir, no se direccionan y complementan entre sí para el logro conjunto del objetivo, por lo que involuntariamente se expone que la realización de obras o trabajos de intervención son factibles de ser realizados y cumplir en forma exitosa con el objetivo independientemente del avance de los demás productos considerados como administrativos. Teniendo en cuenta esto, se considera oportuna una revisión de los criterios que justifican la existencia de los productos observados en el cuadro anterior como a) y b) en un componente distinto, abriendo la posibilidad de que los mismos formen parte del/los productos relativos a

ejecución de obras, en el rol de procesos para el cumplimiento de metas.

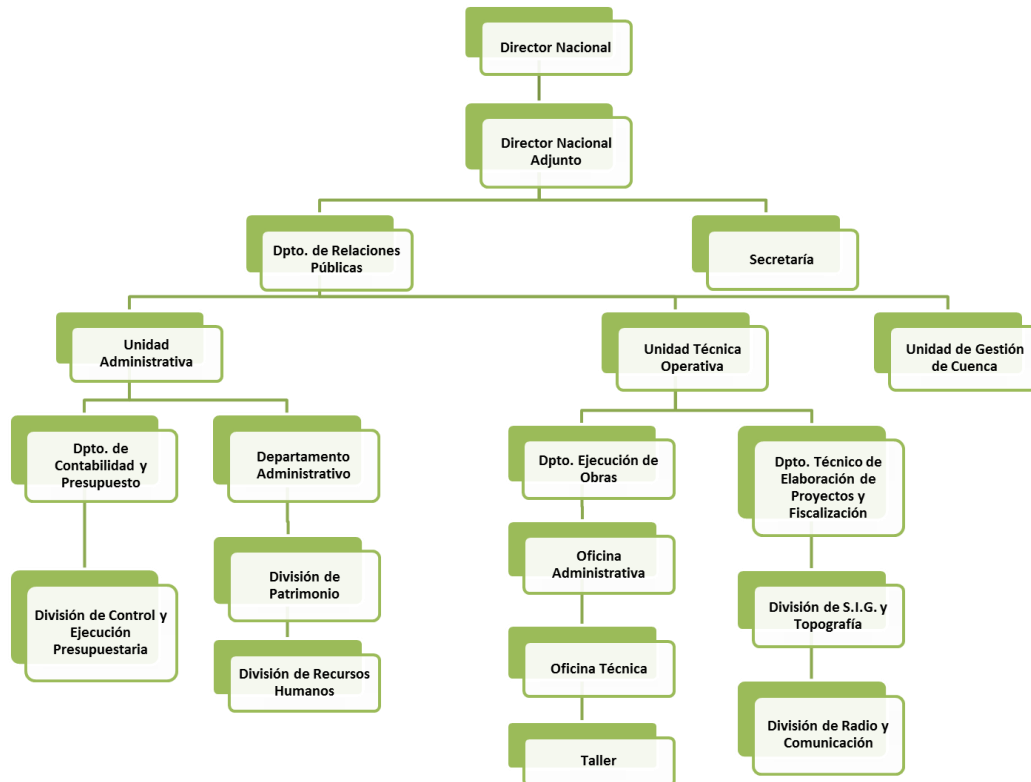
En cuanto a la cobertura del subprograma, el mismo abarca específicamente el canal artificial (40 km) y canales naturales del río Pilcomayo correspondientes al lado paraguayo, es decir, ubicados en el territorio nacional que equivale a unos 300 km en línea recta sobre el cauce. En ese sentido, los puntos críticos del país que irriga el río, sujetos a ser monitoreados y protegidos por sufrir taponamientos a causa del arrastre de sedimentos anualmente y; por lo tanto, a los que se enfocan las actividades del subprograma se encuentran ubicados en los departamentos de: Boquerón y Presidente Hayes.

¹⁰ Cauces antiguos cubiertos por limos y arcillas de origen fluvial o palustre.

III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Organización y Gestión

En el Paraguay, para llevar a cabo las acciones contempladas para la preservación del curso hídrico del Río Pilcomayo, opera en el ámbito del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones desde el año 1.992, la Comisión Nacional de Regulación y Aprovechamiento Múltiple de la Cuenca del Río Pilcomayo, cuyo organigrama se muestra a continuación:



Esta comisión, está compuesta y trabaja en forma coordinada para la realización de distintas actividades, con representantes del/la:

- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Defensa Nacional
- Administración Nacional de Navegación y Puertos
- Comando de la Armada Nacional
- Comunidad Andina de Naciones
- Comunidades Indígenas de la Cuenca del Pilcomayo
- Asociación Rural del Paraguay
- Entidades Ecologistas Organizadas

No obstante, es presidida por el representante del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones en carácter de Director Nacional.

Recursos Humanos

La dotación de personal del subprograma hasta el año 2013 estaba compuesta por 25 funcionarios. De los cuales 18 son permanentes y 7 son contratados:

Dotación de Recursos Humanos del Subprograma

Modalidad	Recursos Humanos		
	Cantidad	Sexo	
		Femenino	Masculino
Permanentes	18	3	15
Contratados	7	2	5
Total	25	5	20

Fuente: Expediente SIME N° 71.291/2014 del MOPC referente a Antecedentes/ RRHH a Agosto 2014.

Al discriminar por género, se tiene que del total de funcionarios que desempeñan actividades en las distintas áreas, el 20% son de sexo femenino y 80% son de sexo masculino.

Por otro lado, relacionando la cantidad de recursos humanos disponibles con el organigrama presentado por la Entidad, se puede apreciar que a nivel general existe prácticamente un puesto ocupado por cada persona, de acuerdo a lo observado en el detalle de la nómina de funcionarios presentado según Expediente SIME N° 71.291/2014. No obstante, esta lista incluye: 2 choferes, 1 cocinera y 2 limpiadoras, que no forman parte de las actividades técnicas y administrativas contempladas en el organigrama, visualizándose además una distribución no equitativa de los funcionarios en las áreas, quedando sin actividad ciertas unidades contempladas en la organización, lo cual deja expuesta la necesidad de una revisión y ajuste tanto del organigrama como de las funciones desempeñadas por cada área e involucrados, a fin de mantener solamente aquellas esenciales.

IV. RECURSOS FINANCIEROS Y RESULTADOS

Los recursos financieros del subprograma “Aprovechamiento Hídrico del Río Pilcomayo” para el periodo 2012-2013 tuvo como fuente de financiamiento las asignaciones específicas realizadas por el Estado a través de los Recursos del Tesoro (Fuente 10) y los Recursos provenientes del Crédito Público (Fuente 20), con la siguiente distribución anual:

Recursos Financieros por fuente de financiamiento

Fuente de Financiamiento	Plan Financiero (En millones de guaraníes)		Porcentaje (%) Variación
	2012	2013	
Recursos del Tesoro (FF10)	15.742	20.976	33,3
Recursos del Crédito Público (FF20)	11.857	22.978	93,8
Total	27.599	43.954	59,26

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

Se puede notar que el Plan Financiero asignado entre los años 2012 y 2013 para el logro de metas ha registrado una importante fluctuación positiva, verificándose un incremento global del 59,26%, siendo la asignación financiera del año 2013 aproximadamente G. 43.954 millones.

En lo que respecta a la financiación a través de los recursos del Crédito Público o Fuente 20, en el año 2012 se disponía de los recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para los gastos destinados a Construcciones, mientras que para el año 2013, tanto las construcciones como otras actividades pasan a ser financiadas por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la colocación de Bonos. Este cambio de Organismo Financiador trajo consigo una importante variación interanual del monto asignado, registrándose en el periodo de evaluación un incremento del 93,8%, que ha impactado en gran medida en el plan financiero total del subprograma.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Evaluación Rápida de Diseño y Gestión

En ese sentido y tomando como referencia la distribución de recursos por Grupo de Gastos, se ha observado que lo anteriormente mencionado es coherente con la distribución del Plan Financiero, dado que la mayor proporción del mismo correspondiente al Ejercicio Fiscal 2013 fue destinado a *Inversión Física* en un 95,35%, el cual además presentó un 86,55% de ejecución, en concordancia con los bienes y servicios entregados por el subprograma:

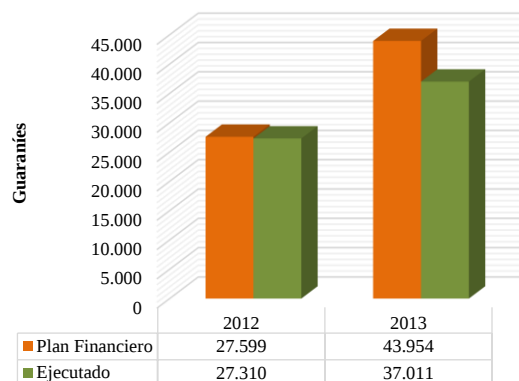
Grupo del Gasto	Año 2012			Año 2013		
	Plan Financiero	Ejecutado	Porcentaje (%) Ejecución	Plan Financiero	Ejecutado	Porcentaje (%) Ejecución
100 Servicios Personales	592	591	99,9	557	515	92,4
200 Servicios No Personales	394	289	73,4	340	160	47,1
300 Bienes de Consumo e Insumos	377	276	73,1	144	60	41,7
500 Inversión Física	24.736	24.654	99,7	41.912	36.276	86,6
800 Transferencias	1.500	1.500	100	1.000	0	0,0
Total	27.599	27.310	99	43.954	37.011	84,2

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

Asimismo, se resalta la realización de transferencias corrientes hasta el año 2012 en concepto de *indemnizaciones*, lo cual no se da en el Ejercicio Fiscal 2013 pese a la asignación inicial de recursos para el efecto correspondiente a G. 1.000 millones.

En cuanto a la programación presupuestaria del subprograma y su ejecución, se destacan los resultados obtenidos en el año 2012, alcanzando el 99% de ejecución respecto a lo asignado, con promedio obligado por Grupo del Gasto del 89,2%. Dicho comportamiento no se mantuvo en la misma magnitud para el año 2013, en donde pese al incremento en el monto de los recursos asignados se presentó una utilización inferior en 14,8% respecto al año anterior, no justificada por la Entidad.

Ejecución Financiera en millones de guaraníes. Periodo 2012 - 2013



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

Por otra parte, al comparar las metas físicas y financieras del subprograma, se ha encontrado además de la falta de asignación de ciertos productos con metas planificadas, la necesidad de vincular los procesos administrativos con la entrega efectiva a la ciudadanía de cada bien y servicio que contribuyen al logro del objetivo, equilibrando además el cumplimiento de la programación anual en todos sus ámbitos a través de una planificación financiera-productiva aproximada y más eficiente del subprograma, que hoy día no se refleja en los porcentajes de avance en la ejecución.

Evolución de la Asignación Financiera del Subprograma a nivel productivo

Año	Porcentaje de Aaministración y supervisión de programas/proyectos		% Avance	Plan Financiero	Ejecución	% Avance
	Meta	Avance		(En millones de Guaraníes)		
2.012	100	91	91	3.984	3.695	92,7
2.013	100	36	36	2.042	735	36,0

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Evaluación Rápida de Diseño y Gestión

Año	Informes de estudios y proyectos de inversión		% Avance	Plan Financiero	Ejecución	% Avance
	Meta	Avance				
2.012	7	7	100	1.130	1.130	100
2.013	4	0	0	0	0	0,0

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

Año	Porcentaje de obras de ampliación y profundización del canal de aguas del río Pilcomayo y limpieza e interconexión de cañadas		% Avance	Plan Financiero	Ejecución	% Avance
	Meta	Avance				
2.012	100	100	100	22.327	22.327	100
2.013	100	87	87	41.912	36.276	86,6

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

Año	Devolución de Retenciones		% Avance	Plan Financiero	Ejecución	% Avance
	Meta	Avance				
2.012	0	0	0,0	158	158	100

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

En cuanto al diseño actual se hace necesario por un lado, la desagregación del producto relacionado a obras según cada bien o servicio específico entregado, que posee a su vez distintas unidades de medida y; por otro, éstos contemplen en su interior los procesos administrativos que actualmente figuran como productos: “Administración y supervisión de programas y proyectos” y “Estudios y proyectos de inversión”, pues se considera que todos apuntan o deben intervenir en forma conjunta para el logro de metas.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados anteriormente, acerca del Diseño y Gestión

del Subprograma “Aprovechamiento hídrico del río Pilcomayo”, la Evaluación presenta las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Conclusiones

- La problemática que dio origen a este subprograma-proyecto con un horizonte de culminación indefinido, está correctamente justificada. No obstante, se considera que no corresponde a la estructura presupuestaria de “Programas de Inversión” dado que la definición de un proyecto tiene como principal aspecto la vigencia y ejecución en un periodo de tiempo determinado (inicio y fin).
- El objetivo del subprograma, si bien guarda relación con el problema inicial, no especifica la extensión del río preservada por el MOPC, teniendo en cuenta la delimitación para la realización de los trabajos, que influye directamente en la cuantificación de la población objetivo, considerada como el total de habitantes ubicados en la zona de intervención.
- La metodología utilizada para realización de las intervenciones se basa en la “Colmatación controlada”, lo cual implica forzar la deposición de los sedimentos en lo posible fuera del cauce utilizando la fuerza del agua, cuya cantidad varía anualmente por factores externos a la institución, motivo por el cual, los criterios utilizados para la programación de actividades son cambiantes en base a la localización y cantidad de sedimentos existentes en un año específico.
- La denominación producto “Obras de ampliación y profundización del canal de aguas del río Pilcomayo y limpieza e interconexión de cañadas” es muy amplia y consecuentemente su unidad de medida también, lo cual impide realizar un

análisis detallado del avance productivo anual e interanual.

- Los actuales productos “*Administración y supervisión de programas/proyectos*” y “*Estudios y proyectos de inversión*” contemplan aspectos relacionados al manejo de recursos financieros y proceso para la producción de los servicios respectivamente, que no se traducen en un bien y/o servicio que beneficie directamente a la ciudadanía sino más bien corresponden a procedimientos enmarcados dentro del producto relacionado a ejecución de obras.
- El organigrama del subprograma es muy amplio con respecto a las actividades efectivamente realizadas y la cantidad de Recursos Humanos disponibles.
- Si bien la Comisión Nacional se rige por lo establecido en la reglamentación de funciones según Decreto N°16.590/93. En lo que respecta al organigrama vigente, no se ha encontrado un procedimiento y/o manual de funciones en donde se determina la definición de áreas y selección de funcionarios en cada nivel jerárquico que permita evaluar y justificar su pertinencia.
- A nivel internacional y nacional, se destaca la coordinación con otros países e instituciones involucradas según su ámbito, en la preservación del río Pilcomayo en toda su extensión.
- Si bien la programación presupuestaria del subprograma y su ejecución ha tenido un buen desempeño para el año 2012, no se mantuvo el año siguiente, con una reducción del 14,8% en la ejecución financiera, no justificada por la Entidad; lo cual se vio reflejado mayormente en los

procesos administrativos sin un impacto relevante en la ejecución de obras.

- No se cuenta con una estimación de los costos de servicios brindados por la Entidad que permita justificar la asignación presupuestaria anual como así también, el incremento del plan financiero destinados a las *Construcciones*.

Recomendaciones

- Se considera pertinente que el subprograma en cuestión sea trasladado como “Programas de Acción”, dejando de ser ejecutado a través del “Proyecto Pilcomayo”.
- Se debe considerar la posibilidad de agregar en la definición del objetivo, una discriminación de la extensión del río Pilcomayo monitoreada hasta el ingreso al territorio paraguayo y luego; la distancia a cargo del MOPC para la intervención efectiva anual, ambas expresadas en kilómetros.
- Se sugiere la desagregación del producto “*Obras de ampliación y profundización del canal de aguas del río Pilcomayo y limpieza e interconexión de cañadas*” en dos o más componentes/productos, en base a los servicios con distintas unidades de medida. Ejemplo: excavación (en m3), limpieza vegetal de paleocauce¹¹ (en km), construcción de hormigón armado (ml), etc.
- Prescindir de los productos denominados: “*Administración y supervisión de programas/proyectos*” y “*Estudios y proyectos de inversión*”, trasladando los procesos administrativos que contemplan al interior de los nuevos productos a ser creados, de manera que el cumplimiento

¹¹ Cauces antiguos cubiertos por limos y arcillas de origen fluvial o palustre.

de metas físicas estén vinculadas en todos sus aspectos con la asignación financiera así como sus procesos.

- Ajustar el organigrama acorde a las necesidades, actividades reales y recursos existentes.
- Elaborar un manual de funciones (o actualizar en caso que se disponga) desglosado por nivel jerárquico y áreas de desempeño.
- Se deben corregir los aspectos que retrasan o dificultan la ejecución y programar basándose en la vinculación de necesidades físicas -financieras reales para el logro de metas propuestas.
- Relevamiento y/o estimación del costo promedio de los servicios según los criterios de intervención aplicados para cada uno, en especial sobre el costo relacionado a las Construcciones.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Antecedentes del Subprograma remitidos al Ministerio de Hacienda según Expediente SIME N° 71.291/2014.
- Estadística e informaciones oficiales publicadas en la Web por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y la Dirección Ejecutiva de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo.
- Sistema Integrado de Administración financiera (SIAF).

Coordinación General

Dirección General de Presupuesto

Oscar Lovera

Difusión

Unidad Técnica y de Difusión

Elba Mencia

Coordinación

Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público

Teodora Recalde, Cecilia Facetti

Supervisión y Edición

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Montserrat Díaz

Evaluación

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Elva Espínola

