



MINISTERIO DE
HACIENDA

Presupuesto por Resultados

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Informe Final de Evaluación

**Subprograma: Modernización del Sector Agua y
Saneamiento (BIRF 7710 PA)**

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

2013



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

1

Informe Final

Panel Evaluador: Maria Teresa Cáceres

Ovidio Otazu

Amelio Yegros

Setiembre de 2013



Tabla de contenido

I. RESUMEN EJECUTIVO.....	4
1 Descripción General del Subprograma	4
2 Tipos de Población del Subprograma	5
3 El Diseño del Subprograma	5
4 Principales Resultados de la Evaluación	6
5 Justificación de la Continuidad del Subprograma.....	14
6 Principales Recomendaciones	14
II. ANTECEDENTES DEL SUBPROGRAMA.....	15
1. Descripción General Del Subprograma	15
2. Objetivos Del Subprograma A Nivel De Fin Y Propósito	20
3. Justificación Del Subprograma.....	20
4. Política Global Y/O Sectorial A Que Pertenece El Subprograma.....	22
5. Descripción De Bienes Y/O Servicios (Componentes) Que Entrega El Subprograma	24
6. Procesos De Producción De Los Componentes	25
7. Caracterización Y Cuantificación De La Población Potencial	30
8. Caracterización Y Cuantificación De La Población Objetivo.....	30
9. Estructura Organizacional Y Mecanismos De Coordinación	31
10. Funciones Y Actividades De Seguimiento Y Evaluación	40
11. Reformulaciones Del Subprograma	41
12. Otros Programas Relacionados.....	41
13. Antecedentes Presupuestarios.....	44
III. TEMAS DE EVALUACIÓN	48
1 Diseño del Programa.....	48
1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial.....	48
1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico	49
1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico	52
1.4. Reformulaciones del Subprograma a nivel de Diseño	55
2 Organización y Gestión del Subprograma.....	55
3 Eficacia y Calidad del Subprograma	63
4 Recursos Financieros.....	70
5 Sostenibilidad del Subprograma	81
6 Justificación de la Continuidad	83
IV. CONCLUSIONES	84
V. RECOMENDACIONES.....	86
VI. BIBLIOGRAFIA.....	88
VII. ANEXOS.....	89
ANEXO I. ENTREVISTAS REALIZADAS	89
ANEXO II. MATRIZ DE MARCO LOGICO DEL PROGRAMA	98
ANEXO III. MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPEÑO.....	101
ANEXO IV. MATRIZ DE MARCO LOGICO PROPUESTA	105
ANEXO V. MATRIZ DEL MARCO LÓGICO PROPUESTO	106
ANEXO VII. MARCO LEGAL DEL SECTOR	108



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

ANEXO VIII. “PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO SOCIAL- PPPDS 2010-2020.....	109
VIII. ABREVIATURAS	110



I. RESUMEN EJECUTIVO

1 Descripción General del Subprograma

El Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)” a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) en su Componente¹ / Producto 1 “Apoyo a la modernización- gobernabilidad y fortalecimiento Institucional”, fue creado para dar respuesta a las debilidades y necesidades identificadas del sector, y refleja en el diseño lecciones aprendidas referidas a los siguientes aspectos claves: Limitaciones en la existente estructura legal e institucional para el manejo del sector, cobertura de servicios de provisión de servicios de agua y saneamiento con deficiencias significativas, pobre desempeño del sector ocasionado por las limitaciones operativas y financieras de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP), necesidad de un enfoque gradual e integrado de reformas del sector, servicios de saneamiento basados en la demanda y necesidad de fortalecimiento de la gobernabilidad del sector.²

4

Sus objetivos son, a nivel de:

- Fin: Aumentar la eficiencia, la cobertura y la sustentabilidad de los servicios de suministro de agua y de los servicios sanitarios en el Paraguay, y
- Propósito: Apoyar a la modernización de la gobernabilidad del sector y el fortalecimiento institucional. El efecto directo y resultado final esperado es consolidar institucionalmente al PAS (Provisión de Agua y Saneamiento).

La ejecución de los objetivos descriptos para el Subprograma, es competencia directa del MOPC como institución rectora del sector, principal responsable de definir e implementar las políticas sectoriales y estrategias de gobernabilidad. Así también le compete la implementación de un sistema de información sectorial, y en base a ello, la elaboración del plan estratégico sectorial.

El componente 1 Apoyo al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), es considerado clave, para la coordinación y gobernabilidad del sector, y consiste en el fortalecimiento de la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario(USAPAS) actual Dirección de Agua Potable y Saneamiento, DAPSAN¹, así como el fortalecimiento de la capacidad institucional y operativa del Ente Regulador de

¹ La metodología de La Matriz de Marco Lógico (MML) establece que el nivel de Componentes y Productos son utilizados como sinónimos en su alcance y definición. Página 24 del documento de MML.

² Paraguay. Proyecto de Modernización del Sector de agua y saneamiento. Banco Mundial 2010.



Servicios Sanitarios (ERSSAN) y la mejora de sus funciones reglamentarias, y el apoyo a la Secretaría del Ambiente (SEAM) fortaleciendo las Direcciones de Licencia de Recursos de Agua y Medio Ambiente, los que contribuirán a objetivos de alto nivel al mejorar el acceso a servicios sostenibles de agua y saneamiento en áreas urbanas, rurales y en las comunidades indígenas.

2 Tipos de Población del Subprograma

a) Población Objetivo

Conforme a los términos del Contrato Préstamo N° 7710- PY firmado con el Banco Internacional de Reconstrucción Fomento (BIRF) fueron definidos como beneficiarios intermedios del Subprograma las instituciones MOPC/DAPSAN (ex USAPAS), ERSSAN y SEAM.

Fueron definidos como “población objetivo” del Subprograma, aproximadamente 1.317.500 personas,³ distribuidas en Área Urbana, Rural y Comunidades indígenas

b) Beneficiarios Efectivos

Como beneficiarios efectivos del subprograma, se ha definido a la totalidad de la población objetivo, es decir, 1.317.500 personas distribuidas en Área Urbana, Rural y Comunidades indígenas.

3 El Diseño del Subprograma

El MOPC es el coordinador de todo el subprograma a través de la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Ex USAPAS), actual DAPSAN y es la Agencia ejecutora del Componente 1 en Coordinación con ERSSAN y SEAM para los subcomponentes relacionados con estas reparticiones. Los informes financieros y de gestión son preparados por el MOPC para el Componente 1.

La intervención basada en el diseño y estructuración del subprograma, ha abordado las necesidades priorizadas para resolver mediante la ejecución del Componente 1, los siguientes aspectos

- Mejora de la estructura legal e institucional para el manejo del sector con el surgimiento de una serie de desafíos institucionales en el sector PAS:
- Implementación gradual del marco regulador del sector, conforme lo establece la Ley N° 1614/00 (marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay)

³ Cálculo de esta población a partir de 24.500 familias, estimando 5 personas por familia según datos de Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos: DGEEC y 30 comunidades indígenas con 6.500 miembros cada una.



- Asignación de recursos humanos y/o monetarios al MOPC para desarrollar sus objetivos en el marco de la Ley 1614/00 que delega al MOPC el papel principal en la planificación, desarrollo de políticas y provisión a asistencia técnica en la PAS,
- Mejora de políticas integrales e integradas de PAS que establezcan metas de cobertura.
- Acuerdo de concesión entre el estado y la ESSAP, que hoy impide que ERSSAN regule el sector en forma eficaz conforme a lo establecido legalmente.
- Mejora de la capacidad y los recursos de ERSSAN para implementar su rol de ente regulador.
- Definición y conteo de estándares de descargas, que actualmente son muy estrictos, ambiciosos y de elevado costo y evitan las inversiones en alcantarillado sanitario y con los niveles asociados al tratamiento de aguas residuales.

El Subprograma cuenta con una financiación de US\$4 millones otorgados por un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). La contrapartida local en la financiación es 10 % de los gastos y el restante 90 % financiado con recursos de crédito. El plazo de ejecución del mismo está dentro del periodo 14 de abril de 2009 al 31 de marzo de 2015.

4 Principales Resultados de la Evaluación

Diseño

En este punto se destaca que el problema central constituye la deficiente cobertura de provisión de servicios de agua y saneamiento a nivel urbano y rural, causas que dieran origen al Proyecto de Modernización del sector de agua y saneamiento.

En particular, en el Componente/Producto 1 “*Apoyo a la modernización-gobernabilidad y fortalecimiento Institucional*”, los problemas detectados a nivel institucional, tanto de coordinación como de la deficiente gobernabilidad del sector, fueron considerados como aspectos pertinentes y se han priorizado para la estructuración del mismo.

Se han trazado acciones definidas a ser desarrolladas en cada institución del sector: (MOPC, ERSSAN y SEAM) constituyéndose en beneficiarios intermedios, incluido el personal asignado.

Los problemas y necesidades detectadas provienen de fuentes secundarias; informes del sector, publicaciones, informes institucionales y de organismos multilaterales. No



se verifica antecedentes de participación de afectados o beneficiarios finales en el análisis de los problemas

No se ha evidenciado la incorporación del enfoque de género en la definición de los beneficiarios intermedios del componente 1 (Instituciones) ni en la de beneficiarios finales (la población potencial y objetivo del Proyecto) en su totalidad. La no incorporación explícita del enfoque de género incide negativamente en la promoción de la inclusión social a los servicios sociales básicos para coadyuvar a que Paraguay cumpla con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) a través del sector.

En cuanto a los niveles de objetivos correspondiente al Componente o Producto⁴ 1. El Fin expresa: “Aumentar la eficiencia, cobertura y sostenibilidad de los servicios de provisión de agua y saneamiento”, tal como está redactado, apunta a productos que deben ser entregados y no está enunciado de acuerdo al nivel de jerarquía de objetivos que le corresponde tales como, la solución a problemas del nivel superior, estratégico (impacto a largo plazo), de importancia nacional, sectorial y como respuesta a las políticas nacionales.

El enunciado de Propósito “Mejora de la Gobernabilidad del Sector”, describe el efecto directo que se quiere lograr al final del periodo de ejecución. Así enunciado está directamente vinculado a los problemas y necesidades detectados en el ámbito de la gobernabilidad y coordinación del sector agua y saneamiento. Su redacción no es clara y medible, ya que es muy amplio en cuanto a su alcance y no establece definiciones operacionales.

En cuanto a las acciones definidas: 1. *Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones (MOPC) fortalecido.* 2. *Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) regulando efectivamente el sector* y 3. *Capacidad Fortalecida de Secretaria del Ambiente (SEAM) en recursos hídricos y licencias ambientales,* de cumplirse las mismas, se estará logrando el propósito.

El enunciado de los sub productos, o acciones esta expresado claramente y se definen como productos a lograr en el proceso de fortalecimiento institucional. Todas las actividades mencionadas son necesarias para producir el componente y para el logro del propósito

⁴ Componente es sinónimo de Producto Conforme a la Matriz de Marco Lógico - MML



Se ha identificado con SEAM y MOPC la necesidad de incluir otra actividad necesaria que podrían mejorar la eficacia y/o la eficiencia y se refiere a la implementación de la Herramienta de Evaluación de Suelo y Agua SWAT⁵ que no está incorporada al presupuesto actual para su adquisición.

Organización y Gestión

Las Unidades de ejecución de MOPC, ERSSAN y SEAM, están insertas dentro de la estructura formal de cada institución, lo que permite la transferencia efectiva de capacidades desde los consultores contratados hacia los funcionarios y posibilita un trabajo coordinado entre ambas instancias.

La gestión administrativa y financiera corresponde a la Coordinación Administrativa y Financiera del MOPC, que se encuentra dividido en tres subunidades o sectores: Administrativo, Contrataciones e Informática. El proceso se integra a la Unidad Administración Financiera (UAF) del MOPC y al sistema de contrataciones públicas UOC central.

La DAPSAN estructuró un organigrama donde la figura de dirección y coordinación general descansa en el director general y se encarga además de la coordinación de otros proyectos.

La incorporación de la unidad de gestión del proyecto DAPSAN en (MOPC) otorga la ventaja de un mayor trabajo coordinado y mayor transferencia de conocimiento del consultor hacia los funcionarios, se obtiene mayor eficiencia de las personas por la facilidad de la comunicación, los tiempos de respuesta horizontal son más rápidos y se disminuye la presión sobre el número de especialistas con que se cuenta. Como desventajas se mencionan a la dificultad de focalizar y establecer los límites de responsabilidad, que pueden producir confusión y conflictos en las jerarquías.

En cuanto al Mecanismo de Coordinación, es válido para los aspectos de naturaleza técnica de cada institución, ya que están delimitados conforme a su misión institucional. La asignación de responsabilidades está definida en el diseño del Proyecto y en el Convenio, no obstante, debe ser considerado a futuro un mecanismo de mayor fluidez, con periodicidad establecida.

Se han detectado e identificado los problemas y los cuellos de botella del mencionado mecanismo, relacionados a las demoras en los procesos de adquisición y pagos en las instancias administrativas internas del MOPC, relacionados a la aprobación de

⁵ SWAT siglas en ingles referentes a Soil and Water Assesment Tool; Arnold et al, 1998; Arnold y Fohrer, 2005)



documentos y al proceso de contrataciones, específicamente producidas en el Comité de Evaluación y en la instancia del vice ministerio de administración y finanzas.

Eficacia y Calidad

El componente 1 “ *Apoyo a la Modernización, Gobernabilidad y Fortalecimiento Institucional* ” financia el fortalecimiento de la capacidad técnica de las Instituciones que la integran (MOPC/DAPSAN (ex USAPAS), ERSSAN y SEAM), dentro de la capacidad específica de cada uno de los entes, y del manejo del presupuesto dentro de un marco de restricciones definidas, en particular comprende una serie de servicios de consultoría, auditorías, servicios de no consultoría, capacitación y adquisición de bienes.

Se ha relevado información que hace a la producción de los productos, en base a la cadena de resultados prevista en la Matriz del Marco Lógico y se identifica muy especialmente, que los informes no reportan el grado de avance de los indicadores de componentes. Solamente se reporta avances en las siguientes actividades:

Cuadro N°1 Análisis de Avance de los indicadores de Desempeño

	Actividades Programadas	Avance Logrado
a) MOPC Fortalecido	Fortalecimiento de la capacidad técnica de la USAPAS ⁶	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Contratación de Consultores individuales nacionales para la ejecución del componente :</i> • Director de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN) • Coordinador de la DAPSAN • Coordinador del Proyecto 7710-PY • Asesor Legal • Asistente Técnico de Monitoreo y Evaluación • Asistente Técnico Informático • Responsable administrativo ➤ <i>Adquisición de Equipos Informáticos para la DAPSAN:</i> ➤ <i>Adquisición de Mobiliario para la DAPSAN</i>
	Planificación del Sector y desarrollo de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Contratación de Consultor Facilitador para la Elaboración de Lineamientos de Políticas de Agua Potable y Saneamiento.</i> ➤ <i>Diseño de las Políticas de Agua y saneamiento</i> ➤ <i>Plan Estratégico de DAPSAN</i>
	Monitoreo de la implementación de la Estrategia Del Buen Gobierno para el	No registra avance

⁶ Informe de avance al 31 -12-2012 e Informe de avance al 30 de junio de 2013



Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

	sector del agua y servicios sanitarios	
	Diseño e implementación sistema de gestión de información para el sector del agua y de los servicios sanitarios	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Contratación de Consultor Especialista para la Elaboración del Modelo Conceptual del S.I.S.</i> ➤ <i>Consultoría para el desarrollo del Análisis y programación del SIS</i>
	Auditoría del Proyecto Modernización del Sector Agua y Saneamiento – Componente 1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Contratación de Consultoría para Auditoría de Préstamo correspondiente al año 2012</i>
(b): ERSSAN regulando efectivamente el sector.	<i>Fortalecimiento ERSSAN</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Adquisición de equipo informático, video conferencia y comunicación</i> ➤ <i>Adquisición de Insumos</i>
	<i>Marco Regulatorio Tarifario del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la Rca del Paraguay</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Consultoría para Análisis y Modificación de la Reglamentación del Marco Regulatorio Tarifario del Servicio de Agua Potable en proceso de No objeción</i>
	Finalización y actualización del mapeo de los proveedores de agua y de los servicios sanitarios	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Consultoría del Mecanismo Sustentable p/ el Análisis, Diseño e implementación de base de datos del Sistema de Información Único SIU. Con No Objeción por parte del B.M. En proceso de negociación⁷</i>
	Diseño e implementación de un inventario de proveedores de agua y servicios sanitarios clasificados por segmento del mercado	No registra
	Establecimiento de obligaciones para la	No registra

⁷ Nota DAPSAN N° 14/13 de conformación de equipo de negociación



	provisión de agua y de servicios sanitarios en base al inventario mencionado	
(c): Capacidad fortalecida de SEAM en recursos hídricos y licencias ambientales.	Fortalecimiento de la capacidad técnica de la Dirección de recursos del agua de la incluyendo su área de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Contrataciones de Consultores individuales nacionales varios:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Coordinador Técnico para la SEAM</i> • <i>Especialista en Sistema de Información Geográfica (SEAM)</i> • <i>Hidrogeólogo para la SEAM.</i> • <i>Hidrólogo para la SEAM.</i> • <i>Ingeniero Sanitario para la SEAM</i> ➤ <i>Adquisición de equipo informático, video conferencia y comunicación</i> ➤ <i>Adquisición de Insumos</i>
	Ejecución de estudios	No registra avance
	Clasificar las diferentes cuencas de agua del Prestatario de acuerdo a su capacidad de absorber aguas residuales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Definición de cuencas pilotos para la instalación de estaciones Hidrométricas:⁸</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Cuenca del Río Tebicuary</i> • <i>Cuenca del Arroyo Yuquyry;</i> • <i>Cuenca del Arroyo Capiibary;</i> • <i>Cuenca del Arroyo. Yhaguy;</i> • <i>Acuífero Patiño;</i> ➤ <i>Equipos de Instalación de Red hidrométrica en proceso de llamado a licitación.</i> ➤ <i>Medición de Caudal en la Cuenca del Río Tebicuary, Cuenca del Río Capiibary y cuenca del lago</i> ➤ <i>Elaboración de base de datos espaciales (imágenes satelitales, DEM, mapas de características del suelo) de 5 cuencas piloto.</i> ➤ <i>Talleres con autoridades, gremios, ciudadanos y usuarios de la cuenca del lago Ypacaraí</i>
	Definir las normas de calidad de acuerdo a la fuente	No registra
	Identificar las zonas	No registra

⁸ Informe de Avance de SEAM Primer trimestre 2013



	vulnerables, incluyendo zonas para recarga del acuífero	
	Fortalecer de la capacidad operativa de la Dirección de licencias ambientales de la SEAM	No Registra

Fuente. Dirección de Agua Potable y Saneamiento-DAPSAN

Las Misiones de Supervisión y Monitoreo del Banco Mundial (BM) han considerado la implementación en el primer y segundo semestre del 2012, como moderadamente insatisfactorio.^{9 10} Los reportes de supervisión del BM refieren como aspectos relevantes el escaso avance de progreso hacia objetivos de desarrollo y al progreso en general en la implementación, deficiente coordinación interinstitucional, escaso avance de actividades de DAPSAN, ERSSAN y SEAM, y el retraso en los procedimientos internos del MOPC y han solicitado enfáticamente adoptar las medidas necesarias para: (i) llevar a cabo los procesos de adquisiciones en tiempos razonables, (ii) normalizar a la brevedad la situación contractual de los consultores individuales y enviar al Banco un informe en el que se detallen las medidas adoptadas para normalizar la situación antes del 30 de noviembre de 2012

Antecedentes Financieros

Cuadro N° 2 .Presupuesto asignado para cada año
(En millones de guaraníes)

AÑO	Presupuesto total
2009	1238
2010	6722
2011	5923
2012	5080

Fuente Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

En el ejercicio 2009 el porcentaje de ejecución de la fuente de Recursos del Tesoro fue del 20,8 %, la de fuente de Recursos del Préstamo no ha tenido ejecución, y la ejecución total fue 6,8 %.

Los recursos ordinarios fueron aplicados exclusivamente a los honorarios del personal.

⁹ Misión de Supervisión del BM correspondiente del 31 de mayo al 14 de junio de 2012

¹⁰ Misión de Supervisión del BM correspondiente del 29 de octubre al 05 de noviembre de 2012



Ante estos resultados de ejecución presupuestaria, y observando el detalle del plan financiero ejecutado, podemos afirmar que no se observa adquisición y entrega de productos del subprograma en dicho periodo.

En el ejercicio 2010, presupuesto vigente, la ejecución del mismo en recursos ordinarios fue de 55% y en recursos del préstamo fue del 9,1%, aplicado en remuneraciones del personal.

La ejecución total del presupuesto del periodo fue del 10%

Para el ejercicio 2011, el porcentaje de ejecución, fue del 31,7 % en los Recursos del Préstamo y del 20,5 % de los Recursos del Tesoro.

El sub grupo con mayor ejecución fue el 140 Personal Contratado con 88% de realización. Además de ello se observa que el porcentaje de lo pagado fue del 91 %, quedando como deuda flotante un total de 159 millones de guaraníes. Comparado con solo 18 % del ejercicio inmediato anterior esto puede interpretarse como un avance en la gestión de desembolsos externos, ya que el 92 % corresponde al financiamiento del Banco Mundial.

Desde este ejercicio se observa adquisiciones de Maquinarias Equipos y Herramientas, ejecutado en un 51,2% y en Equipos de Oficina y Computación la ejecución fue del 18,5%.

En el ejercicio 2012 se observa que la ejecución fue de 49,4 % de los Recursos Externos y del 48,6 % de los Recursos del Tesoro u ordinarios, aplicados a las remuneraciones del personal, adquisición de Maquinarias Equipos y Herramientas ejecutado en un 68,9 % y en Equipos de Oficina y Computación la ejecución fue del 10,49 %.

En lo referente a las cifras del Plan Financiero, es importante puntualizar que en los años analizados coinciden las cifras del mismo con las del presupuesto vigente, debido a que el Ministerio de Hacienda año tras año, ha confirmado los montos del presupuesto vigente con las asignaciones del Plan Financiero del subprograma.

Eficiencia /Economía

Analizando el Plan Financiero del subprograma podemos decir que es baja la ejecución del mismo para los años 2009, 2010, 2011 y 2012.

Al existir una baja ejecución presupuestaria no existiría una adecuada administración de los recursos disponibles para el desarrollo del subprograma.



5 Justificación de la Continuidad del Subprograma

La continuidad del subprograma, y en particular del componente 1 se fundamenta en que:

El diseño del mismo responde a las prioridades definidas en base a los problemas detectados

- ✓ Los problemas de gobernabilidad del sector que dio origen al subprograma siguen existiendo, la coordinación ha mostrado un avance, pero aun continúa con debilidades importantes.
- ✓ El subprograma y en particular el componente 1 responden en sus objetivos finales, a un marco de políticas públicas nacionales y de compromisos internacionales asumidos para el cumplimiento de los objetivos del milenio (ODM).
- ✓ Las intervenciones relacionadas al fortalecimiento institucional requerirán ser incrementadas
- ✓ Adhesión continúa a las políticas nacionales y sectoriales por contener objetivos que responden a ellas.
- ✓ La generación y transferencia de capacidades en las instituciones involucradas.

Riesgos

- ✓ La ejecución actual identificada por esta evaluación se encuentra en retraso y con una implementación del 39% a tres años de inicio del proyecto y con calificación de moderadamente insatisfactorio por el Banco Mundial, porque se observan demoras en el inicio y la marcha de los 11 procesos de adquisiciones prioritarios, lo que puede afectar la posibilidad de continuidad del subprograma. Se observa una evolución poco significativa considerando el diagnóstico inicial.

6 Principales Recomendaciones

De la evaluación hecha al subprograma se sugieren las siguientes recomendaciones:

- 1 Ajustar el Marco Lógico del Proyecto en lo referente al componente 1:
 - a. Definir indicadores para el fin,
 - b. Ajustar indicadores para los niveles de propósito y sub componentes.



- 2 Mejorar la coordinación interinstitucional en la toma de decisiones. Se sugiere aumentar la periodicidad de las reuniones, y una mayor fluidez en la comunicación con el sector.
- 3 Mejorar la redacción de los informes de avance, precisando el logro efectivo alcanzado en el trimestre o semestre reportado.
- 4 Implementar un formato único de informes que unifique los criterios de datos y aspectos a reportar.
- 5 Incorporar el reporte del avance de los indicadores conjuntamente con el reporte de actividades.
- 6 Implementar el sistema de monitoreo al enfoque de gestión para resultados, que genere la información básica y sistematizada para la realización de evaluaciones.
- 7 Reorganizar el sector de agua y saneamiento en un solo programa a los efectos de dar una respuesta integrada, organizada y eficiente a los usuarios finales. Esto requerirá de un nuevo marco jurídico y la redefinición de las funciones de las instituciones involucradas.

II. ANTECEDENTES DEL SUBPROGRAMA

1. Descripción General Del Subprograma

El Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)” a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) en su Componente¹¹ / Producto 1 “Apoyo a la modernización- gobernabilidad y fortalecimiento Institucional”, fue creado para dar respuesta a las debilidades y necesidades identificadas del sector, y refleja en el diseño lecciones aprendidas referidas a los siguientes aspectos claves: Limitaciones en la existente estructura legal e institucional para el manejo del sector, cobertura de servicios de provisión de servicios de agua y saneamiento con deficiencias significativas, pobre desempeño del sector ocasionado por las limitaciones operativas y financieras de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP), necesidad de un enfoque gradual e integrado de reformas del sector, servicios de saneamiento basados en la demanda y necesidad de fortalecimiento de la gobernabilidad del sector.¹²

¹¹ La metodología de La Matriz de Marco Lógico (MML) establece que el nivel de Componentes y Productos son utilizados

como sinónimos en su alcance y definición. Página 24 del documento de MML.

¹² Paraguay. Proyecto de Modernización del Sector de agua y saneamiento. Banco Mundial 2010.



Sobre la base de estos aspectos identificados, se han establecido los objetivos de alto nivel a los que contribuye el Proyecto Modernización del Sector Agua y Saneamiento BIRF 7710-PA¹³ y son: la reducción de la pobreza; el crecimiento sostenido y mejor gobernabilidad al incrementar el acceso a servicios sostenibles de agua y saneamiento. Así también el proyecto contribuye a mejorar la distribución de servicios básicos en áreas urbanas y rurales y en las comunidades indígenas.

Las líneas de acción del mencionado Proyecto son las siguientes:

- 1) Apoyo a la Modernización del Sector del Agua y de los Servicios Sanitarios. El mismo está diseñado para consolidar institucionalmente al sector de Provisión y Agua y Saneamiento (PAS).
- 2) Suministro urbano de agua y de servicios sanitarios y fortalecimiento institucional de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP): Esta línea de acción se enfoca tanto en la modernización de ESSAP como en el financiamiento de Inversiones en PAS.
- 3) Suministro de Agua en Zonas Rurales, Servicios Sanitarios y Educación en la Higiene y Fortalecimiento Institucional de Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA). En esta línea de acción se fortalece a SENASA y su gobernabilidad en el proceso de descentralización, mayor cobertura de provisión de agua y saneamiento para las comunidades indígenas y comunidades rurales.

El Subprograma a cargo del MOPC, Componente/Producto 1, cuyo objetivo es “Apoyar a la modernización de la gobernabilidad del sector y el fortalecimiento institucional” cuenta con una financiación de US\$4 millones otorgados por un préstamo del Banco Mundial. La ejecución de objetivo descrito fue competencia directa del MOPC como institución rectora del sector, cuya principal responsabilidad fue la definición, elaboración e implementación de las políticas sectoriales y estrategias de gobernabilidad orientadas a aspectos financieros y de regularización de la prestación de los servicios en el país así como la implementación de un sistema de información sectorial, y en base a ello, la elaboración del plan estratégico sectorial.

Para la asignación de recursos del tesoro, los criterios utilizados son en línea general dictados desde el Nivel Central (MH) al MOPC. Sin embargo, es importante destacar que para el caso del Subprograma y del componente evaluado, la asignación de

¹³ El proyecto fue aprobado por Ley N° 3928/2009 “Que aprueba el Convenio de Préstamo N° 7710-PY “Proyecto de

Modernización del Sector de Agua y Saneamiento” por USD 64.000.000 (dólares de los Estados Unidos de América sesenta y cuatro millones), con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), del 27 de abril de 2009, que estará a cargo de los Ministerios de Hacienda (MH), de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay SA (ESSAP SA)”.



recursos locales corresponde a la contrapartida exigida por el convenio de préstamo, que es del 10%.

En la presente Evaluación nos abocamos al mencionado Subprograma del MOPC, que tiene a su cargo el componente considerado clave, para la coordinación y gobernabilidad del sector, que se describe a continuación:

- a. *Apoyo al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)* para fortalecer la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario(USAPAS) actual Dirección de Agua Potable y Saneamiento, DAPSAN, creada por Decreto de Poder Ejecutivo Nro. 5369/2010, la cual desempeña las funciones relacionadas como agencia líder del sector de acuerdo a la Ley 1614/00 “Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la Republica del Paraguay”. *Anexo I. Estructura Legal e Institucional del Sector de Agua Potable y Saneamiento.*
- b. *El fortalecimiento al MOPC (ex USAPAS) (DAPSAN) consiste en:*
 - Apoyar a las áreas de planificación y desarrollo de políticas del sector;
 - Apoyar a la regularización de la provisión del agua y de los servicios sanitarios en el Paraguay según disposiciones de la Ley¹⁴, con la provisión de asistencia técnica.
 - Apoyar el monitoreo de la implementación de la Estrategia del Buen Gobierno para el sector del agua y de los servicios sanitarios; y
 - Apoyar el monitoreo del diseño y la implementación del sistema de gestión de información integrada.
 - Apoyar el Diseño e implementación de un sistema de gestión de información para el sector del agua y de los servicios sanitarios.
- c. *Fortalecimiento de la capacidad institucional y operativa del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) y la mejora de sus funciones reglamentarias, a través de:*

¹⁴ Ley 1614/00 “Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la Republica del Paraguay”.



Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

- la finalización y actualización del mapeo de los proveedores de agua y de los servicios sanitarios;
 - el diseño e implementación de un inventario de proveedores de agua y servicios sanitarios
 - el establecimiento de obligaciones para la provisión de agua y de servicios sanitarios.
 - la adquisición y utilización de los bienes requeridos para ello (d)
 - fortalecimiento de la capacidad técnica de la dirección de recursos del agua de la Secretaría del Ambiente (SEAM).
 - la ejecución de estudios, según fueran aprobados por el Banco, para: (A) clasificar las diferentes cuencas de agua del Prestatario de acuerdo a su capacidad de absorber aguas residuales (B) definir las normas de calidad de acuerdo a la fuente y (C) identificar las zonas vulnerables, incluyendo zonas para recarga del acuífero; y
 - el fortalecimiento de la capacidad operativa de la dirección de licencias ambientales de la SEAM,
 - provisión de asistencia técnica al MOPC a fin de llevar a cabo la auditoría del Proyecto referida en la Sección II.B.4 (a) (i) del Anexo 2 del Convenio.
- d. *Apoyo a la Secretaría del Ambiente (SEAM)* fortaleciendo las Direcciones de Licencia de Recursos de Agua y Medio Ambiente, con las siguientes actividades:
- Clasificación de las diferentes cuencas por estándares de descarga
 - mejorar el proceso de de licenciamiento ambiental para inversiones en el sector de Protección de Aguas Subterráneas (PAS).

Mecanismos institucionales y puesta en marcha de instituciones involucradas en la ejecución del Subprograma.

Se estableció un mecanismo de Coordinación entre MOPC, ERSSAN y SEAM, consistente en los siguientes puntos:

- I. El MOPC es el coordinador de todo el subprograma a través de la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y es la Agencia ejecutora del Componente 1 en Coordinación con ERSSAN y SEAM para los subcomponentes relacionados con estas reparticiones.
- II. En el periodo analizado, cada agencia ha sido responsable del manejo financiero del componente bajo su responsabilidad que comprende el presupuesto, la contabilidad y la presentación de informes, incluyendo la



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

preparación de informes financieros intermedios, control interno, flujo de fondos y auditoría externa, estados financieros intermedios y anuales. Los informes financieros fueron preparados por el MOPC para el Componente 1. La duración del Subprograma se fijó desde el 14 de abril de 2009 al 31 de marzo de 2015.



2. Objetivos Del Subprograma A Nivel De Fin Y Propósito

Objetivos

A nivel de Fin: Aumentar la eficiencia, la cobertura y la sustentabilidad de los servicios de suministro de agua y de los servicios sanitarios en el Paraguay. El Fin contribuirá al cumplimiento de tres de los objetivos de alto nivel del Gobierno del Paraguay: reducción de la pobreza, crecimiento sostenido y mejor gobernabilidad al incrementar el acceso a servicios sostenibles de Provisión de Agua y Saneamiento (PAS). Apoyar el crecimiento sostenible, apoyar la estrategia de reducción de la pobreza del Gobierno del Paraguay; mejorar la distribución de servicios básicos a áreas urbanas y rurales y a las comunidades indígenas y ayudar a incrementar los indicadores del sector de salud con la reducción de enfermedades transmitidas por el agua.

A nivel de Propósito: Apoyar a la modernización de la gobernabilidad del sector y el fortalecimiento institucional. El efecto directo y resultado final esperado es consolidar institucionalmente al PAS, con la definición de una estrategia y política financiera, la regulación eficiente, el control de los estándares de descarga y licenciamiento ambiental para inversiones, para el incremento del acceso a los servicios de saneamiento y agua eficiente y de calidad.

3. Justificación Del Subprograma

La justificación que dio origen al Programa y componente; se fundamenta y refiere a los problemas o necesidades país del sector de agua y saneamiento mencionados seguidamente:

El Paraguay sigue siendo uno de los países más pobres de América Latina. Las tasas de pobreza y de extrema pobreza se incrementaron en forma significativa durante la recesión del 2001-02, repuntaron un poco en años recientes, llegando al 46,5% y 19.3% respectivamente en 2010¹⁵. Tiene una población de más de 6 millones de habitantes y una tasa de crecimiento poblacional anual del 2,2 %.¹⁶ El rápido crecimiento poblacional presenta un desafío importante para PAS. Mientras que una conexión de red de agua sirve a más del 80% de la población de áreas urbanas, solamente un 49 % tiene acceso similar en las áreas rurales y solamente el 15 % de los

¹⁵ Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina, SOPLA Konrad Adenauer Stiftung

¹⁶ Diagnóstico socio-demográfico, Paraguay. Resultados Finales Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002



residentes urbanos tienen acceso a una red de alcantarillado sanitario, que es un problema crítico en Asunción y en el área metropolitana.

A pesar del crecimiento económico no es probable que Paraguay logre la mayoría de los objetivos del milenio para el 2015, incluyendo las metas de cobertura de agua al 81%, sin incrementar las inversiones en las áreas pobres y marginales.

La creciente necesidad de acceso a servicios sostenibles de PAS para los pobres del área rural y el incremento en la cobertura de saneamiento en centros urbanos son los desafíos más importantes para el sector. Se requieren importantes mejoras en infraestructura para expandir la cobertura de la red de alcantarillado sanitario y adecuada eliminación de fuentes de contaminación en el área metropolitana de Asunción.

El fortalecimiento y mejoramiento de la administración del sector es un recurso básico para atender los desafíos mencionados.¹⁷

La intervención basada en el diseño y estructuración del subprograma, ha abordado las necesidades priorizadas para resolver mediante la ejecución del Componente 1, los siguientes aspectos:

- Mejora de la estructura legal e institucional para el manejo del sector con el surgimiento de una serie de desafíos institucionales en el sector PAS:
- Implementación gradual del marco regulador del sector, conforme lo establece la Ley Nº 1614/00 (marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay)
- Asignación de recursos humanos y/o monetarios al MOPC para desarrollar sus objetivos en el marco de la Ley 1614/00 que delega al MOPC el papel principal en la planificación, desarrollo de políticas y provisión a asistencia técnica en la PAS,
- Mejora de políticas integrales e integradas de PAS que establezcan metas de cobertura.
- Acuerdo de concesión entre el estado y la ESSAP, que hoy impide que ERSSAN regule el sector en forma eficaz conforme a lo establecido legalmente.
- Mejora de la capacidad y los recursos de ERSSAN para implementar su rol de ente regulador.

¹⁷ Paraguay. Proyecto de modernización del Sector de agua y saneamiento. Banco Mundial 2010.



- Definición y conteo de estándares de descargas, que actualmente son muy estrictos, ambiciosos y de elevado costo y evitan las inversiones en alcantarillado sanitario y con los niveles asociados al tratamiento de aguas residuales.

4. Política Global Y/O Sectorial A Que Pertenece El Subprograma

El subprograma está vinculado a la Política Social orientada a brindar una mejor calidad de vida a la población del país.

Conforme al documento Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020- PPDS (Paraguay para Todos y Todas) -, el Subprograma se enmarca en el Eje Estratégico N° 1: *Calidad de Vida para Todos y Todas “Mejorar la calidad de vida de la población paraguaya mediante el desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas de bienes y servicios públicos”*. Anexo II. “Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social-PPDS 2010-2020”

Dicha política social permite la universalidad en el acceso a los servicios sociales, inclusión Económica y Social, priorizando políticas orientadas a la superación de la pobreza, pobreza extrema y desigualdad y la vulnerabilidad. Asimismo, se abordan temas transversales y específicos que, aunque forman parte y están incluidos en la visión de universalidad en el acceso a los servicios, por su importancia, merecen un tratamiento igualmente específico.

Los temas transversales a todo lo anteriormente citado son: Hombres y Mujeres - Equidad de Género, Niñez y Adolescencia, Juventud, Adulto Mayor, Personas con Discapacidad, Gestión de Riesgo de Desastres. Como temas específicos incluye a Indígenas, Repatriados y Personas Privadas de Libertad.

El Objetivo Agua del PPDS, tiene como indicador *Población que accede al agua potable*, cuya meta para el 2013, es que el 80,2% de la población cuente con agua, partiendo de la línea de base del año 2008 con el 68,9% de la población que no contaba con dicho bien.

El Objetivo Saneamiento Básico del PPDS, tiene como indicador *Población que accede al Saneamiento Básico* cuya meta para el 2013, es que el 84% de la población cuente con el mismo, partiendo de la línea de base del año 2008 con el 66,3% de la población que no contaba con dicho servicio.

La política de modernización del sector de agua potable y saneamiento, se vincula directamente a la “Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza” y es un tema básico de la política de salud, por lo que el ordenamiento y la modernización del



sector, es tema de amplia discusión en los distintos ámbitos, así como en el de los donantes.

La importancia del tema radica en que sin agua no hay vida y por ello, el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento es una necesidad básica humana, considerado un derecho fundamental, consagrado en el Art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, de diciembre de 1948, junto con otros servicios sociales necesarios para asegurar a las personas y familias un nivel de vida adecuado y digno.

La estrategia del gobierno para el sector del agua y saneamiento se encuentra vinculada al Sub Programa y Componente 1, y tendrá efecto positivo en los indicadores del sector salud con la reducción de enfermedades transmitidas por el agua.

Como principales temas de política vinculadas al sector y al punto de referencia, se observa la interrelación entre aspectos tales: la planificación sectorial de las políticas públicas; el reordenamiento interinstitucional del sector, que incluye al MOPC y DAPSAN, el rol de ERSSAN, la reformulación de la estructura funcional y orgánica del SENASA, y el fortalecimiento institucional y reformulación de la estructura funcional y orgánica de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), entre otros. Estas constituyen acciones que hacen a la modernización del sector.

Asimismo, el proyecto apoya al mejoramiento de la gobernabilidad y transparencia en la administración pública al reformar la ESSAP, mejorar la rendición de cuentas y la eficiencia y establecer una disciplina financiera y fortalecer a otros actores del sector como SENASA y ERSSAN; promover la inclusión social e incrementar la cobertura y mejorar la eficiencia de los servicios sociales básicos para coadyuvar a que Paraguay cumpla con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) a través de la modernización del sector.

En cuanto a las políticas relacionadas con el sector, la experiencia regional demuestra que las estrategias estándares de este tipo de programa son:

i) Institucionalización del sector; ii) Obtención de nuevas fuentes de financiación; iii) Adecuación del marco regulatorio; iv) Orientación de la modernización institucional de las prestadoras del servicio; y v) Promoción de la participación privada, entre otros. Los cuáles deberían formar parte de Plan Sectorial Nacional, similar a lo planteado en los documentos supra mencionados.



5. Descripción De Bienes Y/O Servicios (Componentes) Que Entrega El Subprograma

- a. Los bienes y/o servicios que entrega el Subprograma para cumplir su propósito se presentan a través de cada uno de sus componentes, como se detalla a continuación:
1. A MOPC: Fortalecimiento de la capacidad técnica de la DAPSAN (ex USAPAS) para asistir en : (i) La Planificación Estratégica del sector (ii) Modificación de la reglamentación del Marco Regulatorio tarifario del sistema de agua potable y de alcantarillado sanitario de la República del Paraguay , (iii) Diseño e implementación de la base de datos del Sistema Único de Información (SUI), (iv) Diseño e implementación de un sistema de gestión de información para el sector del agua y de los servicios sanitarios.
 2. A ERSSAN: Fortalecimiento de la capacidad institucional y operativa del Ente mejorando sus funciones reglamentarias, a través de: (i) La conclusión y actualización del mapeo de los proveedores de agua y de los servicios sanitarios; (ii) El diseño e implementación de un inventario de proveedores de agua y servicios sanitarios clasificados por segmento del mercado ; (iii) El establecimiento de un sistema de obligaciones para la provisión de agua y de servicios sanitarios en base al inventario mencionado en (ii) precedente; y, (iv) La adquisición y utilización de los bienes requeridos para la realización de i, ii y iii.
 3. A SEAM: Fortalecimiento de la capacidad técnica de la dirección de recursos del agua, a través de; (i) Adquisición de equipos para laboratorios de análisis químico y tecnológico de medición (ii) La ejecución de estudios de: clasificación de las diferentes cuencas de agua de acuerdo a su capacidad de absorber aguas residuales; de definición de las normas de calidad de acuerdo a la fuente ; e identificación de las zonas vulnerables, incluyendo zonas para recarga del acuífero; (iii) el fortalecimiento de la capacidad operativa de la Dirección de licencias ambientales de la SEAM, y (iv) Provisión de asistencia técnica al MOPC a fin de llevar a cabo la auditoría del Proyecto referida en la Sección II.B.4 (a)(i) del Anexo 2 de este Convenio.
- b. El componente 1 no incorpora Enfoque de Género en la definición de los elementos esenciales para la aplicación del enfoque de igualdad de género en el Sector del Agua y de los Servicios Sanitarios.



6. Procesos De Producción De Los Componentes

a. Mecanismo institucional y proceso de producción del Componente 1:

Conforme a la Ley N° 3928 “Que aprueba el Convenio de Préstamo N° 7710-PY “Proyecto de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento”, el MOPC, lleva a cabo las actividades del Componente 1 bajo su responsabilidad de acuerdo a las disposiciones del Manual Operativo y al Marco de Gestión Ambiental y Social.

Para la puesta en marcha de este componente se firmaron acuerdos subsidiarios entre el MOPC, el ERSSAN y la SEAM. El MOPC es coordinador de todo el subprograma a través de la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (USAPAS) luego DAPSAN, y es la agencia que ejecuta el componente 1 en coordinación con ERSSAN Y SEAM. El MOPC, celebró un convenio con ERSSAN en base a los términos y Condiciones aprobados por el Banco y lleva a cabo sus obligaciones en base a este convenio.

Así mismo, el MOPC, celebró un Convenio con la SEAM, que incluye la obligación de la SEAM, de proporcionar apoyo técnico y logístico al MOPC para el cumplimiento de sus obligaciones.

El MOPC realiza el monitoreo y evaluación del subprograma y elabora los informes de acuerdo a las disposiciones de las Condiciones del contrato y en base a las indicaciones del Manual Operativo y cubriendo el periodo del semestre calendario.

Con estas reparticiones participantes se trabaja utilizando unidades existentes dentro de las mismas, con experiencia en la ejecución de proyectos financiados por el Banco Mundial

b. Responsabilidades de cada organismo

Las responsabilidades de cada institución se asignaron como sigue:

- La planificación y desarrollo de políticas del sector es responsabilidad del Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones (MOPC),
- El Ente regulador (ERSSAN) es responsable de la normativa y control de los servicios sanitarios de la Provisión de Agua y Saneamiento(PAS)
- La Secretaria del Ambiente (SEAM) es responsable por establecer los estándares de descarga y emisión de licencias ambientales para todas las inversiones del sector.



Cada organismo responsable desarrolla las actividades que se detallan a continuación:

Cuadro N° 3. Cronograma de actividades por institución

Organismo Responsable	Actividades	Calendarización					
		Año 1 2010	Año 2 2011	Año 3 2012	Año 4 2013	Año 5 2014	Año 6 Mar 2015
MOPC	Fortalecimiento de la capacidad técnica de la USAPAS	X	X	X	X	X	X
	Provisión de asistencia técnica						
	Monitoreo de la implementación de la Estrategia Del Buen Gobierno para el sector del agua y de los servicios sanitarios				X	X	X
	Diseño e implementación de un sistema de gestión de información para el sector del agua y de los servicios sanitarios				X	X	X
	Monitoreo del diseño y la implementación del sistema de gestión de información integrada mencionado					X	X
ERSSAN	Finalización y actualización del mapeo de los proveedores de agua y de los servicios sanitarios			*			
	Diseño e implementación de un inventario de proveedores de agua y servicios sanitarios clasificados por segmento del mercado			*			
	Establecimiento de obligaciones para la provisión de agua y de servicios sanitarios en base al inventario mencionado			*			
SEAM	Fortalecimiento de la capacidad técnica de la dirección de recursos del agua de la entidad incluyendo su área de RR.HH			*			
	Ejecución de estudios			*			
	Clasificar las diferentes cuencas de agua del Prestatario de acuerdo a su capacidad de absorber aguas residuales			*			



Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

	Definir las normas de calidad de acuerdo a la fuente			*			
	Identificar las zonas vulnerables, incluyendo zonas para recarga del acuífero			*			
	Fortalecer la capacidad operativa de la dirección de licencias ambientales de la SEAM			*			

Fuente. Dirección de Agua Potable y Saneamiento - DAPSAN

* SIN DATOS

c. Las modalidades de producción o formas de proveer los bienes y/o servicios según la Ley N° 3928 / 2010 establecen que:

- i. La Contratación de bienes, obras, servicios de no consultorías requeridos por el componente 1 y a ser financiados con fondos del préstamo son adquiridos de acuerdo a los requerimientos referidos en la Sección I de las Normas de Adquisiciones y a las disposiciones de la Sección III del Anexo I Descripción del Proyecto aprobado por la Ley No. 3928/2010.
- ii. Servicios de Consultoría. Todos los servicios de consultoría requeridos para el Proyecto y a ser financiados con los fondos del Préstamo son adquiridos de acuerdo a los requerimientos expuestos o referidos en las Secciones I y IV de las Normas de Consultoría y a las disposiciones de la Sección III del Anexo I Descripción del Proyecto aprobado por la Ley No. 3928/2010.

La adquisición de Bienes, Obras, Servicios de no Consultoría y Servicios de Consultoría (con respecto a firmas) se llevan a cabo utilizando: (i) documentos estándar de licitación, y solicitudes estándar de cotizaciones/propuestas (según el caso), que incluyen, entre otros, el establecimiento de una disposición referente a conflictos; (ii) formularios modelos de evaluación de licitaciones, y formularios modelo de evaluación de cotizaciones/propuestas (según el caso); y (iii) formularios modelo de contratos, todos aceptables al Banco;

No se requiere a los oferentes o consultores externos (según el caso) como condición para presentar a licitaciones o propuestas y/o para adjudicación de contratos que: (i) estén registrados en el Paraguay; (ii) tengan representación en el Paraguay; (iii) estén asociados ni mantengan subcontratos con proveedores paraguayos, contratistas o consultores; y (iv) proporcionen pruebas al Prestatario de que han adquirido los documentos estándar de licitación;



Sin limitación a las disposiciones del inciso (a) anterior: (i) los documentos estándar de licitación para la adquisición de bienes, obras y Servicios de no Consultoría en base a los procedimientos de Licitación Pública Internacional estipulan que el período de presentación de ofertas sea al menos 45 días calendario a partir de la fecha de notificación y publicación de la Notificación Específica de Adquisición según lo referido en el párrafo 2.8 de las Normas de las Adquisiciones; (ii) los documentos estándar de licitación para la adquisición de bienes, obras y Servicios de no Consultoría en base a los procedimientos de Licitación Pública Nacional cuyos: (A) bienes, obras y Servicios de no Consultoría se estiman en un costo equivalente a \$100.000 o más por contrato, el período de presentación de ofertas es al menos 30 días calendario a partir de la fecha de notificación y publicación de la notificación específica de adquisición; y (B) bienes, obras y Servicios de no Consultoría se estiman en un costo inferior al equivalente a \$100.000 por contrato, estipulando que el período de presentación de ofertas sea al menos 20 días calendario a partir de la fecha de notificación y publicación de la notificación específica de adquisición; y (iii) las solicitudes estándar de cotizaciones para la adquisición de bienes, obras y Servicios de no Consultoría en base a los procedimientos de Comparación de Precios estipulan que el período para presentar cotizaciones sea al menos 10 días calendario a partir de la fecha de notificación y publicación de la notificación específica de adquisición;

El Prestatario, a través del MOPC: (A) suministra al Sistema de Ejecución de Planes de Adquisición de acceso público del Banco (SEPA) la información contenida en el Plan inicial de Adquisiciones en un plazo no mayor a 30 días luego de que dicho plan hubiera sido aprobado por el Banco, con respecto a las Partes del programa bajo su responsabilidad; y (B) actualiza el Plan de Adquisiciones al menos dos veces al año, o según requerimiento del Banco, a fin de reflejar las necesidades reales y el progreso de la implementación del proyecto y proporciona dicho Sistema de Ejecución de Planes de Adquisición del Banco con la información contenida en el Plan de Adquisiciones actualizado inmediatamente .

d. Mecanismos de participación ciudadana - etapa del subprograma en que operan:

Si bien en el componente 1 no se previeron mecanismos de participación ciudadana, se estableció la implementación de un mecanismo de difusión, información y comunicación a la ciudadanía de los logros y avances del proyecto a través de la página Web del MOPC. Este mecanismo se opero en la etapa de ejecución y se hará lo mismo en la fase de terminación del subprograma



e. La responsabilidad directa por la ejecución del Componente 1 es atribución del MOPC- en la dependencia Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario(USAPAS) actual Dirección de Agua Potable y Saneamiento, DAPSAN, de acuerdo a las disposiciones del Manual Operativo y al Marco de Gestión Ambiental y Social.

El MOPC, ha celebrado convenios con ERSSAN y SEAM en base a los términos y Condiciones aprobados por el Banco para llevar a cabo sus obligaciones en base a dichos convenios.

El MOPC monitorea y evalúa el subprograma y prepara los informes semestrales de acuerdo a las disposiciones de las Condiciones del contrato y del Manual Operativo.

f. Criterios de focalización y mecanismos de selección de beneficiarios:

El componente 1, definió como resultados el fortalecimiento institucional y modernización del sector por lo que no corresponde describir los criterios de focalización y mecanismos de selección de beneficiarios del Programa, así como también los instrumentos y procedimientos diseñados para la implementación de dichos criterios.

Sin embargo, cabe mencionar que indirectamente se beneficiaran personas y familias tanto de poblaciones del área metropolitana, rurales y comunidades indígenas.

g. Los mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

Conforme a los términos del Contrato Préstamo N° 7710-PY firmado con el Banco Internacional de Reconstrucción Fomento (BIRF) fueron definidos como beneficiarios del Subprograma 1 las instituciones MOPC/DAPSAN, ERSSAN y SEAM.

Los recursos financieros destinados a fortalecer a dichas entidades beneficiarias se aplican a obtener bienes y servicios en el marco de la ejecución del subprograma en cumplimiento a respectivos convenios de las mismas con el MOPC.

Las transferencias y pagos para adquirir y contratar esos bienes y servicios con fondos del BIRF, se realizan conforme a las Condiciones Generales del Convenio de Préstamo, al Anexo 2 – Ejecución del Proyecto: Secciones IV – Retiro de Fondos del Préstamo y a las “Normas Generales de Desembolsos” de dicho Banco fechadas en mayo de 2006.

Las transferencias y pagos de contrapartida local se realizan conforme a los procedimientos previstos en el Ley N° 1535/1999 y su Decreto reglamentario, a las disposiciones de la Ley de Presupuesto General de la Nación y sus reglamentaciones y las normativas específicas emitidas por el Ministerio de Hacienda para el Plan Financiero, Plan Anual de Contrataciones (PAC), Compromiso, Obligación y Pago.



- h. El Subprograma no contempla recuperación de gastos total o parcial y tampoco aporte de terceros

7. Caracterización Y Cuantificación De La Población Potencial

El diagnóstico situacional que sirve como marco de referencia para el diseño de este proyecto, menciona que para la población potencial los efectos son la falta de acceso en general, tanto como los problemas de cobertura en las áreas rurales y urbanas. Fueron definidos como beneficiarios potenciales del Subprograma, aproximadamente 1.317.500 personas, distribuidas de la siguiente forma:

Cuadro N° 4 Composición de beneficiarios potenciales.

Área	Cantidad de Personas	Observaciones
• Metropolitana De Asunción	1.000.000	
• Rural	122.500	Cada familia Rural estimada 5 personas
• Beneficiada Por Comunidades Indígenas:	195.000	
TOTAL	1.317.500	

Fuente Elaboración propia del equipo consultor a partir de datos de la STP/dgeec.paraguay.proyecciondelapoblacion.u-r2000-2030

. Una conexión de red de agua sirve a más del 80% de la población de áreas urbanas, solamente un 49 % tiene acceso similar en las áreas rurales y solamente el 15 % de los residentes urbanos tienen acceso a una red de alcantarillado sanitario, que es un problema crítico en Asunción y en el área metropolitana¹⁸.

8. Caracterización Y Cuantificación De La Población Objetivo

Conforme a los términos del Contrato Préstamo N° 7710- PY firmado con el Banco Internacional de Reconstrucción Fomento (BIRF) fueron definidos como beneficiarios directos del Subprograma las instituciones MOPC/DAPSAN (ex USAPAS), ERSSAN y SEAM, mediante la entrega por parte de MOPC de los siguientes:

A DAPSAN

- Fortalecimiento de la capacidad técnica,
- Provisión de asistencia técnica,

¹⁸ Planificación Estratégica , Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay Sociedad Anónima ESSAP S.A



Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

- Monitoreo de la implementación de la Estrategia Del Buen Gobierno para el sector de agua y de los servicios sanitarios
- Diseño e implementación de un sistema de gestión de información para el sector de agua y de los servicios sanitarios
- Monitoreo del diseño y la implementación del sistema de gestión de información integrada mencionado

31

B ERRSAN:

- Actualización del mapeo de los proveedores de agua y de los servicios sanitarios.
- Diseño e implementación de un inventario de proveedores de agua y servicios sanitarios clasificados por segmento del mercado.
- Establecimiento de obligaciones para la provisión de agua y de servicios sanitarios en base al inventario mencionado.

C SEAM:

- Fortalecimiento de la capacidad técnica de la dirección de recursos del agua de la entidad incluyendo su área de Recursos Humanos.
- Ejecución de estudios
- Clasificación de las diferentes cuencas de agua del Prestatario de acuerdo a su capacidad de absorber aguas residuales
- Definición de las normas de calidad de acuerdo a la fuente
- Identificación de las zonas vulnerables, incluyendo zonas para recarga del acuífero
- Fortalecimiento de la capacidad operativa de la dirección de licencias ambientales de la SEAM.
-

También fueron definidos como “población objetivo” del Subprograma, aproximadamente 1.317.500 personas, ¹⁹distribuidas en Área Urbana, Rural y Comunidades indígenas.

9. Estructura Organizacional Y Mecanismos De Coordinación

Organización administrativa financiera de la DAPSAN

¹⁹ Cálculo de esta población a partir de 24.500 familias, estimando 5 personas por familia según datos de Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos: DGEEC y 30 comunidades indígenas con 6.500 miembros cada una.



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

La DAPSAN es una dependencia directa del Gabinete Ministerial, es decir no depende de ningún vice ministerio. Dicha Dirección no está constituida como Unidad de Administración y Finanzas (UAF), ni Sub Unidad de Administración y Finanzas (SubUAF), ni como Unidad o Sub Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) O (SubUOC). De esa manera, todas las gestiones presupuestarias de la Dirección se canalizan por la UAF y UOC institucional. Asimismo, se creó la unidad operativa y de coordinación a la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (USAPAS), hoy conocida como Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN).

32

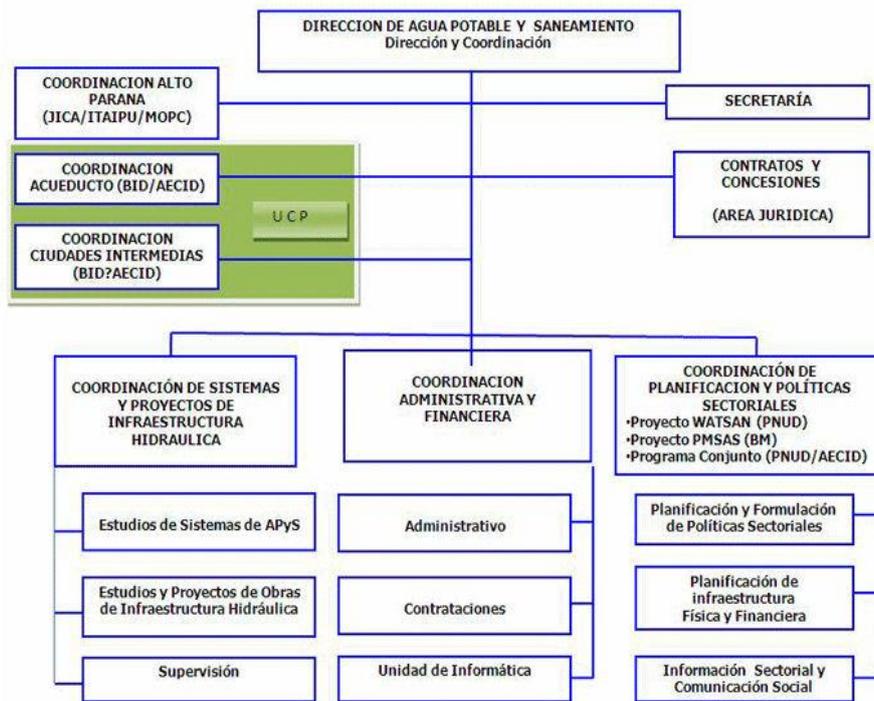
La gestión administrativa y financiera interna corresponde a la Coordinación Administrativa y Financiera, que se divide en tres subunidades o sectores: Administrativo, Contrataciones e Informática. El proceso se integro a la UAF del MOPC y al sistema de contrataciones públicas UOC central.

- a. La Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN) dispone del organigrama siguiente:



Grafico 1

ORGANIGRAMA PROPUESTO DE LA DAPSAN



b. Distribución de funciones de la DAPSAN

A. Director de DAPSAN.

- a) Planificar, organizar, dirigir, controlar, implementar, ejecutar y evaluar las actividades del Componente Programa de Modernización de Servicio de Agua y Saneamiento (PMSAS) correspondiente al MOPC.
- b) Velar por el fiel cumplimiento de los acuerdos asumidos por el Gobierno Paraguayo con el convenio de préstamo N° 7710-PY.
- c) Coordinar las misiones del BIRF.
- d) Revisar los informes técnicos y financieros de la ejecución del subprograma para la presentación al BIRF.
- e) Presentar informes periódicos de monitoreo y evaluación del avance del proyecto identificando las posibles desviaciones del cronograma, objetivo original y planteando las acciones correctivas.
- f) Remitir las solicitudes de no objeción a la gerencia del programa del Banco Mundial.



- g) Supervisar las actividades de las instituciones relacionadas con la ejecución del subprograma
- h) Revisar los informes técnicos y financieros de la ejecución del proyecto para la presentación al Banco Mundial.
- i) Presentar Informes periódicos de Monitoreo y Evaluación del avance del subprograma al Ministro, identificando las posibles desviaciones del cronograma, objetivo original y planteando las acciones correctivas
- j) Realizar la revisión final de los Términos de Referencia, especificaciones técnicas y demás documentos técnicos necesarios para la solicitud de contrataciones de bienes y servicios relacionados con la parte 1 del Programa PMSAS
- k) Elaborar el Presupuesto Anual y gastos así como de sus reparticiones correspondientes de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN – MOPC).
- l) Gestionar la obtención de recursos ante organismos nacionales e internacionales destinados al financiamiento de estudios vinculados al sector, así como la coordinación de cooperación entre agencias en el sector agua y saneamiento a nivel nacional.
- m) Coordinar con otras instituciones y entidades del sector agua y saneamiento
- n) Promover la Capacitación de Funcionarios de la Unidad gestionando su participación en eventos nacionales e internacionales relativos al sector
- o) Promover todas las acciones necesarias para la implementación y fortalecimiento de la política sectorial en lo que haga relación a la enunciación de proyectos y ejecución de obras del sector.

B. Coordinador

- a) Asistir y apoyar para planificar, organizar, dirigir, controlar, implementar, ejecutar y evaluar las actividades del Componente PMSAS correspondiente al MOPC, SEAM, ERSSAN.
- b) Asistir y apoyar para el fiel cumplimiento de los acuerdos asumidos por el Gobierno Paraguayo con el convenio de préstamo Modernización del Sector Agua y Saneamiento N° 7710-PY/BIRF.
- c) Asistir y apoyar para Coordinar las misiones del Banco Mundial (BIRF).
- d) Asistir y apoyar para revisar los informes técnicos y financieros de la ejecución del subprograma para la presentación al BIRF.
- e) Asistir y apoyar para presentar informes periódicos de monitoreo y evaluación del avance del subprograma identificando las posibles desviaciones del cronograma, objetivo original y planteando las acciones correctivas.



- f) Asistir y apoyar para la remisión de solicitudes de no objeción a la gerencia del subprograma del Banco Mundial.
- g) Asistir y apoyar para supervisar las actividades de las instituciones relacionadas a la ejecución del subprograma
- h) Asistir y apoyar para revisar los informes técnicos y financieros de la ejecución del proyecto para la presentación al Banco mundial.
- i) Asistir y apoyar para la revisión final de términos de referencia, especificaciones técnicas y demás documentos técnicos necesarios para la solicitud de contrataciones de bienes y servicios relacionados con la parte 1 del Programa PMSAS.
- j) Asistir y apoyar para elaborar el Presupuesto Anual y gastos así como de las reparticiones correspondientes de la DAPSAN.
- k) Asistir y apoyar en la gestión de obtención de recursos ante organismos nacionales e internacionales destinados al financiamiento de estudios vinculados al sector
- l) Asistir y apoyar para coordinar acciones con otras instituciones y entidades del sector agua y saneamiento.
- m) Asistir y apoyar para promover la Capacitación de Funcionarios de la Unidad gestionando su participación en eventos nacionales e internacionales relativos al sector.
- n) Asistir y apoyar para promover todas las acciones necesarias para la implementación y fortalecimiento de la política sectorial en lo que haga relación a la enunciación de proyectos y ejecución de obras del sector.

C. Responsable Administrativo.

- a) Elaborar y monitorear el Plan de Adquisiciones y Contrataciones de la DAPSAN, en base al Plan Operativo Anual (POA), en el marco de los proyectos liderados por esta.
- b) Elaborar los documentos de las adquisiciones previstas en el Plan de Adquisiciones del PMSAS conforme a las políticas y procedimientos BIRF y de la Dirección Nacional de contrataciones públicas (DNCP)
- c) Remitir las documentaciones de contratación de bienes y servicios de consultoría, al Coordinador del PMSAS para el envío al BIRF solicitando conformidad.
- d) Registrar oportuna y detalladamente el estado de ejecución de los procesos de adquisición de bienes y servicios de consultorías.



- e) Coordinar la actualización constante del avance del PMSAS, en el portal electrónico del MOPC y en el portal Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) del BIRF.
- f) Revisar los Informes Financieros de la Ejecución del Proyecto PMSAS para la presentación al Banco Mundial.
- g) Elaborar el Plan Anual de Contrataciones (PAC) de la DAPSAN correspondientes a las adquisiciones necesarias.
- h) Registrar hechos administrativos, legales y de otra índole que afecten el cumplimiento del Plan de Adquisiciones.
- i) Reportar el avance y ejecución del subprograma
- j) Preparar el Informe técnico de resultados de evaluación de las licitaciones.
- k) Elaborar una base de datos de las licitaciones del proyecto.
- l) Elaborar el POA anual.
- m) Elaborar el informe semestral de avance y resultados de los distintos componentes del subprograma
- n) Realizar el seguimiento administrativo de los procesos de contratación de las adquisiciones de los Proyectos e informar de la situación de cada uno de ellos.
- o) Elaborar los informes semestrales del subprograma
- p) Elaborar los informes especiales requeridos por los entes públicos y privados (BIRF, Ministerio de Hacienda, fiscalía, etc.) en lo referente a las adquisiciones previstas en los proyectos
- q) Formular e implementar, en coordinación con los organismos administrativos componentes, las políticas financieras y de inversiones públicas destinadas al desarrollo de los servicios

D. Especialista Jurídico.

- a) Apoyar en la preparación de documentos legales (contratos, concesiones y adquisiciones), de acuerdo a la normativa legal vigente en la Rca. del Paraguay y a las normativas del Banco Mundial.
- b) Asistir al Asesor Externo Jurídico de la DAPSAN.
- c) Ser el nexo interno entre la DAPSAN y la Dirección de Asuntos Jurídicos de MOPC
- d) Entender en cualquier Expediente remitido a DAPSAN para informe o dictamen, y todos los referentes a la ejecución del Proyecto PMSAS.
- e) Desarrollar y preparar proyectos de ley, decretos y demás instrumentos jurídicos, así como sus modificaciones necesarios a la DAPSAN.
- f) Realizar el seguimiento legal de los procesos de contratación de las adquisiciones de los proyectos e informar la situación de cada uno de ellos.



- g) Asistir y participar técnica y jurídicamente a DAPSAN.
- h) Elaborar informes de actividades y de avance, así como aquellas requeridas por los entes públicos y privados (Banco Mundial, Ministerio de Hacienda, Fiscalía, etc.), en lo referente a las adquisiciones previstas en el PMSAS.
- i) Informar al Director de USAPAS periódicamente cuando hubieren trámites judiciales.
- j) Llevar el control, registro y archivo de toda la documentación legal de la USAPAS.
- k) Realizar otras actividades relacionadas que sean requeridas para la correcta operatividad legal de la USAPAS.

E. Asistente Financiero.

- a) Asistir en la elaboración y monitoreo del Plan de Adquisiciones y Contrataciones de DAPSAN, en base al Plan Operativo Anual (POA), en el marco de los proyectos liderados por esta.
- b) Asistir en la elaboración de los documentos de las adquisiciones del Plan de Adquisiciones del PMSAS conforme a las políticas y procedimientos del BIRF y de la DNCP
- c) Preparar las documentaciones para la contratación de bienes y servicios de consultoría, de conformidad a las normas y procedimientos del Banco Mundial; para su posterior envío al BIRF para sus conformidades
- d) Registrar oportuna y detalladamente el estado de ejecución de los procesos de adquisición de bienes y servicios de consultorías.
- e) Apoyar en la coordinación para la actualización constante del avance del Proyecto de Modernización del Sector Agua y saneamiento (PMSAS), en el portal electrónico del MOPC y en el portal Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) del BIRF.
- f) Apoyar en la revisión de los Informes Financieros de la Ejecución del Programa PMSAS para la presentación al Banco Mundial.
- g) Asistir en la Elaboración del Plan Anual de Contrataciones (PAC) de la USAPAS.
- h) Apoyar en los registros administrativos, legales y de otra índole que afecten el cumplimiento del Plan de Adquisiciones.
- i) Apoyar en el reporte de avance y ejecución del subprograma
- j) Apoyar en la preparación del Informe técnico de resultados de evaluación de las licitaciones.
- k) Asistir en la elaboración de una base de datos de las licitaciones del subprograma
- l) Apoyar en la elaboración del Plan operativo Anual (POA).



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

- m) Apoyar en la elaboración del informe semestral con avance y resultados de los distintos componentes del subprograma.
 - n) Apoyar el seguimiento administrativo de los procesos de contratación de las adquisiciones de los Proyectos e informar de la situación de cada uno de ellos.
 - o) Apoyar en la elaboración de los informes especiales requeridos por los entes públicos y privados (BIRF, Ministerio de Hacienda, fiscalía, etc.) en lo referente a las adquisiciones previstas en los proyectos.
 - p) Apoyar en la formulación e implementación, en coordinación con los organismos administrativos componentes, las políticas financieras y de inversiones públicas destinadas al desarrollo de los servicios.
 - q) Otras materias de su competencia y/o aquellas que le sean asignadas por el Director de USAPAS actual dirección
- c. Dotación total de personal según modalidad de contrato de la Unidad Responsable del subprograma, desagregada por sexo.**



Cuadro N° 5. Nomina del Personal

DAPSAN		SEAM		ERRSAN	
FUNCIONARIOS PERMANENTES	FUNCIONARIOS CONTRATADOS	FUNCIONARIOS PERMANENTES	FUNCIONARIOS CONTRATADOS	FUNCIONARIOS PERMANENTES	FUNCIONARIOS CONTRATADOS
Función que desempeña		Función que desempeña		Función que desempeña	
Chofer PMSAS de dirección	Director DAPSAN		Coordinador técnico de la SEAM		Coordinador técnico
Asesora Legal	Facilitador de la política en APS		Hidrólogo para la SEAM		Coordinador técnico
	Coordinador proyecto 7710-PY		Hidrólogo para la SEAM	Encargada de Contrataciones	
	Asistente administrativo		Hidrólogo para la SEAM		
	Responsable administrativo		Ingeniero sanitario SEAM		
	Asesor legal		Asistente técnico SEAM		
	Asistente técnico en monitoreo y evaluación				
	Asistente Técnico Informático				

Fuente: Dirección de Agua Potable y Saneamiento DAPSAN

El Subprograma tiene dieciséis funcionarios de los cuales cuatro son mujeres y doce son hombres, quienes son responsables al interior de sus respectivas instituciones (en sus distintos niveles funcionales y/o territoriales) y ante otras instituciones relacionadas.

d. Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades de la Unidad

La DAPSAN fue creada por Decreto del Poder Ejecutivo Nro. 5369/2010, dependiente del MOPC. El Decreto 18.880/2002 y su modificación por Decreto 5.516/2010, definen a esta cartera de estado como ente rector del Sector. En tal sentido, y justamente en su labor de rectoría tiene como función principal y primordial realizar o llevar adelante todos aquellos actos o trabajos orientados a la definición de lineamientos, directrices y metodologías de trabajo para el establecimiento de las políticas públicas, y en base a las mismas elaborar el plan estratégico para el desarrollo del Sector de Agua Potable y Saneamiento, en la República del Paraguay. Dicho decreto establece el mecanismo de Coordinación y asigna responsabilidades a DAPSAN. Por su parte la Ley N° 3928/2009²⁰, establece las funciones y objetivos del 7710 PMSAS.

El MOPC inserto dicho proyecto en su estructura presupuestaria como Subprograma.

²⁰ Ley 3928/2009 que aprueba el convenio de Préstamo N° 7710-PY “Proyecto de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento” por USD 64.000.000 (dólares de los estados unidos de América sesenta y cuatro millones), (BIRF).



10. Funciones Y Actividades De Seguimiento Y Evaluación

- a. Para el Componente 1 se establecieron mecanismos de Monitoreo, seguimiento y evaluación en dos niveles diferenciados:

En el diseño del Proyecto se establece muy claramente cómo opera el Seguimiento y Evaluación que realiza la Unidad y el mismo se encuentra formalizado mediante el siguiente procedimiento²¹

“La Unidad de Agua y Saneamiento, dependiente del MOPC, será responsable por el manejo y la puesta en marcha total del Marco de Monitoreo y Evaluación del Proyecto y de los sistemas nacionales de información, en cercana coordinación con otras reparticiones ejecutoras. Será directamente responsable por los informes de avance y del M&E basado en resultados.

El proyecto, a través del Componente 1, establece mecanismos de monitoreo y evaluación en dos niveles distintos. A nivel del proyecto: Un Marco de Monitoreo y Evaluación (MME) que incluye información detallada sobre las comunidades incluidas en el proyecto y para un número limitado de comunidades rurales de comparación no cubiertas por el proyecto bajo el Componente 3, e información sobre la intervención a ser cubierta en el Componente 2; y a nivel nacional: Un Sistema de Información que cubra todo el sector de Provisión de Agua y Saneamiento.

El Mecanismo de Monitoreo y Evaluación a nivel del proyecto hace un seguimiento del avance en la puesta en marcha, mide resultados intermedios y evaluará los impactos del proyecto (en el caso del Componente 3). El marco bosqueja indicadores clave de desempeño, método de recolección de datos y un cronograma para la recolección y las reparticiones responsables

Se utilizan tres herramientas principales para el monitoreo y evaluación (M&E) del proyecto. (a) Informes de avance de todos los componentes; (b) Monitoreo y evaluación basado en resultados para todos los componentes y (c) Evaluación de impacto para el Componente 3.

A nivel nacional, el proyecto apoya la creación de un sistema de información de PAS que permitirá el seguimiento de variables clave a lo largo de varias instituciones.

²¹ Proyecto Modernización del sector agua y saneamiento paginas 29, 98 y 99



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

El sistema de información consiste en el Sistema de Información para la Provisión de Agua a Nivel Rural (SIAR), para el uso interno de SENASA; y en un Sistema de Información para la Provisión de Agua y Saneamiento Nacional más amplio (SIAPS) con insumos de datos provenientes de varias instituciones y para el uso de éstas, tales como ESSAP, ERSSAN y la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC), entre otros. “

“Se tiene prevista la Evaluación basada en resultados para todos los componentes y Evaluación de impacto para el Componente 3. Todas estas evaluaciones serán independientes”

En el caso del Componente 1 se cuenta con una línea de Base fundamentada en un diagnóstico situacional de la DAPSAN, ERSSAN y SEAM.

En el marco del programa conjunto, también se realizó una Evaluación Rápida de la Calidad del Agua (ERCA) tanto en las redes de abastecimiento (ERCA Sistemas) como en pozos someros (ERCA Pozos) del Paraguay.

Se han realizado evaluaciones Ex ante de la viabilidad del Sub Programa en mayo del 2009 en base a variables de análisis financiero y programático, cuyo objetivo principal fue analizar la viabilidad técnica y financiera del subprograma.

11. Reformulaciones Del Subprograma

Conforme a la información proveniente de DAPSAN, no se contemplan modificaciones en el componente 1.

12. Otros Programas Relacionados

El Programa Conjunto para el logro de los Objetivos De Desarrollo del Milenio (ODM), es un programa relacionado y se describe a continuación: El Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento une esfuerzos de instituciones del Gobierno paraguayo, con el apoyo de organismos internacionales de cooperación, para alcanzar una de las metas del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM). La meta que se busca alcanzar es “reducir a la mitad, para el 2015, la proporción de personas sin



acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”. El Objetivo 7 de los ODM es garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Son responsables del programa conjunto la Secretaría Técnica de Planificación (STP), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), a través de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN); el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), a través del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA); y el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN).

Los ODM son ocho objetivos de desarrollo humano que los 192 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el 2015 (uno de los mayores consensos en la historia de los países), el programa conjunto cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Además cuenta con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través del Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (FODM). El FODM es un mecanismo de cooperación lanzado en el año 2006 para impulsar el cumplimiento de los ODM en todo el mundo.²²

Efectos esperados

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 país, mejorados.

²² Agua y Saneamiento.org.py



Principales logros

En coordinación con la Secretaría del Ambiente (SEAM) se actualizó la base de datos del inventario de recursos hídricos del país, disponible en el sitio web de la institución Asimismo, se elaboró conjuntamente con el SENASA, una serie de manuales para la capacitación y el fortalecimiento de las juntas de saneamiento. A diciembre de 2011 se capacitó a más de 500 integrantes (entre presidentes/ as, tesoreros/as, plomeros/as y operarios/as) de unas 126 juntas de saneamiento y de cuatro asociaciones de juntas de saneamiento, más 55 participantes de 14 comisiones de saneamiento indígenas.

La elaboración de guías metodológicas para los primeros Planes de Seguridad del Agua (PSA) implementados en Avaí (Caazapá), Pilar (Ñeembucú) y en las aldeas Primavera y San Ramón de Campo Loa (Chaco) también es otro logro del programa conjunto.

Además, en coordinación con DIGESA, se elaboró un diseño metodológico de control y vigilancia de la calidad del agua, creando laboratorios regionales de control de la calidad del agua potable y capacitando a funcionarios/as de los hospitales regionales de Caazapá y Concepción.

Otra de las innovaciones del programa conjunto fue la aplicación del proceso de Planificación Integral del Acceso Rural (PIAR) en 28 comunidades de los departamentos de Caazapá y Boquerón. Se logró definir y priorizar participativamente los problemas y necesidades de acceso de las poblaciones rurales e indígenas a los servicios de agua y saneamiento.

La PIAR es una herramienta que facilita la recopilación y el análisis de información sobre la ubicación, condición y uso de infraestructura y servicios rurales, así como la priorización participativa de las intervenciones del Estado para mejorar el acceso de la población a infraestructura y servicios básicos. La aplicación de la PIAR fue innovadora porque el proceso de trabajo conjunto permitió a las y los planificadores/ as estatales identificar los problemas y a las y los pobladores/as proponer posibles soluciones, en el marco de un proceso de planificación que responde a las necesidades de las comunidades rurales e indígenas y a las capacidades de los gobiernos locales. Los resultados de la PIAR sirven de base para la intervención de otras instituciones del Estado en esas comunidades. El proceso fue desarrollado conjuntamente por el MSPyBS/ SENASA, las gobernaciones de Caazapá y Boquerón y las municipalidades de Abaí y Moisés Bertoni (de Caazapá) y Filadelfia y Mariscal Estigarribia (de Boquerón). Las comunidades se involucraron directamente en el proceso y en la toma de decisiones.



Considerando la participación de las instituciones del Sector Agua y saneamiento se realizaron coordinaciones y se interactuó en la implementación de actividades.

Cuadro No 6. Otros proyectos relacionados con PMSAS

Nombre del Proyecto	Financiador	Institución responsable	Tipo de proyecto	Costo
<i>PY Alcantarillado Sanitario Asunción, P007926</i>	(BIRF):	ESSAP S.A.	Urbano	US\$72,2 millones
<i>PY Cuarto Proyecto Rural de Suministro de Agua y Saneamiento P039983</i>	BIRF	SENASA	Rural	US\$40 millones
<i>Construcción y Mejora de los Sistemas de Agua y Saneamiento Básico en Comunidades Rurales Pequeñas e Indígenas del País</i>	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, FOCEM	FOCEM	Rural	US\$39,4 millones
<i>Provisión de Agua y Saneamiento a Pequeñas Comunidades</i>	Banco Interamericano de Desarrollo. (BID)	SENASA	Rural	US\$17 millones
<i>Proyecto de Fortalecimiento del Sector Agrícola. Componente de Agua Potable</i>	Banco Japonés de Cooperación Internacional. (JBIC)		Rural	US\$4,1 millones
<i>Fortalecimiento del Sector de Agua y Saneamiento como parte de la Lucha contra la Pobreza</i>	Unión Europea	SENASA	Rural Y urbano	US\$6,5 millones

Fuente: Dirección de Agua Potable y Saneamiento- DAPSAN

13. Antecedentes Presupuestarios

Cuadro N° 7. Presupuesto Total del Subprograma (En millones de guaraníes)

AÑO	Presupuesto total
2009	1238
2010	6722
2011	5923
2012	5080

Fuente Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

Fuente de Financiamiento

Los fondos que financian el proyecto de Modernización Sector Agua y Saneamiento son recursos del crédito externo correspondientes al préstamo del Banco Internacional



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por un monto total de USD 64.000.000, de los cuales USD 4 millones están destinados a la ejecución del Subprograma a cargo del MOPC. En este aspecto, se debe tener en cuenta la contrapartida local en la financiación, (el “pari passu”) la cual determina que el 10 % de los gastos está financiado con Recursos del Tesoro y el restante 90 % financiado con recursos de crédito proveniente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)

45

La misma Ley 3928/2010, que aprobó el Préstamo N° 7710-PY, procedió a la modificación del presupuesto de ingreso del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones para permitir la ejecución del subprograma en 2009, incrementando los recursos por el monto de 830 millones de guaraníes.

Orígenes del Subprograma. Crédito Presupuestario Inicial.

El crédito presupuestario inicial asignado al Ministerio de Obras Públicas, para los meses de noviembre y diciembre de 2009, clasificado como Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento – BIRF 7710-PA”, ha sido el siguiente:



Evaluación del Subprograma "Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)"

Cuadro No 8. Presupuesto del Subprograma

12-13-3-001-23-01				
Entidad	: 12-13	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES		
Tipo de Presup.:	3	PROGRAMA DE INVERSIÓN		
Programa	: 001	ADMINISTRACION DE OBRAS PÚBLICAS		
Sub- Programa	: 23	MODERNIZACION DEL SECTOR AGUA Y DE SANEAMIENTO		
Proyecto	: 1	MODERNIZACION DEL SECTOR AGUA Y DE SANEAMIENTO		
Unidad Resp. :	01	GABINETE DEL MINISTRO		

Código				Descripción	Saldo Presupuestario
OG	FF	OF	DPT.		
137	10	001	99	GRATIFICACIONES POR SERVICIOS ESPECIALES	20.000.000
145	10	001	99	HONORARIOS PROFESIONALES	120.000.000
145	20	402	99	HONORARIOS PROFESIONALES	250.000.000
330	10	001	99	PRIDUCTOS DE PAPEL, CARTON E IMPRESOS	2.000.000
330	20	402	99	PRIDUCTOS DE PAPEL, CARTON E IMPRESOS	20.000.000
540	10	001	99	ADQUISICIONES DE EQUIPOS OFICINAS Y CON.	16.000.000
540	20	402	99	ADQUISICIONES DE EQUIPOS OFICINAS Y CON.	160.000.000
580	10	001	99	ESTUDIOS Y PROYECTOS DE INVERSION	50.000.000
580	20	402	99	ESTUDIOS Y PROYECTOS DE INVERSION	400.000.000
T O T A L					1.038.000.000

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera .SIAF

La unidad asignada para la ejecución de dicho presupuesto es el Gabinete del Ministro, creándose como unidad operativa y de coordinación a la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (USAPAS), hoy conocida como Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN).

Ejecución Ejercicio Fiscal 2009

El Presupuesto total para este periodo fue de Gs 1.238 millones, el cual fue incluido en su totalidad en el Plan Financiero

Se ejecuto en Recursos del Tesoro Gs 85 millones (20,8%), y en fuente de Recursos del Préstamo no se ha tenido ejecución.

La ejecución total del presupuesto en dicho ejercicio fue de Gs 85 millones que representa el 6,8 % del Plan Financiero, quedando un saldo de Gs 1.153 millones (93,8%)



Ejecución Ejercicio Fiscal 2010

El presupuesto inicial para el ejercicio 2010 fue de Gs 3.413 millones, se ha realizado una ampliación presupuestaria de G. 3.309 millones (aumento de 97%), con respecto a este presupuesto inicial, con una disminución de créditos financiados con fuente de Recursos del Tesoro de G. 68 millones (-32%) y un aumento de Gs 3.377 millones (105%) en Recursos del Préstamo.

Los sub grupos con mayor ejecución fueron el de Asignaciones Complementarias financiado con Recursos del Tesoro, con una realización del 100% y el de Personal Contratado, fuente de Recursos del Préstamo, con 97%, en tanto que la fuente de recursos del Tesoro con 47%.

Ejecución Ejercicio Fiscal 2011

El presupuesto inicial para el ejercicio 2011 fue de Gs 8.115 millones, pero se ha realizado un recorte presupuestario de G. 2.193 millones (disminución del 27%), con respecto a este presupuesto inicial, con una disminución de créditos financiados con fuente de Recursos del Tesoro de G. 293 millones (-37%) y una disminución de Gs 1.900 millones (-26%) en Recursos del Préstamo.

Siendo el Presupuesto Final de un total de Gs 5.923 millones, el cual fue incluido en su totalidad en el Plan Financiero.

El porcentaje de ejecución total, ambas fuentes combinadas, fue del 31 %, derivado de la ejecución del 32 % de los Recursos del Préstamo y del 21% de los Recursos del Tesoro.

Ejercicio Fiscal 2012

El presupuesto inicial para el ejercicio 2012 fue de Gs 8.009 millones, pero se ha realizado un recorte presupuestario de G. 2.929 millones (disminución del 36,5%), con respecto a este presupuesto inicial, con una disminución de créditos financiados con fuente de Recursos del Tesoro de G. 57 millones (-9,6%) y una disminución de Gs 2.872 millones (-38,7%) en Recursos del Préstamo.



El porcentaje de ejecución total, en ambas fuentes combinadas, fue del 49,4 %, derivado de la ejecución del 49,4 % de los Recursos del Préstamo y del 48,6% de los Recursos del Tesoro

III. TEMAS DE EVALUACIÓN

Sobre la base de la documentación disponible y los insumos relevados en las entrevistas, se realiza un juicio de los temas de evaluación. Para este análisis se utilizan como marco referencial la Metodología del Marco Lógico (MML) como una herramienta que facilita la comprensión del proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, a los efectos de extrapolar comparativamente los distintos temas de evaluación propuestos en este informe y el Manual²³, que aborda el uso de indicadores de desempeño en el contexto del desarrollo institucional.

1 Diseño del Programa

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con el Diseño del Subprograma

1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

En este punto se destaca- que el problema central constituye la deficiente cobertura de provisión de servicios de agua y saneamiento a nivel urbano y rural, a falta de estos servicios se producen ciertos impactos negativos en la población como ser enfermedades hídricas como la diarrea, disentería y cólera y , deficiente desarrollo comunitario, etc.,. Sumado a esos impactos, se entiende que la cobertura que actualmente se puede satisfacer arroja ciertos problemas institucionales y que constituyen las causas que dieron origen al Proyecto de Modernización del sector de agua y saneamiento y en particular al Componente/Producto 1 “*Apoyo a la modernización- gobernabilidad y fortalecimiento Institucional*” y son las relacionadas con limitaciones en la estructura legal e institucional , problemas de coordinación del sector a nivel nacional y la necesidad de un enfoque integrado para encarar reformas. Los problemas detectados a nivel institucional, tanto de coordinación como de la gobernabilidad del sector fueron considerados aspectos pertinentes y se han priorizado para estructurar el componente 1. Para resolver lo que se denomino

²³ Manual 45 de Indicadores de Desempeño en el Sector Público-ILPES CEPAL



deficiente gobernabilidad del sector, asimismo, se han trazado acciones definidas a ser desarrolladas en cada institución perteneciente al sector.

En lo referente al Componente o Producto 1 “*Apoyo a la modernización-gobernabilidad y fortalecimiento Institucional*”, sus acciones definidas tanto para MOPC, ERSSAN y SEAM, son consideradas pertinentes y correspondientes a la problemática identificada, así como sus beneficiarios intermedios que constituyen las propias instituciones y el personal asignado

No se ha verificado la incorporación del enfoque de género en la definición de los beneficiarios intermedios del componente 1 (Instituciones) ni en la de beneficiarios finales (la población potencial y objetivo del Proyecto) en su totalidad, según la documentación analizada a la que se tuvo acceso. La no incorporación explícita del enfoque de género incide negativamente en la promoción de la inclusión social a los servicios sociales básicos para coadyuvar a que Paraguay cumpla con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) a través del sector.

Los problemas y necesidades detectadas provienen de fuentes secundarias; informes del sector, publicaciones, informes institucionales y de organismos multilaterales²⁴ son considerados pertinentes y correspondientes ya que se basan en estudios realizados en el país. No se verifica antecedentes de participación de afectados o beneficiarios finales en el proceso de análisis de los problemas.

1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

Para evaluar cómo operan las relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles de objetivos se ha tomado como marco referencial lo expresado en el *Manual de Metodología del Marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas* y la *Matriz del Marco Lógico del Proyecto de Modernización del sector de agua y saneamiento*, se han considerado los niveles de objetivos correspondiente al Componente o Producto²⁵ 1 *Apoyo a la modernización del Sector_ gobernabilidad y fortalecimiento institucional.*²⁶ .

El Fin: “*Aumentar la eficiencia, cobertura y sostenibilidad de los servicios de provisión de agua y saneamiento*”, tal como está redactado, no está enunciado de acuerdo al

²⁴ Fuentes mencionadas en el Libro Paraguay. Proyecto de Modernización del Sector de agua y saneamiento. Banco Mundial 2010.

²⁵ Componente es sinónimo de Producto Conforme a la Matriz de Marco Lógico - MML

²⁶ Paraguay. Proyecto de Modernización del Sector de agua y saneamiento. Banco Mundial 2010.



nivel de jerarquía de objetivos que le corresponde ya que apunta a productos que deben ser entregados y debería redactarse como la solución a problemas del nivel superior, estratégico (impacto a largo plazo), de importancia nacional y sectorial y para dar respuesta a las políticas nacionales, específicamente al cumplimiento de tres de los objetivos de alto nivel del Gobierno del Paraguay 2008/2013: reducción de la pobreza, crecimiento sostenido y mejor gobernabilidad al incrementar el acceso a servicios sostenibles de Provisión de Agua y Saneamiento.

El Propósito: “*Mejora de la Gobernabilidad del Sector*”, describe el efecto directo que se quiere lograr al final del periodo de ejecución. Aunque el enunciado es muy amplio en cuanto a su alcance, está directamente vinculado a los problemas y necesidades detectados en el ámbito de la gobernabilidad y coordinación del sector agua y saneamiento.

El propósito debería especificar si la gobernabilidad incluye en su alcance aspectos como la coordinación, la regulación y la implementación de políticas del sector.

Considerando que la gerencia del Componente 1 logre producir los tres Sub Productos o Sub componentes,²⁷ denominados también acciones definidas: 1. *Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones (MOPC) fortalecido, que incluye el fortalecimiento de la DAPSAN en sus funciones para liderar el sector, la puesta en marcha de la planificación estratégica, la definición de la política financiera, puesta en marcha de la estrategia de Buena gobernabilidad y del sistema de información del sector.* 2. *Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) regulando efectivamente el sector y* 3. *Capacidad Fortalecida de Secretaria del Ambiente (SEAM) en recursos hídricos y licencias ambientales, se estará cumpliendo con el propósito.*

Son sub productos necesarios para lograr el propósito el cual es mejorar la gobernabilidad del sector. Los componentes serán producidos dentro del presupuesto que se les asigna.

El enunciado de los sub productos, o acciones esta expresado claramente y se definen como productos a lograr en el proceso de fortalecimiento institucional.

²⁷ siguiendo la lógica del Resumen Narrativo de Objetivos Componente sinónimo de Producto del Manual de Metodología de marco lógico MML



Actividades. De la documentación analizada, se identifica, a priori actividades que serán implementadas por los tres organismos involucrados en este Componente 1: MOPC, ERSSAN y SEAM.

Cuadro N° 9. Actividades por Institución

Organismo Responsable	Actividades
MOPC	Fortalecimiento de la capacidad técnica de la USAPAS
	Provisión de asistencia técnica
	Monitoreo de la implementación de la Estrategia Del Buen Gobierno para el sector del agua y de los servicios sanitarios
	Diseño e implementación de un sistema de gestión de información para el sector del agua y de los servicios sanitarios
	Monitoreo del diseño y la implementación del sistema de gestión de información integrada mencionado
ERSSAN	Finalización y actualización del mapeo de los proveedores de agua y de los servicios sanitarios
	Diseño e implementación de un inventario de proveedores de agua y servicios sanitarios clasificados por segmento del mercado
	Establecimiento de obligaciones para la provisión de agua y de servicios sanitarios en base al inventario mencionado
	Adquisición y utilización de los bienes requeridos
SEAM	Fortalecimiento de la capacidad técnica de la dirección de recursos del agua de la incluyendo su área de recursos humanos
	Ejecución de estudios
	Clasificar las diferentes cuencas de agua del Prestatario de acuerdo a su capacidad de absorber aguas residuales
	Definir las normas de calidad de acuerdo a la fuente
	Identificar las zonas vulnerables, incluyendo zonas para recarga del acuífero
	Fortalecer de la capacidad operativa de la dirección de licencias ambientales de la SEAM

Fuente: Dirección de Agua Potable y Saneamiento DAPSAN



Del análisis de la documentación y de las entrevistas realizadas surge que todas las actividades definidas son necesarias para producir el componente y para el logro del propósito

Se ha identificado con SEAM y MOPC la necesidad de incluir otras actividades necesarias que podrían mejorar la eficacia y/o la eficiencia y que se refiere a la implementación de la Herramienta de Evaluación de Suelo y Agua SWAT²⁸ para potenciar la gestión de los recursos hídricos en base a cuencas considerando todos sus factores físicos. Sin embargo esta no está incorporada al presupuesto actual para su adquisición.

Tampoco se han identificado componentes o actividades que se producen en la actualidad, que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otros más eficaces o ser provistos o ejecutados por el sector privado.

Como conclusión del análisis de la lógica vertical del documento del Marco Lógico, no se observa con claridad la relación causal entre el fin y el propósito, es decir como éste contribuirá a la eficiencia, cobertura y sostenibilidad. Entre Componentes y actividades se da la lógica vertical con los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los dos niveles de objetivos. Se señala que el Sub programa está basado en líneas de acción que atañen al proceso.

1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

En general, la matriz del Marco lógico carece, en su construcción, la columna de medios de verificación y supuestos, elementos importantes para el análisis de la lógica horizontal.

Tomando como referencia el Manual 45 Indicadores de ILPES- CEPAL²⁹ se ha considerado como criterio de análisis de los indicadores lo establecido para las cuatro dimensiones de indicadores (eficacia, calidad, eficiencia, economía) y el ámbito de medición (insumos, procesos, productos y resultados).

La matriz de Marco Lógico del componente/ producto 1, cuenta con indicadores de eficacia/proceso, ya que los mismos se refieren a actividades vinculadas a la ejecución que producirán bienes y/o servicios. No establecen indicadores con las dimensiones de

²⁸ SWAT siglas en ingles referentes a Soil and Water Assesment Tool; Arnold et al, 1998; Arnold y Fohrer, 2005)

²⁹ Manual 45 de Indicadores de Desempeño en el Sector Publico-ILPES(Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social)- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)- Año 2005



calidad, y eficiencia. Si bien, no está explícito en la MML del Componente 1, se cuenta con indicador de Economía/Proceso, debido a que relaciona el factor financiero con la ejecución en el tiempo, lo cual es cuantificado e inclusive el Banco mundial ha hecho un seguimiento continuo al respecto y ha emitido una calificación.

A nivel de Propósito;

Indicador de Eficacia/proceso: *“Unidades de Servicio de agua y alcantarillado instalados y equipados por el MOPC definiendo políticas para el sector”*

Indicador de Eficacia/proceso *“Datos disponibles periódicamente y publicados de la auditoría externa de gestión y financiera, a través de un reporte anual en la página web de ESSAP”*

Los indicadores del nivel del Propósito definen lo se va a lograr (Eficacia) pero en el ámbito del proceso. Ambos indicadores, por ser de procesos no corresponden a este nivel de objetivos. Así mismo, la construcción de los indicadores es deficiente y no se rige en su formulación a las directrices establecidas en el Manual 45 de ILPES-CEPAL.

Al nivel de Componentes/ Producto:

Indicadores de Eficacia/proceso

“Unidad de Servicio de agua y alcantarillado del MOPC instalado y equipado definiendo políticas del sector”.

“SIAPS desarrolladas y generando reportes de acuerdo al marco conceptual de la SIAPS”

“Caracterización de Proveedores de Servicio (Mapeo de Proveedores del Sector) desarrollado y publicado en la Web de la ERSSAN”

“Estándares de clasificación Ambiental instalados por la Dirección de Recursos hídricos”

Los indicadores de este nivel definen lo se va a lograr (Eficacia) pero en el ámbito del proceso. En este nivel deberían establecerse indicadores de producto es decir el bien o servicio que entregará el Sub componente.

No se cuenta con indicadores para medir eficiencia y calidad en ninguno de los niveles. Pero si en forma implícita se reporta indicador de economía/proceso.



Cuadro N° 10. Lógica horizontal del Componente 1

Nivel de Objetivos	Dimensiones de los Indicadores	Medios de Verificación
Fin	No Definido	Sin medios de verificación
Propósito	<p><u>Indicador de Eficacia/proceso:</u> “Unidades de Servicio de agua y alcantarillado instalados y equipados por el MOPC definiendo políticas para el sector”</p> <p><u>Indicador de Eficacia/proceso</u> “Datos disponibles periódicamente y publicados sobre la auditoría externa de gestión y financiera, a través de un reporte anual en la página web de ESSAP”</p>	No Identificado
Sub Componente/ Subproductos	<p><u>Indicadores de Eficacia/proceso</u></p> <p>“Unidad de Servicio de agua y alcantarillado del MOPC instalado y equipado definiendo políticas del sector”.</p> <p>“SIAPS desarrolladas y generando reportes de acuerdo al marco conceptual de la SIAPS”</p> <p>“Caracterización de Proveedores de Servicio (Mapeo de Proveedores del Sector) desarrollado y publicado en la Web de la ERSSAN”</p> <p>“Estándares de clasificación Ambiental instalados por la Dirección de Recursos hídricos”</p>	No Identificado
Actividades		No identificado

Fuente. Elaborado por el equipo evaluador

La matriz del Marco lógico en todos sus niveles no cuenta con la columna de Medios de Verificación, no se establecen las fuentes de donde obtener información que permita medir los mismos. Esta falencia hace que los indicadores no sean objetivamente verificables.

Cabe analizar en este punto a los Supuestos. La matriz de Marco Lógico no define la columna de supuestos que requiere la metodología. No se identifican los supuestos institucionales, ambientales, financieros, sociales, políticos u otros factores que pueden incidir en la implementación del proyecto, en cada etapa: actividades, componentes/productos, propósito y fin.

Sin embargo en el diseño del proyecto se identifican riesgos institucionales y financieros referidos a cada entidad MOPC; ERSSAN y SEAM y son definidos en los siguientes aspectos; Riesgos por entidad, probabilidad de ocurrencia, medidas de



mitigación del riesgo incorporadas en el diseño del proyecto y condición.³⁰ Los riesgos institucionales y financieros identificados son considerados pertinentes y permitirá tomar medidas de mitigación a fin de evitar impactos negativos en la ejecución del proyecto y de los componentes/actividades en especial.

La lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico no se verifica en su totalidad. Los indicadores en los niveles de propósito y componentes corresponden a la dimensión de eficacia y ámbito de procesos. En el nivel de Propósito debería establecerse indicadores de resultados intermedios y en el nivel de Componentes indicadores de productos. Los medios de verificación no están identificados, por lo que no es posible obtener los cálculos requeridos para medir el cumplimiento de los indicadores definidos. Los indicadores requerirán ajuste en cada nivel en sus dimensiones y ámbitos correspondientes para que permitan hacer un seguimiento y evaluar adecuadamente el avance y logro de los mismos.

1.4. Reformulaciones del Subprograma a nivel de Diseño

A la fecha de elaboración de este informe, el proyecto/Componente /producto 1 “Mejorar la gobernabilidad y fortalecimiento institucional” no ha sido reformulado / modificado, desde el punto de vista del diseño.

2 Organización y Gestión del Subprograma

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable.

2.1.1. Estructura Organizacional

Cabe destacar que las Unidades de ejecución de MOPC, ERSSAN y SEAM, están insertas dentro de la estructura formal de cada institución, lo que permite la transferencia efectiva de capacidades desde los consultores contratados hacia los funcionarios y posibilita un trabajo coordinado entre ambas instancias.

La gestión administrativa y financiera corresponde a la Coordinación Administrativa y Financiera del MOPC, que se encuentra dividido en tres subunidades o sectores: Administrativo, Contrataciones e Informática. El proceso se integra a la Unidad

³⁰ página 107 al 109 del Libro Proyecto de Modernización del sector agua y saneamiento.



Administración Financiera (UAF) del MOPC y al sistema de contrataciones públicas UOC central.

La DAPSAN estructuró un organigrama donde la figura de dirección y coordinación general descansa en el director general. Posee a su cargo las Coordinaciones de: a) Alto Paraná (JICA/ITAIPU/MOPC), b) Acueducto (BID/AECID), c) Coordinación Ciudades Intermedias (BID/AECID). Estas dos últimas en una Unidad de Proyecto en la institución, para su coordinación y gestión. Para apoyar a la Dirección General, se conformó una Secretaría para apoyo a la gestión y un Área Jurídica que atiende Contratos y Concesiones.

Así también, se crearon las unidades siguientes: Coordinación de Sistemas y Proyectos de Infraestructura Hidráulica con sus respectivas áreas especializadas, la Coordinación Administrativa Financiera con sus áreas; Administrativa, de Contrataciones e Informática, y la Coordinación de Planificación y Políticas Sectoriales que se encarga de los Proyectos WATSAN (PNUD), Proyecto PMSAS (BM), y el Programa Conjunto (PNUD/AECID), todas las mencionadas son dependencias a cargo del Director de DAPSAN.

En la dotación del Personal del MOPC se puede colegir más adecuadamente la forma en que los contratados para la gestión del proyecto están insertos en la estructura orgánica.

Cuadro N° 11. Dotación de personal de DAPSAN

PERSONAL CONTRATADO DAPSAN (Consultores)
DIRECTOR DAPSAN
FACILITADOR DE LA POLITICA EN APS
COORDINADOR PROYECTO 7710-PY
ASISTENTE ADMINISTRATIVO
RESPONSABLE ADMINISTRATIVO
ASESOR LEGAL
ASIST. TEC. EN MON. Y EVALUACION
ASIST. TECNICO INFORMATICO

Fuente: Dirección de Agua Potable y Saneamiento-DAPSAN

Para implementar las actividades que están bajo su ámbito de responsabilidad la SEAM cuenta con una pequeña unidad de gestión con personal contratado suficiente y calificado y que trabaja en forma coordinada con las diferentes instancias de la institución



Cuadro N°12. Dotación de personal de SEAM

PERSONAL CONTRATADO PARA LA SEAM (Consultores)
Función que desempeña
COORDINADOR TÉCNICO DE LA SEAM
HIDROLOGO PARA LA SEAM
HIDROLOGO PARA LA SEAM
HIDROLOGO PARA LASEAM
INGENIERO SANITARIO PARA LA SEAM
ASISTENTE TÉCNICO PARA LA SEAM

Fuente: Dirección de Agua Potable y Saneamiento

Así mismo, ERSSAN cuenta con tres funcionarios asignados a la ejecución de actividades que están bajo su responsabilidad:

Cuadro N° 13. Dotación de Personal de ERRSAN

PERSONAL CONTRATADO PARA LA ERRSAN (Consultores)
Función que desempeña
COORDINADOR TÉCNICO
COORDINADOR TÉCNICO
ENCARGADA DE CONTRATACIONES (personal de planta)

Fuente: Dirección de Agua Potable y Saneamiento

La incorporación de la unidad de gestión del proyecto en (MOPC) que cruza y transversaliza por las funciones de varias dependencias de la organización, deriva en una estructura matricial que cuenta con ventajas y desventajas. Como Ventajas se menciona a un mayor trabajo coordinado y mayor transferencia de conocimiento del consultor hacia los funcionarios, se obtiene mayor eficiencia de las personas porque se encuentran muy comunicados, los tiempos de respuesta horizontal son más rápidos, se disminuye la presión sobre el número de especialistas con que se cuenta. Como desventajas se mencionan a la dificultad de focalizar y establecer los límites de responsabilidad, se pueden producir confusión y conflictos en las jerarquías. Como conclusión valorativa decimos que la estructura organizacional y la dotación del personal del Componente/Producto 1 es la adecuada tanto a nivel del MOPC, ERSSAN Y SEAM para la producción de los productos, actividades y el logro del propósito.

Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades y funciones.

La Ley N° 3928 Que aprueba el convenio de Préstamo N° 7710-PY “Proyecto de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento” por USD 64.000.000 (dólares de los Estados Unidos de América sesenta y cuatro millones), con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), del 27 de abril de 2009, que está a cargo de los



Ministerios de Hacienda (MH), de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAPS.A.) y amplía el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2009, establece las funciones y objetivos del 7710 PMSAS.

El MOPC inserta dicho proyecto en su estructura presupuestaria como Subprograma.

El mecanismo de coordinación y la asignación de responsabilidades se ha establecido en el diseño del Proyecto, definiendo que el MOPC fungirá de Coordinador del todo el proyecto y será la agencia que ejecute el Componente/ producto 1 a través de la Unidad de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (USAPAS)³¹. Se especifica así mismo, que se debe establecer una cercana coordinación con ERSSAN Y SEAM para los subproductos relacionados con los mismos.

También el MOPC en relación al componente /producto 1 es el responsable de la administración de presupuesto, la contabilidad y la presentación de informes, incluyendo la preparación de informes financieros intermedios no auditados (IFINA), control interno, flujo de fondos y auditoría externa y producirá un grupo de estados financieros intermedios y anuales y de las adquisiciones para ERSSAN y SEAM conforme al Manual Operativo³² que establece todos los mecanismos, instrumentos y criterios de las adquisiciones con detalle y calidad. Esta asignación de responsabilidades se debe a su amplia experiencia en el manejo de fondos y en especial de los provenientes del Banco Mundial.

Se valora al Mecanismo de Coordinación como válido para los aspectos de naturaleza técnica bajo responsabilidad de cada institución, ya que están delimitadas conforme a su misión institucional.

La asignación de responsabilidades y funciones en el Proyecto y los mecanismos de coordinación con las otras instituciones ERSSAN Y SEAM se establecen en el documento del proyecto, y al interior de cada institución MOPC, ERSSAN Y SEAM (en sus distintos niveles funcionales y/o territoriales) se establece mediante los manuales de funciones y los términos de referencias y obligaciones de los consultores³³.

³¹ Proyecto de Modernización del sector agua y saneamiento: páginas 28 y 29

³² Manual Operativo para adquisiciones y contrataciones del Proyecto Modernización del Sector Agua y saneamiento. Si bien este manual desarrolla otros ítems importantes, el volumen al que hemos accedido se refiere solo a las cuestiones mencionadas.

³³ Términos de Referencias de Consultores de MOPC Y SEAM.



El mecanismo de coordinación y asignación de responsabilidades interinstitucionales y para el fortalecimiento institucional se operativiza a través de Convenios entre el MOPC y ERSSAN³⁴ y SEAM³⁵, de conformidad al marco del convenio de Préstamo N° 7710-PY “Proyecto de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento”

El panel de Evaluadores ha accedido únicamente el Convenio suscrito entre MOPC y ERSSAN y la misma cuenta con todas las referencias que establecen mecanismos de coordinación, asignación de responsabilidades y funciones con toda claridad. Establecen el objeto y monto del mismo, forma de implementación, las obligaciones y funciones del MOPC y las obligaciones y funciones de ERSSAN, la aplicabilidad del convenio, los derechos del prestatario y la comunicación entre partes. El Coordinador del MOPC ha manifestado que el Convenio con SEAM, establece las mismas condiciones que el anteriormente mencionado.

En entrevistas con referentes institucionales se han detectado e identificado los problemas y los cuellos de botella del mencionado mecanismo, y se refieren a la excesiva lentitud de las instancias administrativas internas del MOPC, relacionados a la aprobación de documentos y al proceso de adquisición y pagos, en las siguientes etapas:

Para Adquisiciones, la principal dificultad radica en el tiempo que insume el Comité de Evaluación para recomendar la adjudicación. No existen límites de tiempo o días establecidos para expedirse dicho Comité. Como ejemplos; desde febrero de 2013 a la fecha se encuentra en el Comité de Evaluación el expediente para adquirir el Sistema de Información Único (SIU), solicitado por ERSSAN. También la terna para contratación de Auditores se encuentra en la misma situación.

A ello se debe agregar el tiempo que insumió la elaboración de los términos de referencia o especificaciones en ERSSAN o SEAM, que posteriormente se remiten a MOPC a efectos de la adquisición del bien o servicio.

Del análisis de la documentación, no se observa concentración de responsabilidades institucionales, sino que las mismas están enmarcadas en sus respectivas funciones técnicas.

³⁴ Convenios suscritos entre el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y Ente Regulador de Servicios Sanitarios y la Secretaría del Ambiente para la Ejecución del Fortalecimiento de la Capacidad Institucional y Operativa del ERSSAN y de SEAM, en el Marco del Convenio de Préstamo N° 7710 Py “Proyecto de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento”, con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento(BIRDF) , aprobado por Ley 1.928 de 2009

³⁵ No hemos accedido al Convenio MOPC-SEAM



La decisión del Proyecto de asignar al MOPC las responsabilidades de administración y de recursos y gerenciamiento del Componente o Producto 1, se debe a la amplia experiencia del mismo en manejos de fondos del Banco Mundial. También se observa que la distribución de responsabilidades para los diferentes cargos es la adecuada³⁶.

2.1.2. Gestión y Coordinación con programas relacionados

Debido a que el componente o Producto 1 “*Mejora de la gobernabilidad y fortalecimiento institucional*” establece acciones de planificación, estrategias y políticas del sector y es más normativo, se da necesariamente una complementariedad con los componentes 2 “*Provisión de agua y saneamiento urbano y fortalecimiento de la ESSAP*” y componentes 3 “*Provisión de agua y saneamiento y educación en higiene a nivel rural*” que trabajan en niveles más operativos del sector.

Del análisis de la documentación y de las entrevistas, se verifica que en el marco del diseño programático y presupuestario existe una complementariedad de todos los componentes previstos. La modalidad de operación está prevista de manera a evitar repeticiones, propiciar la coordinación y articulación. El proyecto establece que cada agencia ejecutora³⁷ (Unidad de MOPC, ESSAP y SENASA) es responsable por las funciones de manejo financiero (MF) de sus respectivos componentes, incluyendo el presupuesto, la contabilidad y la presentación de informes, la preparación de informes financieros, intermedios no auditados (IFINA), control interno, flujo de fondos y auditoría externa. Hay tres grupos segregados de informes intermedios y estados financieros anuales a ser auditados en forma separada. Los informes financieros son preparados por el MOPC, la ESSAP y el SENASA para los Componentes 1, 2, respectivamente.

2.1.3. Mecanismos de participación ciudadana

No se observa en el diseño del Componente/Producto 1 “*Mejora de la gobernabilidad y fortalecimiento institucional*” la definición de mecanismos de participación ciudadana.³⁸

³⁶ Términos de Referencia de equipo técnico contratado MOPC y SEAM y ERSSAN

³⁷ Proyecto Modernización del sector agua y saneamiento páginas 98 y 99

³⁸ El Componente 1 no realiza transferencias, inversiones o subsidios para sectores sociales, en tanto no existe porque el proyecto no contempla. Nota aclaratoria de la DAPSAN, de 24 de mayo de 2013, dirigida a Econ. Ana María Fernández. Directora de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.



2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes

Los criterios de focalización han sido pertinentes ya que se basaron en la identificación de debilidades institucionales debidamente analizadas. Considerando que el ámbito de actuación de este componente es de planificación, políticas públicas y gobernabilidad del sector, los criterios de selección de beneficiarios intermedios institucionales (DAPSAN; ERSSAN y SEAM) son adecuados.

No se observa en el diseño y en especial en este Componente/Producto, la incorporación del enfoque de género.

2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de Pago

Para la realización de pagos a consultores el procedimiento establece en primer lugar, contar con la No objeción del Banco, luego pasa a Recursos Humanos para su aprobación, va a Asesoría Jurídica para a revisión de los aspectos contractuales, luego al Ministro para su firma y posteriormente al Viceministro de administración financiera también para su firma. En casos conocidos de demora excesiva en el pago a consultores, estas se produjeron por falta de firma del Viceministro aun cuando el Ministro ya había firmado.

En las licitaciones llamadas por la DAPSAN, en los contratos de las empresas consultoras adjudicadas, para la realización de estudios, investigaciones y proyectos, no está incluida la medición de indicadores de desempeño para monitorear el logro del objetivo del programa, sino definiciones y plazos de productos a entregar por el contratista que debe contar con la aprobación de informes parciales y finales.

Tampoco existen incentivos explícitos. Sin embargo, están previstas penalizaciones aplicadas por demoras o defectos de productos entregados incumplidos según el cronograma de entregables, los cuales una vez cumplidos, son pagados al contratista, por lo que no es una penalización que impacte fuertemente y que permita incitar al contratista a mejorar en el cumplimiento contractual.

Medidas necesarias en caso de no cumplirse con los criterios de asignación / distribución de recursos establecidos.



Como se explicó anteriormente, es difícil que la DAPSAN y el MOPC tomen medidas internas y autónomas ya que hasta ahora la asignación de recursos, presupuestarios al menos, se compadece prácticamente en su totalidad a los términos de Contrapartida Local (“*Pari Passu*”) del Convenio de Préstamo 7710-PY.

No está previsto en el proyecto ni en el convenio de préstamo transferencias de recursos financieros a las entidades beneficiarias, solamente se previó el traspaso a las mismas en forma de bienes y servicios adquiridos y contratados en el marco de la ejecución del proyecto en cumplimiento al Convenio (MOPC-ERRSAN) y al contrato de préstamo subsidiario (MOPC-ESSAP) respectivos

En los casos de recursos usados, sin son traspasados a terceros, se usa un convenio que formaliza su uso, lo que se evalúa como apropiado, al ser el instrumento tradicionalmente usado por los organismos públicos para estos efectos.

2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad

Desde la perspectiva del diseño del proyecto el Mecanismo de Monitoreo y Evaluación (MME), prevé la generación de información, el uso de base de datos disponibles, la retroalimentación para la toma de decisiones, la actualización de la información. El MME constituye en su diseño un sistema muy completo para el seguimiento y evaluación del proyecto en su conjunto. Sin embargo el mismo, es insuficientemente implementado, ya que los informes de avance presentados por cada institución no permiten realizar análisis comparativo entre lo programado y lo ejecutado.

Adicionalmente el Proyecto utiliza el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA)³⁹ para el seguimiento y monitoreo por parte del MOPC y del Banco Mundial. Del análisis del SEPA se verifica que se puede realizar un seguimiento efectivo a las adquisiciones, contrataciones de consultores, licitaciones, etc., ya que ofrece información oportuna para diferentes categorías de usuarios relacionados al estado del contrato, categoría, tipo de gasto por componente, nombre del proceso, control y observaciones. Este sistema no permite cuantificar los indicadores de la matriz del Marco Lógico del Sub programa.

Se ha verificado, mediante las entrevistas con referentes institucionales, la efectividad de la implementación del Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), ya

³⁹ Se ha accedido al SEPA y se cuenta con un reporte al día de adquisiciones y contrataciones.



que opera en función de seguimiento y evaluación desarrollado por el proyecto en cuanto a generación de información, cuenta con la disponibilidad oportuna de la información sobre las adquisiciones. A esto se suma, los informes periódicos de las otras instituciones como SEAM y ERSSAN, que generan información periódica y oportuna, para la elaboración de los informes semestrales para el Ministerio de Hacienda y para el Banco Mundial. La información generada no siempre retroalimenta la toma de decisiones, tampoco permite identificar los logros y debilidades. Se debe mencionar la comunicación fluida que mantiene MOPC con SEAM y ERSSAN, a través de emails y llamadas telefónicas, que complementan a la documentación existente en materia de seguimiento y evaluación.

Este sistema de seguimiento y evaluación permite hacer un monitoreo operativo de las actividades, pero no reporta avance de los indicadores establecido en el Marco Lógico.

Cabe destacar, que la ciudadanía no es informada por los ejecutores sobre los avances en la ejecución programática y financiera de este componente.

3 Eficacia y Calidad del Subprograma

3.1 Desempeño del Subprograma en cuanto a la Producción de Componentes

El componente 1 “Apoyo a la Modernización, Gobernabilidad y Fortalecimiento Institucional” financia el fortalecimiento de la capacidad técnica de las Instituciones que la integran, dentro de la capacidad específica de cada uno de los entes, y del manejo del presupuesto dentro de un marco de restricciones definidas, en particular comprende una serie de servicios de consultoría, auditorías, servicios de no consultoría, capacitación y bienes.

Se ha relevado información que hace a la producción de los productos, en base a la cadena de resultados prevista en la Matriz del Marco Lógico (Anexo III. Matriz del Marco Lógico Analizado) y se identifica muy especialmente, que los informes no reportan el grado de avance de los indicadores de componentes. Solamente se reporta avances de las actividades.⁴⁰

Existe retraso en la implementación del componente 1, originado en la demora de los procesos de aprobaciones, administrativos y de adquisiciones del MOPC. A la fecha de la elaboración del Informe el proyecto tiene una ejecución del 39%.

⁴⁰ Anexo III Matriz de Desempeño.



La evolución histórica en el desempeño de los componentes en cuanto a niveles de producción, se ha caracterizado por la demora durante los años 2011, 2012 y el primer semestre del 2013⁴¹. Las Misiones de Supervisión y Monitoreo del Banco Mundial (BM) han considerado la implementación en el primer y segundo semestre del 2012, como moderadamente insatisfactorio.⁴² Los reportes de supervisión del BM refieren como aspectos relevantes el escaso avance de progreso hacia objetivos de desarrollo y al progreso en general en la implementación, deficiente coordinación interinstitucional, escaso avance de actividades de DAPSAN, ERSSAN y SEAM, y el retraso en los procedimientos internos del MOPC.

Considerando que los indicadores de nivel de componentes no cuentan en sus definiciones operacionales la cuantificación de los logros, y son considerados indicadores de procesos, lo cual hace difícil establecer mediciones a este nivel.

Como informe de progreso se cuenta con el cumplimiento de la ejecución financiera entre planificado y ejecutado para un período de tiempo, en base a el indicador de economía/ proceso que implícitamente se implementa.

Los indicadores de desempeño a nivel de sub componentes, no cuentan con definiciones operacionales en relación a la cuantificación del logro y son insuficientes para medir el desempeño del componente relacionado al avance de los mismos. *Anexo IV. Matriz de Indicadores de Desempeño analizados.*

En entrevistas realizadas se manifiesta que existen problemas de cumplimiento de plazos de todos los productos enviados al MOPC para su aprobación y pago, debido a las demoras que insumen los procedimientos internos de la institución.

En términos generales, se observan demoras en la marcha de los procesos de adquisiciones. Principalmente, en los procesos de aprobación internos del MOPC, situación que entre otras ha llevado a que algunos consultores individuales han comenzado a prestar servicios sin disponer de sus contratos firmados.

La misión de Seguimiento y Monitoreo del Banco Mundial ha solicitado enfáticamente adoptar las medidas necesarias para: (i) llevar a cabo los procesos de adquisiciones en tiempos razonables, (ii) normalizar a la brevedad la situación contractual de los

⁴¹ Informe de Avance del Primer y Segundo semestre del 2013 e informe financiero no auditado al 30 de junio de 2013.

⁴² Misión de Supervisión del BM correspondiente del 31 de mayo al 14 de junio de 2012



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

consultores individuales y enviar al Banco un informe en el que se detallen las medidas adoptadas para normalizar la situación antes del 30 de noviembre de 2012.

Cabe destacar que para acelerar las aprobaciones por el MOPC de las licencias ambientales correspondiente a la SEAM y las licencias ambientales de los otros componentes del proyecto, se ha contratado a un técnico para la revisión y el análisis, como una medida correctiva para acortar los plazos de aprobación.

Los avances significativos pueden observarse a nivel de actividades, en esta etapa de ejecución.⁴³

Se concluye que en base al análisis de los indicadores definidos en la Matriz de Marco Lógico, al plan operativo y en base a la cuantificación del nivel de producción, el componente 1 se encuentra en un nivel de demora, con una ejecución del 39%.

En base al cuadro N° 12 de los avances logrados se concluye que el fortalecimiento de las instituciones (DAPSAN, ERSSAN Y SEAM) se encuentra en estado de retraso.

⁴³ Cuadro N° 10. Demostrativo del desempeño. Página 58



Cuadro N° 14. Demostrativo del Desempeño⁴⁴

	Actividades Programadas	Avance Logrado
a) MOPC Fortalecido	Fortalecimiento de la capacidad técnica de la USAPAS ⁴⁵	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Contratación de Consultores individuales nacionales para la ejecución del componente :</i> <ul style="list-style-type: none"> • Director de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN) • Coordinador de la DAPSAN • Coordinador del Proyecto 7710-PY • Asesor Legal • Asistente Técnico de Monitoreo y Evaluación • Asistente Técnico Informático • Responsable administrativo ➤ <i>Adquisición de Equipos Informáticos para la DAPSAN:</i> ➤ <i>Adquisición de Mobiliario para la DAPSAN</i>
	Planificación del Sector y desarrollo de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Contratación de Consultor Facilitador para la Elaboración de Lineamientos de Políticas de Agua Potable y Saneamiento.</i> ➤ <i>Diseño de las Políticas de Agua y saneamiento</i> ➤ <i>Plan Estratégico de DAPSAN</i>
	Monitoreo de la implementación de la Estrategia Del Buen Gobierno para el sector del agua y servicios sanitarios	No registra avance
	Diseño e implementación sistema de gestión de información para el sector del agua y de los servicios sanitarios	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Contratación de Consultor Especialista para la Elaboración del Modelo Conceptual del S.I.S.</i> ➤ <i>Consultoría para el desarrollo del Análisis y programación del SIS</i>
	Auditoría del Proyecto Modernización del Sector Agua y Saneamiento – Componente 1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Contratación de Consultoría para Auditoría de Préstamo correspondiente al año 2012</i>
	Fortalecimiento ERSSAN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Adquisición de equipo informático, video conferencia y comunicación</i> ➤ <i>Adquisición de Insumos</i>
	Marco Regulatorio Tarifario del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la Rca del Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Consultoría para Análisis y Modificación de la Reglamentación del Marco Regulatorio Tarifario del Servicio de Agua Potable en proceso de No objeción</i>

⁴⁴ El cuadro Demostrativo de Desempeño corresponde solamente a nivel de actividades

⁴⁵ Informe de avance al 31 -12-2012 e Informe de avance al 30 de junio de 2013



Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

(b): ERSSAN regulando efectivamente el sector.	Finalización y actualización del mapeo de los proveedores de agua y de los servicios sanitarios	➤ <i>Consultoría del Mecanismo Sustentable p/ el Análisis, Diseño e implementación de base de datos del Sistema de Información Único SIU. Con No Objeción por parte del B.M. En proceso de negociación⁴⁶</i>
	Diseño e implementación de un inventario de proveedores de agua y servicios sanitarios clasificados por segmento del mercado	No registra
	Establecimiento de obligaciones para la provisión de agua y de servicios sanitarios en base al inventario mencionado	No registra
(c): Capacidad fortalecida de SEAM en recursos hídricos y licencias ambientales.	Fortalecimiento de la capacidad técnica de la Dirección de recursos del agua de la incluyendo su área de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Contrataciones de Consultores individuales nacionales varios:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Coordinador Técnico para la SEAM</i> • <i>Especialista en Sistema de Información Geográfica (SEAM)</i> • <i>Hidrogeólogo para la SEAM.</i> • <i>Hidrólogo para la SEAM.</i> • <i>Ingeniero Sanitario para la SEAM</i> ➤ <i>Adquisición de equipo informático, video conferencia y comunicación</i> ➤ <i>Adquisición de Insumos</i>
	Ejecución de estudios	No registra avance
	Clasificar las diferentes cuencas de agua del Prestatario de acuerdo a su capacidad de absorber aguas residuales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Definición de cuencas pilotos para la instalación de estaciones Hidrométricas:⁴⁷</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Cuenca del Río Tebicuary</i> • <i>Cuenca del Arroyo Yuquyry;</i> • <i>Cuenca del Arroyo Capiibary;</i> • <i>Cuenca del Arroyo. Yhaguy;</i> • <i>Acuífero Patiño;</i> ➤ <i>Equipos de Instalación de Red hidrométrica en proceso de llamado a licitación.</i> ➤ <i>Medición de Caudal en la Cuenca del Río</i>

⁴⁶ Nota DAPSAN Nº 14/13 de conformación de equipo de negociación

⁴⁷ Informe de Avance de SEAM Primer trimestre 2013



		<p><i>Tebicuary, Cuenca del Rio Capiibary y cuenca del lago</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboración de base de datos espaciales (imágenes satelitales, DEM, mapas de características del suelo) de 5 cuencas piloto. ➤ <i>Talleres con autoridades, gremios, ciudadanos y usuarios de la cuenca del lago Ypacaraí</i>
	Definir las normas de calidad de acuerdo a la fuente	No registra
	Identificar las zonas vulnerables, incluyendo zonas para recarga del acuífero	No registra
	Fortalecer de la capacidad operativa de la Dirección de licencias ambientales de la SEAM	No Registra

Fuente. Dirección de Agua Potable y Saneamiento-DAPSAN

3.2 Desempeño del Programa a nivel de Propósito

3.2.1 Análisis de Cumplimiento del Propósito

El Propósito: “*Mejora de la Gobernabilidad del Sector*”, describe el efecto directo que se quiere lograr al final del periodo de ejecución

A la fecha, no existen reportes que expresen el avance de los indicadores de propósito.

La ejecución del componente 1 presenta retraso y la producción de los sub componentes y actividades realizadas son insuficientes para el logro del propósito.

De tomarse medidas correctivas en relación al efectivo cumplimiento de los plazos de aprobación, adquisiciones y pagos por parte del MOPC, el Propósito puede lograrse implementando todos los Sub componentes y actividades.



3.2.2 Beneficiarios Efectivos del Subprograma

Este componente o Producto tiene por objeto la modernización y Fortalecimiento de las instituciones del Sector y como beneficiarios intermedios a las siguientes instituciones DAPSAN (ex USAPAS), ERSSAN, y SEAM⁴⁸.

Como beneficiarios efectivos del subprograma, se ha definido a la totalidad de la población objetivo, es decir, 1.317.500 personas distribuidas en Área Urbana, Rural y Comunidades indígenas

3.2.3 Análisis de Cobertura

Este componente o producto tiene por objeto la modernización y Fortalecimiento de las instituciones del Sector y la cobertura incluye a DAPSAN (ex USAPAS), ERSSAN, y SEAM cuyo alcance es a nivel estratégico, nacional e implica a la gobernabilidad del sector, políticas públicas, normativas y funciones específicas de cada institución.

3.2.4 Focalización del Subprograma

La focalización de beneficiarios indirectos, se realizó en base a criterios fundados en las debilidades y necesidades institucionales identificadas en el marco de las funciones de DAPSAN, ERSSAN Y SEAM, relacionados con el sector agua y saneamiento.

Con los Subcomponentes o sub productos definidos se logra un abordaje institucional a los problemas priorizados por el MOPC; ERSSAN y SEAM, según la información disponible.

3.2.5 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Los referentes institucionales entrevistados refieren satisfacción con respecto a la pertinencia y a la utilidad de los productos entregados y al intercambio y retroalimentación en los aspectos programáticos y técnicos.

Sin embargo, refieren reclamos de parte de ERSSAN y SEAM respecto de la oportunidad de producción y entrega de los sub productos/insumos, por la excesiva demora del MOPC para la aprobación de TDRS, adquisiciones, contrataciones de consultores y pagos de honorarios.

⁴⁸ Paraguay: Proyecto de modernización del sector de agua y saneamiento, editado por el ©Banco Mundial en el 2010, Impreso en: Editorial Gráfica Mercurio



3.3 Desempeño del Subprograma a nivel de Fin

Considerando que el Fin no cuenta con indicadores para su medición, tampoco se encuentran en los reportes registros de su desempeño. El fin no da respuestas a problemas del nivel superior, estratégico ya que su construcción apunta a productos que deben ser entregados.

70

En base a los avances registrados no se puede medir el cumplimiento del Fin. Para el cumplimiento de la cadena de resultados, deberá así mismo, precisarse más claramente el propósito.

Mejorando la gobernabilidad, la regulación del sector, el fortalecimiento institucional de DAPSAN, ERSSAN y SEAM, para la coordinación de las políticas públicas, se contribuirá a aumentar la eficiencia, cobertura y sostenibilidad de provisión de agua y saneamiento.

Se ha identificado que los criterios adoptados de priorización de problemas y las hipótesis asumidas durante la misión de análisis del Banco Mundial y el desarrollo del diseño del componente 1 en particular han sido acertados y generaran el beneficio esperado de mejora de la gobernabilidad del sector. Para esto se deberán abordar el mejoramiento de los problemas de gobernabilidad, eficiencia y retrasos identificados más arriba.

No se ha identificado efecto no planeado del Subprograma o cambios de cobertura institucional.

4 Recursos Financieros

Porcentaje del presupuesto ejecutado respecto al Presupuesto y al Plan Financiero asignado.

Ejercicio 2009

A fin de posibilitar la ejecución del subprograma, en dicho periodo, se incluyó la partida presupuestaria proveniente de la fuente de financiamiento autorizada por la Ley 3928/2010 que aprobó el Préstamo N° 7710-PY, procediendo a la modificación del presupuesto de ingreso del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Siendo el Presupuesto de un total de Gs 1.238 millones, el cual fue incluido en su totalidad en el Plan Financiero. Siendo su distribución por Fuente de Financiamiento la siguiente:



Cuadro N° 15 Ejecución Presupuestaria 2009

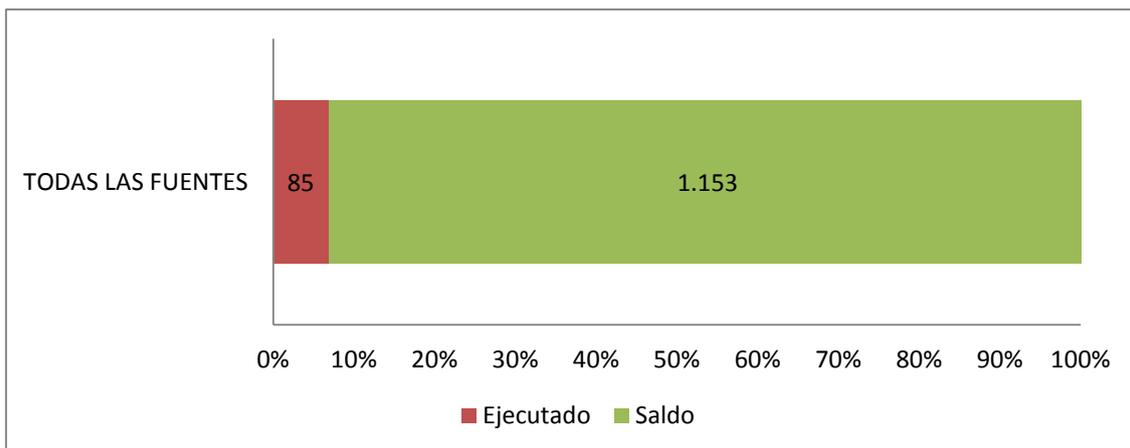
EJECUCION PRESUPUESTARIA 2009				
En millones de Guaraníes				
	PRESUP. FINAL	PLAN FINANCIERO	EJECUCION	% EJECUCION
FF 10 - REC. ORDINARIOS	408	408	85	20,8
FF 20 - REC. EXTENOS	830	830		
TODAS LAS FUENTES	1.238	1.238	85	6,8

Fuente: Elaborado por el panel de consultores en base Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

En este periodo el porcentaje de ejecución del presupuesto en fuente de Recursos Ordinarios fue del 20,8 %, sin embargo en fuente de Recursos del Préstamo no ha tenido ejecución. Una explicación a la nula ejecución de los fondos del préstamo podría ser su tardía inserción al presupuesto de este periodo (2009), ya que este hecho se produjo en noviembre/diciembre época en que ya se cierra el periodo de ejecución presupuestaria.

La ejecución total del presupuesto en dicho ejercicio fue de Gs 85 millones que representa el 6,8 % del Plan Financiero, quedando un saldo de Gs 1.153 millones (93,8%)

Grafico 2. Ejecucion Plan Financiero en millones de Gs



Fuente : Elaborado por el panel de consultores en base Sistema Integrado de Administracion Financiera-SIAF



Ejercicio 2010

El presupuesto inicial para el ejercicio 2010 fue de Gs 3.413 millones, pero se ha realizado una ampliación presupuestaria de G. 3.309 millones (aumento de 97%), con respecto a este presupuesto inicial, con una disminución de créditos financiados con fuente de Recursos del Tesoro de G. 68 millones (-32%) y un aumento de Gs 3.377 millones (105%) en Recursos del Préstamo.

Siendo el Presupuesto Final de un total de Gs 6.722 millones, el cual fue incluido en su totalidad en el Plan Financiero. Siendo su distribución por Fuente de Financiamiento la siguiente:

Cuadro N° 16 Ejecución Presupuestaria 2009

EJECUCION PRESUPUESTARIA 2010					
En millones de Guaraníes					
	PRESUP. INICIAL	PRESUP. FINAL	PLAN FINANCIERO	EJECUTADO	% EJECUTADO
FF 10 - REC. ORDINARIOS	208	140	140	77	55%
FF 20 - REC. EXTENOS	3.205	6.582	6.582	598	9%
TODAS LAS FUENTES	3.413	6.722	6.722	675	10%

Fuente: Elaborado por el panel de consultores en base Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

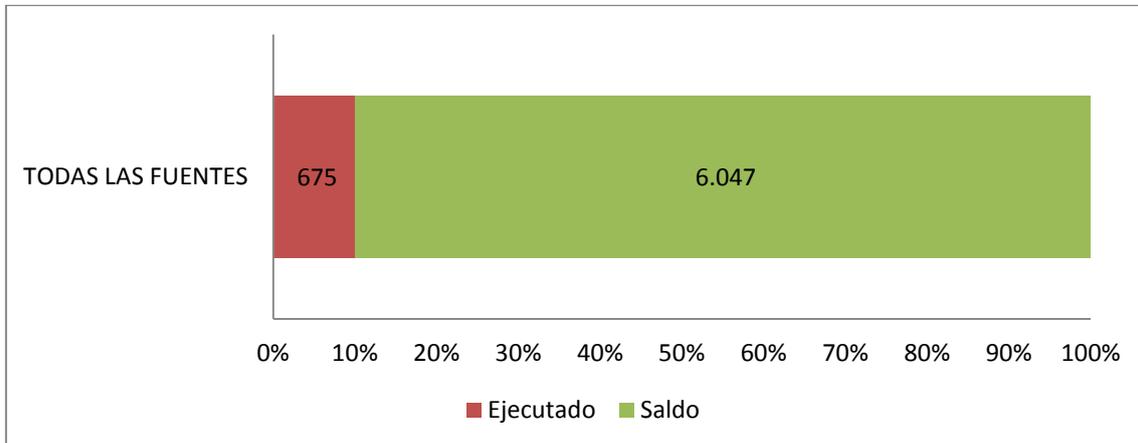
En este periodo el porcentaje de ejecución del presupuesto en fuente de Recursos Ordinarios fue del 55 %, y en fuente de Recursos del Préstamo fue del 9%.

Los sub grupos con mayor ejecución fueron el de Asignaciones Complementarias financiado con Recursos Ordinarios, con una realización del 100% y el de Personal Contratado, fuente de Recursos del Préstamo, con 97%.

La ejecución total del presupuesto 2010 fue de Gs 675 millones (10%), quedando un saldo de Gs. 6.047 millones (90%).



Gráfico 3. Ejecución del Plan financiero en millones Gs.



Fuente : Elaborado por el panel de consultores en base Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

Ejercicio 2011

El presupuesto inicial para el ejercicio 2011 fue de Gs 8.115 millones, pero se ha realizado un recorte presupuestario de G. 2.193 millones (disminución del 27%), con respecto a este presupuesto inicial, con una disminución de créditos financiados con fuente de Recursos del Tesoro de G. 293 millones (-37%) y una disminución de Gs 1.900 millones (-26%) en Recursos del Préstamo.

Siendo el Presupuesto Final de un total de Gs 5.923 millones, el cual fue incluido en su totalidad en el Plan Financiero. Siendo su distribución por Fuente de Financiamiento la siguiente:

Cuadro N° 17 Ejecución Presupuestaria 2011

EJECUCION PRESUPUESTARIA 2011					
En millones de Guaraníes					
	PRESUP. INICIAL	PRESUP. FINAL	PLAN FINANCIERO	EJECUTADO	%EJECUTADO
FF 10 - REC. ORDINARIOS	795	503	503	103	20,5%
FF 20 - REC. EXTENOS	7.320	5.420	5.420	1.718	31,7%
TOTAL	8.115	5.923	5.923	1.821	30,7%

Fuente : Elaborado por el panel de consultores en base Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

El porcentaje de ejecución total, en ambas fuentes combinadas, fue del 30,7 %, derivado de la ejecución del 31,7 % de los Recursos del Préstamo y del 20,5% de los Recursos del Tesoro.



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma "Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)"

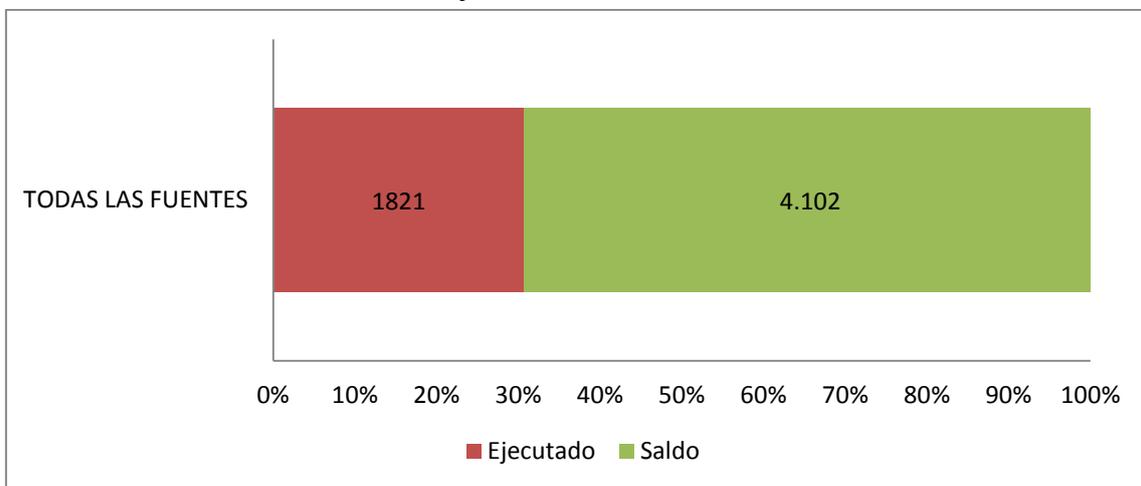
El sub grupo con mayor ejecución fue el 140 Personal Contratado con 88% de realización.

Comparado con la ejecución del ejercicio inmediatamente anterior, se ha mejorado ostensiblemente, con una progresión del 9 al 31 % de ejecución.

La ejecución total del presupuesto 2011 fue de Gs 1.821 millones (30,7%), quedando un saldo de Gs. 4.102 millones (69,3%).

74

Grafico 4. Ejecucion del Plan financiero



Fuente : Elaborado por el panel de consultores en base Sistema Integrado de Administracion Financiera-SIAF

Ejercicio 2012

El presupuesto inicial para el ejercicio 2012 fue de Gs 8.009 millones, pero se ha realizado un recorte presupuestario de G. 2.929 millones (disminución del 36,5%), con respecto a este presupuesto inicial, con una disminución de créditos financiados con fuente de Recursos del Tesoro de G. 57 millones (-9,6%) y una disminución de Gs 2.872 millones (-38,7%) en Recursos del Préstamo.



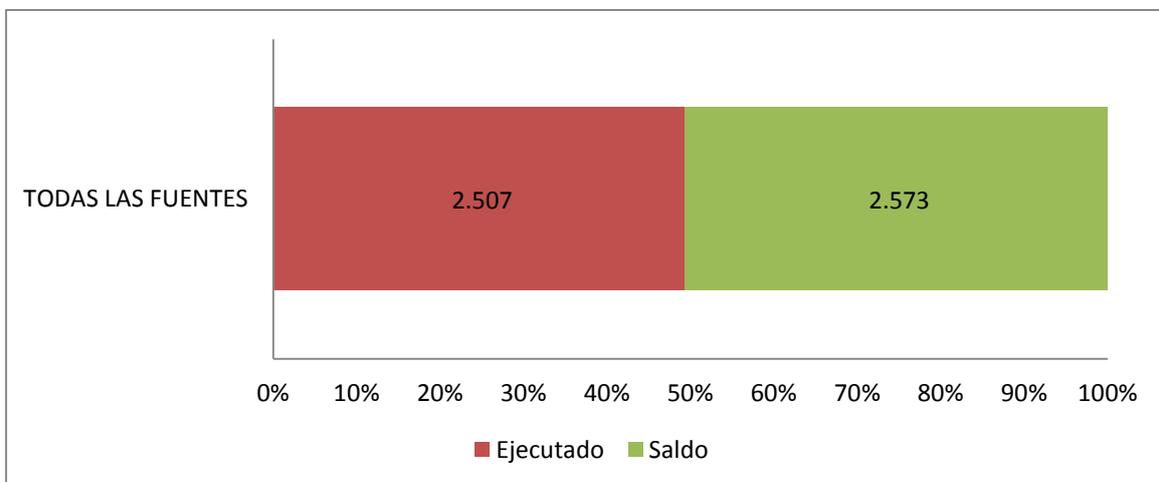
Cuadro N° 18 Ejecución Presupuestaria 2012

EJECUCION PRESUPUESTARIA 2012					
En millones de Guaraníes					
	PRESUP. INICIAL	PRESUP. FINAL	PLAN FINANCIERO	EJECUTADO	%EJECUTADO
FF 10 - REC. ORDINARIOS	588	531	531	258	48,6%
FF 20 - REC. EXTENOS	7.421	4.549	4.549	2.249	49,4%
TODAS LAS FUENTES	8.009	5.080	5.080	2.507	49,4%

Fuente : Elaborado por el panel de consultores en base Sistema Integrado de Administracion Financiera-SIAF

El porcentaje de ejecución total, en ambas fuentes combinadas, fue del 49,4 % (ver grafico), derivado de la ejecución del 49,4 % de los Recursos del Préstamo y del 48,6% de los Recursos del Tesoro

Grafico 5.Ejecucion del Plan financiero 2012



Fuente : Elaborado por el panel de consultores en base Sistema Integrado de Administracion Financiera-SIAF

La modificación presupuestaria afecto principalmente a los Servicios Técnicos y Profesionales que, sumando ambas fuentes de financiamiento tuvo disminución de crédito presupuestario del 87 %, reduciéndose en forma agregada de G. 4.805 millones a G. 805 millones:

El sub grupo con mayor ejecución fue Otros Gastos de Personal con 89% de realización, sin embargo este rubro tiene bajísima ponderación dentro del total del



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

presupuesto, menos del 1 %. Resalta el porcentaje de ejecución del 70% del Subgrupo Herramientas y Equipos.

En relación con la ejecución del ejercicio inmediatamente anterior, se ha vuelto a mejorar, con una progresión del 31 % al 49 % de ejecución, el mayor en el periodo considerado. Si se toma como base el presupuesto inicial, el porcentaje de ejecución baja al 31 %.

76

Plan Financiero

El mencionado plan es un instrumento de ejecución presupuestaria del Poder Ejecutivo aprobado por la Ley N° 1535/1999 “De administración financiera del Estado” cuyo fin más importante es el de asignar recursos para las obligaciones de las entidades de conformidad al monto y a las estacionalidades de los ingresos, y consecuentemente también, de las disponibilidades de tesorería principalmente de la fuente de financiamiento recursos ordinarios o del tesoro.

En lo referente a las cifras del Plan Financiero, es importante puntualizar que en el caso de subprograma evaluado, en los años analizados coinciden las cifras del mismo con las del presupuesto vigente. Hasta la fecha, el Ministerio de Hacienda año tras año, ha confirmado los montos del presupuesto vigente con las asignaciones del Plan Financiero del subprograma. Ante esta paridad, es irrelevante analizar anualmente las diferencias entre ambas cifras, pero analizaremos la ejecución de dicho plan



Evaluación del Subprograma "Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)"

Para el ejercicio 2009, demostrado en el Cuadro N°19, se asignó un Plan Financiero igual al presupuesto vigente, sin embargo el porcentaje de ejecución fue del 20,8% para fuente de recursos ordinarios y ninguna ejecución para recursos del préstamo. Los recursos ordinarios fueron aplicados a la contratación de personal exclusivamente, como se observa en el detalle de ejecución.

Cuadro N° 19. Ejecución del Plan Financiero 2009

EJECUCION PRESUPUESTARIA DE GASTOS MOPC- TIPO 3 - PROG. 1 - SUB- PROG: 23 -- PROYECTO 1										
<i>millones de guaraníes</i>										
GRUPO SUB-G OG FF	DESCRIPCION	PRESUPUESTO			PLAN FINANCIERO	OBLIGADO	% EJEC.	PAGADO	OBLIG. PEND. PAGO	% PAGADO
		INICIAL	MODIFIC.	VIGENTE						
AÑO : 2009										
POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y SUB-GRUPOS DE OBJETO DE GASTO										
33,0%	FUENTE 10	-	408	408	408	85	20,8%	-	85	0%
100%	130 ASIGNACIONES COMPLEMENTARIAS	-	20	20	20	-	0,0%	-	-	-
32,4%	140 PERSONAL CONTRATADO	-	120	120	120	85	70,6%	-	85	0%
100,0%	260 TECNICOS Y PROFESIONALES	-	200	200	200	-	0,0%	-	-	-
9,1%	330 PAPEL , CARTON E IMPRESOS	-	2	2	2	-	0,0%	-	-	-
9,1%	540 EQUIPOS DE OFICINA Y COMPUTACION	-	16	16	16	-	0,0%	-	-	-
11%	580 ESTUDIOS Y PROYECTOS DE INVERSION	-	50	50	50	-	0,0%	-	-	-
67,0%	FUENTE 20	-	830	830	830	-	0,0%	-	-	-
67,6%	140 PERSONAL CONTRATADO	-	250	250	250	-	0,0%	-	-	-
91%	330 PAPEL , CARTON E IMPRESOS	-	20	20	20	-	0,0%	-	-	-
90,9%	540 EQUIPOS DE OFICINA Y COMPUTACION	-	160	160	160	-	0,0%	-	-	-
88,9%	580 ESTUDIOS Y PROYECTOS DE INVERSION	-	400	400	400	-	0,0%	-	-	-
100,0%	TOTAL GENERAL	-	1.238	1.238	1.238	85	6,8%	-	85	0%

Fuente : Elaborado por el panel de consultores en base Sistema Integrado de Administracion Financiera-SIAF

En el ejercicio 2010, el Plan Financiero asignado fue idéntico al presupuesto vigente, la ejecución del mismo en recursos ordinarios fue de 54,9 % en contrataciones de personal y remuneraciones complementarias del mismo.

En la fuente de recursos del préstamo la ejecución fue del 9,1% casi totalmente íntegramente aplicado a contratación del personal.

En fuente de recursos del tesoro, se utilizaron 77 millones de guaraníes para obligar los sub grupos Asignaciones Complementarias y Personal Contratado.,

Así, el monto obligado total fue de G. 675 millones en 2010 con una ejecución global del 10 % tal como se observa en el Cuadro N° 20:



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma "Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)"

Cuadro N° 20. Ejecución del Plan Financiero 2010

EJECUCION PRESUPUESTARIA DE GASTOS MOPC- TIPO 3 - PROG. 1 - SUB- PROG: 23 -- PROYECTO 1										
millones de guaraníes										
GRUPO SUB-G OG FF	DESCRIPCION	PRESUPUESTO			PLAN FINANCIERO	OBLIGADO	% EJEC.	PAGADO	OBLIG. PEND. PAGO	% PAGADO
		INICIAL	MODIFIC..	VIGENTE						
AÑO : 2010										
POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y SUB-GRUPOS DE OBJETO DE GASTO										
2,1%	FUENTE 10	208	(68)	140	140	77	54,9%	49	28	63%
1	130 ASIGNACIONES COMPLEMENTARIAS	20	-	20	20	20	100,0%	-	20	0%
17,4%	140 PERSONAL CONTRATADO	120	-	120	120	57	47,4%	49	8	85%
0,0	330 PAPEL , CARTON E IMPRESOS	2	(2)	-	-	-	-	-	-	-
0,0%	540 EQUIPOS DE OFICINA Y COMPUTACION	16	(16)	-	-	-	-	-	-	-
	580 ESTUDIOS Y PROYECTOS DE INVERSION	50	(50)	-	-	-	-	-	-	-
97,9%	FUENTE 20	3.205	3.377	6.582	6.582	598	9,1%	593	5	99%
82,6%	140 PERSONAL CONTRATADO	250	321	571	571	551	96,5%	546	5	99%
100,0%	230 PASAJES Y VIÁTICOS	-	173	173	173	-	0,0%	-	-	-
100,0%	260 TECNICOS Y PROFESIONALES	-	1.465	1.465	1.465	-	0,0%	-	-	-
100,0%	290 CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	-	208	208	208	-	0,0%	-	-	-
100,0%	330 PAPEL , CARTON E IMPRESOS	20	-	20	20	-	0,0%	-	-	-
100,0%	340 BS. CONSUMO DE OFICINAS E INSUMOS	-	99	99	99	-	0,0%	-	-	-
100,0%	350 PROD. E INSTRUM. QUIMICOS Y MEDIC.	-	39	39	39	-	0,0%	-	-	-
100,0%	530 MAQ., EQUIPOS Y HERRAMIENTAS	-	1.164	1.164	1.164	-	0,0%	-	-	-
100,0%	540 EQUIPOS DE OFICINA Y COMPUTACION	160	216	376	376	-	0,0%	-	-	-
100,0%	570 ACTIVOS INTANGIBLES	-	45	45	45	-	0,0%	-	-	-
	580 ESTUDIOS Y PROYECTOS DE INVERSION	400	(400)	-	-	-	-	-	-	-
100%	760 OTROS GASTOS DEL SERV. DE LA D.P.	-	47	47	47	47	100,0%	47	-	100%
100%	880 TRANSF. DE CAP. AL S.PUBLICO	2.375	-	2.375	2.375	-	0,0%	-	-	-
100,0%	TOTAL GENERAL	3.413	3.309	6.722	6.722	675	10,0%	642	33	95%

Fuente : Elaborado por el Panel de Consultores en base al Sistema Integrado de Administracion Financiera-SIAF

En el ejercicio 2011, se observa un porcentaje de ejecución de 20,6 en recursos ordinarios y 31,7% con recursos del préstamo, destacando sueldos y honorarios de personal contratado y equipos de oficina, este ultimo pagado con recursos externos, según el Cuadro N°21:



Evaluación del Subprograma "Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)"

Cuadro N° 21. Ejecución del Plan Financiero 2011

EJECUCION PRESUPUESTARIA DE GASTOS MOPC- TIPO 3 - PROG. 1 - SUB- PROG: 23 -- PROYECTO 1										
millones de guaraníes										
GRUPO SUB-G OG FF	DESCRIPCION	PRESUPUESTO			PLAN FINANCIERO	OBLIGADO	% EJEC.	PAGADO	OBLIG. PEND. PAGO	% PAGADO
		INICIAL	MODIFIC..	VIGENTE						
AÑO : 2011										
PARI_PASUS POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y SUB-GRUPOS DE OBJETO DE GASTO										
8,5%	FUENTE 10	795	(293)	503	503	103	20,6%	85	18	83%
	130 ASIGNACIONES COMPLEMENTARIAS	107	(107)	-	-	-	-	-	-	-
12,1%	140 PERSONAL CONTRATADO	147	-	147	147	90	61,6%	85	5	94%
9,0%	260 TECNICOS Y PROF.	400	(253)	147	147	13	8,8%	-	13	0%
9,1%	350 PROD. E INSTRUM. QUIMICOS Y MEDIC.	5	-	5	5	-	0,0%	-	-	-
9,1%	530 MAQ., EQUIPOS Y HERRAM.	-	116	116	116	-	0,0%	-	-	-
9,1%	540 EQUIPOS OFICINA Y COMPUT.	88	-	88	88	-	0,0%	-	-	-
0,0%	570 ACTIVOS INTANGIBLES	49	(49)	-	-	-	-	-	-	-
106,7%	FUENTE 20	7.320	(1.900)	5.420	5.420	1.718	31,7%	1.578	141	92%
87,9%	140 PERSONAL CONTRATADO	1.469	(400)	1.069	1.069	960	89,8%	820	141	85%
100,0%	230 PASAJES Y VIÁTICOS	174	-	174	174	-	0,0%	-	-	-
91,0%	260 TECNICOS Y PROF.	4.154	(2.664)	1.490	1.490	-	0,0%	-	-	-
100,0%	290 CAPACITACION Y ADIEST.	104	-	104	104	-	0,0%	-	-	-
0,9091004	350 PROD. E INSTRUM. QUIMICOS Y MEDIC.	52	-	52	52	-	0,0%	-	-	-
90,9%	530 MAQ., EQUIPOS Y HERRAM.	-	1.164	1.164	1.164	596	51,2%	596	-	100%
90,9%	540 EQUIPOS OFICINA Y COMPUT.	876	-	876	876	162	18,5%	162	-	100%
100%	570 ACTIVOS INTANGIBLES	491	-	491	491	-	0,0%	-	-	-
100,0%	TOTAL GENERAL	8.115	(2.193)	5.923	5.923	1.822	30,8%	1.663	159	91%

Fuente : Elaborado por el Panel de Consultores en base al Sistema Integrado de Administracion Financiera-SIAF

En el ejercicio 2012 se tiene una ejecución del 49,3% del total del Plan Financiero. Se observan gastos pagados con recursos ordinarios o del tesoro que los pagos de sueldos del personal contratado alcanza el 94,7% de ejecución; otros gastos del personal 89,3% de ejecución, siendo estos los que tienen mayor ejecución .en Recursos del Tesoro
Con respecto a Recursos Externos, Maquinarias, Equipos Y Herramientas tiene 68,9% ejecución y personal contratado con 62%.
En Recursos del Tesoro tenemos una ejecución media de 48,9% y en Recursos Externos una ejecución media de 49,8% dando una media del sub programa de 49,3 % de ejecución. Ver Cuadro N° 22



Cuadro N° 22. Ejecución del Plan Financiero 2012

EJECUCION PRESUPUESTARIA DE GASTOS MOPC- TIPO 3 - PROG. 1 - SUB- PROG: 23 -- PROYECTO 1										
millones de guaraníes										
GRUPO SUB-G OG FF	DESCRIPCION	PRESUPUESTO			PLAN FINANCIERO	OBLIGADO	% EJEC.	PAGADO	OBLIG. PEND. PAGO	% PAGADO
		INICIAL	MODIFIC.	VIGENTE						
AÑO : 2012										
POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y SUB-GRUPOS DE OBJETO DE GASTO										
10,5%	FUENTE 10	588	(57)	531	531	258	48,5%	182	76	71%
6,1%	140 PERSONAL CONTRATADO	145	(51)	93	93	88	94,7%	65	24	73%
100,0%	190 OTROS GASTOS DE PERSONAL	-	7	7	7	6	89,3%	6	-	100%
9,1%	230 PASAJES Y VIÁTICOS	17	-	17	17	5	31,2%	5	0	93%
10,8%	260 TECNICOS Y PROF.	284	(197)	87	87	3	3,5%	3	-	100%
67,9%	290 CAPACITACION Y ADIEST.	10	(2)	9	9	-	0,0%	-	-	-
	330 PAPEL, CARTON E IMPRESOS	2	(2)	-	-	-	-	-	-	-
	340 BS. CONSUMO DE OFICINAS E INSUMOS	2	(2)	-	-	-	-	-	-	-
	350 PROD. E INSTRUM. QUIMICOS Y MEDIC.	5	(5)	-	-	-	-	-	-	-
22,7%	530 MAQ., EQUIPOS Y HERRAM.	-	115	115	115	87	75,1%	87	-	100%
10,1%	540 EQUIPOS OFICINA Y COMPUT.	74	129	203	203	68	33,5%	16	52	24%
	570 ACTIVOS INTANGIBLES	49	(49)	-	-	-	-	-	-	-
89,5%	FUENTE 20	7.421	(2.872)	4.549	4.549	2.249	49,4%	1.388	861	62%
93,9%	140 PERSONAL CONTRATADO	1.447	-	1.447	1.447	897	62,0%	717	180	80%
90,9%	230 PASAJES Y VIÁTICOS	174	-	174	174	-	0,0%	-	-	-
89,2%	260 TECNICOS Y PROF.	4.376	(3.658)	718	718	36	5,1%	36	(0)	100%
32,1%	290 CAPACITACION Y ADIEST.	104	(100)	4	4	-	0,0%	-	-	-
	330 PAPEL, CARTON E IMPRESOS	20	(20)	-	-	-	-	-	-	-
	340 BS. CONSUMO DE OFICINAS E INSUMOS	20	(20)	-	-	-	-	-	-	-
	350 PROD. E INSTRUM. QUIMICOS Y MEDIC.	52	(52)	-	-	-	-	-	-	-
77,3%	530 MAQ., EQUIPOS Y HERRAM.	-	394	394	394	271	68,9%	271	-	100%
89,9%	540 EQUIPOS OFICINA Y COMPUT.	736	1.075	1.812	1.812	1.045	57,7%	363	681	35%
	570 ACTIVOS INTANGIBLES	491	(491)	-	-	-	-	-	-	-
100,0%	TOTAL GENERAL	8.009	(2.929)	5.080	5.080	2.507	49,3%	1.570	937	63%

Fuente : Elaborado por el Panel de Consultores en base al Sistema Integrado de Administracion Financiera-SIAF

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con los Recursos Financieros del Subprograma.

Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Lo anteriormente expuesto, nos ilustra acerca de la suficiencia de fondos en ambas fuentes de financiamiento, sin embargo la ejecución de algunos periodos esta en niveles muy por debajo de lo normal.

Conforme a las entrevistas con los distintos responsables institucionales, es generalizada la opinión sobre las demoras en los procesos de contratación y pago, al interior del MOPC.

De persistir esta situación, no se verá mayor dinámica en la ejecución presupuestaria del subprograma en ejercicios futuros.



Asimismo la columna de indicador de producto, describe en forma equivocada la medida del producto a obtener, como ejemplo se tiene la actividad de compra de equipos informáticos con un indicador de producto denominado “llamado a licitación” y en medios de verificación se describe “adjudicación de los equipos informáticos”. Lo señalado es erróneo y hace muy difícil la medición, y conocer las metas alcanzadas.

5 Sostenibilidad del Subprograma

La sostenibilidad de los resultados logrados en el componente 1 se basa en el grado de fortalecimiento institucional logrados por las instituciones involucradas. Así mismo, radica que en las intervenciones realizadas, estas contribuyan al logro del efecto deseado; la mejora en la gobernabilidad del sector agua y saneamiento.

Se han identificado factores que facilitan la sostenibilidad de las acciones, y se refieren a los siguientes aspectos:

Capacidad Institucional

DAPSAN, ERSSAN cuentan con una estructura operativa formalizada que interactúa con los consultores del Componente 1 para asegurar la transferencia de capacidades y SEAM cuenta con consultores que trabajan en relación directa con la Dirección de Recursos hídricos en la definición e implementación conjunta. Este funcionamiento garantiza la transferencia efectiva de los productos logrados y mejora las capacidades de los técnicos de planta.

Compromiso de las autoridades

Es un factor de sostenibilidad muy importante que se ha dado mediante la suscripción de Convenios entre ERSSAN; SEAM y MOPC para la implementación de este proyecto.⁴⁹ Dado que el convenio se suscribe al más alto nivel gerencial de las instituciones mencionadas, garantiza un compromiso en nivel institucional y en el más alto nivel de decisión.

⁴⁹ Convenios firmados MOPC/ERSSAN Y SEAM



Capacidades existentes

Tanto MOPC /DAPSAN, ERSSAN como SEAM cuentan con profesionales calificados en sus diferentes áreas, con formación científica y amplia experiencia. Estas capacidades generadas darán sostenibilidad a la calidad de los resultados logrados.

La dotación de recursos propios de MOPC, ERSSAN y SEAM, disponibilidad de financiamiento del Banco Mundial para un período relevante, permitirá desarrollar e implementar acciones que caen en su responsabilidad y funciones institucionales.

Alineación al marco de las políticas sectorial existentes

Es un factor importante de viabilidad y sostenibilidad, la cual garantizaría su priorización en los planes de gobiernos sub siguientes y la dotación consiguiente de recursos presupuestarios. La sostenibilidad está respaldada por la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020- PPDS (Paraguay para Todos y Todas) -, el Componente 1 se enmarca en el Eje Estratégico N° 1: *Calidad de Vida para Todos y Todas “Mejorar la calidad de vida de la población paraguaya mediante el desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas de bienes y servicios públicos”*.

La política de modernización del sector de agua potable y saneamiento, se vincula directamente a la “Estrategia nacional de lucha contra la pobreza” y es un tema básico de la política de salud, por lo que el ordenamiento y la modernización del sector, es un compromiso a nivel de gobierno y está vinculados al cumplimiento de los objetivos del milenio (ODM)

También fueron identificados otros factores que pueden incidir negativamente en la sostenibilidad de las acciones y se refieren a los siguientes aspectos:

Coordinación inter-institucional

Este espacio de intercambio tiene un insuficiente desempeño en términos de articulación, toma de decisiones y de retroalimentación entre las instituciones del Sector. La Misión de Supervisión y Monitoreo del Banco Mundial de junio y noviembre del 2012 ha recomendado un plan de mejoras en este sentido.

El órgano rector de las políticas de agua y saneamiento que es el MOPC, quien funge de articulador de todas las acciones y otras instancias de decisión debe mejorar su desempeño y sus procesos internos para dar respuesta que apunten a la sostenibilidad.



Como un juicio global se expresa que probabilidad de la sostenibilidad del componente 1 se basa los aspectos mencionados como: el fortalecimiento de la Capacidad Institucional de DAPSAN, ERSSAN y SEAM, el Compromiso de las autoridades, la mejora del mecanismo de coordinación implementado por el ente rector del sector, la alineación con las políticas públicas y compromisos internacionales asumidos y la generación de la capacidad técnica de los recursos humanos. El conjunto de estos factores facilitará el cumplimiento de una manera adecuada de sus objetivos, dadas las condiciones actuales de operación.

6 Justificación de la Continuidad

La continuidad del proyecto y en particular del componente 1 se fundamenta en que los problemas de gobernabilidad del sector que dio origen al programa siguen existiendo, debido a que su resolución requiere de un proceso más largo. La coordinación del sector ha mostrado un avance, pero aun continúa con debilidades importantes.

Otros aspectos en que se basan la justificación de la continuidad son los siguientes:

- el diseño del proyecto responde a las prioridades definidas en base a los problemas detectados.
- El proyecto y en particular el componente 1 responde a un marco de políticas públicas nacionales de reducción de la pobreza, del sector de agua y saneamiento y de compromisos internacionales asumidos para el cumplimiento de los objetivos del milenio(ODM)

-

Los aspectos que podrían afectar a la continuidad del subprograma/proyecto se refieren a los siguientes:

La ejecución actual identificada por esta evaluación se encuentra en retraso y con una implementación del 39% a tres años de inicio del proyecto y con calificación de moderadamente insatisfactorio por el Banco Mundial, lo que puede afectar la posibilidad de continuidad del proyecto. Se observa una evolución poco significativa considerando el diagnóstico inicial.

Otro aspecto que puede afectar la continuidad del proyecto es la necesidad de un ordenamiento del sector, la necesidad de organizar bajo un esquema de programa a



todos los actores del sector para dar una respuesta más efectiva, organizada e integral a los beneficiarios finales.

IV. CONCLUSIONES

En base al análisis valorativo realizado se concluye que:

- El Fin, deberá ajustarse en su enunciado para constituirse en un objetivo de desarrollo vinculado al nivel estratégico de agua y saneamiento, que contribuirá además a cumplir la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (PPDS) enmarcado en el Eje Estratégico N° 1: *Calidad de Vida para Todos y Todas “Mejorar la calidad de vida de la población paraguaya mediante el desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas de bienes y servicios públicos”* y a los Objetivos Agua y Saneamiento
- El componente 1 Apoyo al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), cuenta con un buen diagnóstico de necesidades y debilidades de las instituciones que integran el sector (MOPC, ERSSAN, SEAM), lo que ha facilitado la definición de las intervenciones y el diseño del Proyecto.
- El Marco Lógico cuenta con debilidades en la lógica vertical, en la cadena de resultados, ya que el fin y el propósito deben definirse más claramente y apuntando a resultados en sus niveles respectivos y en su lógica horizontal no cuenta con indicadores para evaluar el Fin, pero si cuenta con indicadores para evaluar la eficacia /procesos en los niveles de propósito y sub componentes o productos. También no se han identificado medios de verificación lo que hace que los mismos no sean objetivamente verificables.
- El componente 1 Apoyo al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC):
 - No cuenta con indicadores de eficiencia y calidad
 - Cuenta con indicador implícito de economía/proceso, que si bien no está enunciado en el Marco Lógico es relevado y reportado por el ejecutor (Ejecución Presupuestaria).
- En relación a la organización y gestión del componente 1, se da una estructura organizacional en la que se articulan los consultores contratados por el proyecto y las instancias funcionales de la institución, operando dentro de un esquema matricial, que facilita la transferencia de conocimientos. El mecanismo de coordinación implementado resulta poco eficiente y requiere ajustes, ya que el mismo es considerado burocrático debido a los procesos internos del MOPC en relación a aprobaciones, adquisiciones y pagos. Se



establecen responsabilidades y funciones mediante la suscripción de convenios entre las instituciones involucradas.

- El diseño del proyecto permite, así mismo, interactuar con los otros componentes, articulando acciones.
- Los beneficiarios intermedios institucionales DAPSAN, ERSSAN y SEAM, fueron focalizados y seleccionados en base a la identificación de problemas y debilidades. Por la naturaleza del proyecto, no se ha definido mecanismos de participación ciudadana, para los que no se ha previsto inversión alguna.
- En relación a la economía/proceso, el desempeño se encuentra muy comprometido con un 39% de ejecución, retrasos y demoras en la implementación, en la producción de sub componentes o sub productos, El cumplimiento del propósito se encuentra directamente vinculado a los retrasos y demoras mencionadas más arriba.
- La satisfacción de los beneficiarios intermedios institucionales se circunscribe al funcionamiento del mecanismo de coordinación, al intercambio de aspectos técnicos y de relacionamiento interpersonal, pero existen reclamos en relación a la demora excesiva de aprobación de Términos de referencias, de productos de consultorías, del proceso de adquisiciones y de pago de honorarios y proveedores de servicios.⁵⁰
- La sostenibilidad está fundamentada en los aspectos relacionados con el fortalecimiento institucional de las instituciones involucradas, con los compromisos asumidos por las más altas autoridades a través de la suscripción de convenios entre MOPC/ERSSAN y SEAM, para mejora de la coordinación sectorial del ente rector MOPC, por la alineación a las políticas nacionales, sectoriales y compromisos internacionales asumidos por el país, y por las capacidades técnicas generadas en los recursos humanos involucrados en el sector.
- La continuidad del proyecto y en particular del componente 1 se fundamenta en que los problemas de gobernabilidad del sector que dio origen al Subprograma siguen existiendo, la ejecución actual se encuentra con retraso importante, el diseño del proyecto responde a las prioridades definidas en base a los problemas detectados, la organización y gestión se basa en un mecanismo que posibilita la coordinación del sector por el ente rector y responde a un marco de políticas públicas nacionales de reducción de la pobreza, del sector de agua y saneamiento y de compromisos internacionales asumidos para el cumplimiento de los objetivos del milenio(ODM)

⁵⁰ Fuente: Entrevistas a referentes calificados de ERSSAN y SEAM



V. RECOMENDACIONES

- 1 En relación al ámbito del diseño del proyecto, ajustar el Marco Lógico del Proyecto en lo referente al componente 1 Apoyo al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), definiendo indicadores para el fin, ajustando los indicadores para los niveles de propósito y sub componentes. Estos ajustes permitirán que los indicadores cuenten con su dimensión y ámbitos respectivos, para identificar avances y logros alcanzados. En el Anexo IV Matriz de Marco Lógico propuesto se presenta los detalles de la presente recomendación.

Se propone redefinir el Propósito” Mejorar la gobernabilidad, la rectoría y las regulaciones del Sector”

Se propone reformular el siguiente indicador para garantizar su evaluabilidad y medir el efecto directo:

Indicador de Eficacia

% de Unidades de Servicio de agua y alcantarillado que responden a las políticas y directrices definidas por el MOPC para el sector al finalizar el proyecto.

Esta reformulación requerirá relevar la línea de base para establecer el Denominador que permitirá medir el avance y el resultado al final del proyecto.

Los indicadores requerirán una mejora en sus cualidades para lograr una medición efectiva de los avances realizados, en la resolución de problemas de estas instituciones que fueron priorizados e incorporados en este componente.

Para operaciones futuras se propone un indicador de Eficacia/ resultado para medir el desempeño y el efecto directo del Propósito: *“% de Incremento de la cobertura urbana y rural de agua y saneamiento y un indicador de Eficacia/impacto para medir el desempeño del FIN: “Tasa de disminución de enfermedades prevenibles (diarreas y disentería) por uso de agua potable”*

Para la construcción de la columna de Medios de verificación deberá asegurarse la disponibilidad de la información a ser relevada, la regularidad de la misma, que sea parte del relevamiento cotidiano para no elevar costos, la desagregación y la frecuencia requerida



2. En relación a la organización y gestión: por parte del Órgano rector MOPC, mejorar la coordinación interinstitucional en la efectiva toma de decisiones, la retroalimentación, la planificación. Esto implica aumentar la periodicidad de las reuniones, establecer una hoja de ruta y monitoreo del mismo y una mayor fluidez en la comunicación con el sector.
3. Mejorar la redacción de los informes de avance, precisando y focalizando el logro efectivo alcanzado en el trimestre o semestre reportado. Implementar un formato único de informes que unifique los criterios de datos y aspectos a reportar. Incorporar el reporte del avance de los indicadores conjuntamente con el reporte de actividades.
4. Ajustar la implementación del sistema de monitoreo al enfoque de gestión para resultados, que genere la información básica y sistematizada para la realización de evaluaciones. Para esto se requerirá contar con buenos indicadores y la definición de los medios de verificación. En relación a la eficacia y a la mejora del desempeño del componente, realizar las gestiones pertinentes para mejorar los tiempos de respuesta del procedimiento administrativo interno del MOPC a los efectos de disminuir las demoras en las aprobaciones de TDRs, informes de consultorías, procesos de adquisiciones y pago a consultores y proveedores en general, ya que esta situación afecta sustancialmente la calificación del desempeño.
5. En relación a la sostenibilidad, incrementar las intervenciones relacionadas al fortalecimiento institucional, reiterar el compromiso con las nuevas autoridades que asumen, la adhesión continua a las políticas nacionales y sectoriales y la generación y transferencia de capacidades en las instituciones involucradas, que garantizará la misma.
6. Reorganizar el sector de agua y saneamiento en un solo programa a los efectos de dar una respuesta integrada, organizada y eficiente a los usuarios finales. Esto requerirá de un nuevo marco jurídico y la redefinición de las funciones de las instituciones involucradas.
7. Si bien el mecanismo de coordinación y asignación de responsabilidades está muy claramente definido en el diseño del Proyecto y en el Convenio, debe ser considerado a futuro un mecanismo de mayor fluidez, con periodicidad establecida



VI. BIBLIOGRAFIA

1. Material proporcionado por la USAPA/DAPSAN:

- Banco Mundial: Paraguay: Proyecto de modernización del sector de Agua potable y Saneamiento
- PMSAS – Misión de Supervisión –2do borrador ayuda memoria –31/05 al 14/06/2012
- MOPC-Fondo para el Logro de los ODM. Actualización del Análisis Sectorial del Agua Potable y Saneamiento del Paraguay-OPS 2010
- PMSAS-ESSAP -Consortio NK-NKLAC-Diciembre 2011
- Proyecto de modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento – Misión de Supervisión –Segundo borrador ayuda memoria –Asunción 29/10 al 05/11/2012
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF, Manual Operativo, Volumen A y B – Versión Revisada 2011
- POA DAPSAN 2011-2012
- SICO. Presupuesto y Plan Financiero ejercicios 2009/2012
- Marco Lógico del Proyecto
- POA SEAM 2013
- Convenio suscrito entre MOPC/ERSSAN para la ejecución del proyecto
- Manual 45 de Indicadores de Desempeño en el Sector Publico-ILPES CEPAL- Año 2005
- Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la Evaluación de proyectos y programas- ILPES Julio 2005
- Informe de Avance al 31 de diciembre de 2012-MOPC
- Informe de avance al 30 de junio de 2013- MOPC
- Reporte del Sistema de Ejecución del Plan de Adquisiciones SEPA
- Informe de Avance SEAM- Primer Trimestre de 2013.
- Nota DAPSAN Nº 14/13 Designación Equipo Negociador de Consultoría para el Diseño Sistema Único de Información SIU.
- Política Global de Agua y Saneamiento
- Nota Respuesta de DAPSAN a Econ. Ana María Fernández – DGP/MH -05/ 2013
- Memorando 24/2013. Informe a Dirección de Planificación Vial sobre 7710 PMSAS.
- Ayuda Memora de Misión del Banco Mundial de 29 /10 al 5 /11/ 2012
- Ayuda Memora de Misión del Banco Mundial de 31 /05 al 14 /06/2012.
- Ley 3928. Que aprueba el Convenio de Préstamo Nº 7710 Py



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

- Informe de avance MOPC. Componente 1 –Mayo 2013
- Indicadores operativos DAPSAN en proceso de construcción.
- Ayuda Memoria de Misión de trabajo de Marcus Wijnen - SEAM- 12 al 15 /11/12
- Ley 3928. Que aprueba el Convenio de Préstamo N° 7710 Py

89

2. Secretaria Técnica de Planificación: Plan PPDS. Plan 2020.

VII. ANEXOS

ANEXO I. ENTREVISTAS REALIZADAS

1.

Nombre del Entrevistado: Econ. Luis Sisul

Cargo: Coordinador del Proyecto

Institución: MOPC/DAPSAN

Fecha: 20/06/2013

Resumen de la Entrevista:

La entrevista de la fecha mencionada fue con la presencia del Sr. Andrés Legal y Sra. Elva Espínola del Ministerio de Hacienda y las Sras. Bertha Perinetti y María Teresa Cáceres de la Consultora Rodríguez Perinetti.

En la oportunidad de la entrevista, el Econ Luis Sisul, ha entregado al evaluador documentos requeridos que incluyeron: el Libro Paraguay. Proyecto de modernización del Sector de agua y saneamiento. Banco Mundial 2010, copias del Marco Lógico, Plan Operativo POA, Organigrama de la DAPSAN.

En esta entrevista se ha acordado con el Coordinador del Subprograma el mecanismo a ser implementado para la Evaluación, mencionando los siguientes aspectos: a) que las entrevistas con ERSSANY SEAM serian marcadas por el MOPC, b) que los documentos requeridos serian remitidos por correo electrónico y C) que cualquier consulta referente a otros aspectos de la evaluación serian evacuados vía correo electrónico por el MOPC.

El Coordinador del Subprograma ha mencionado que la Misión de DAPSAN es que el usuario/ciudadano tenga un mejor servicio de agua y saneamiento y que el componente 1 no tuvo ninguna reformulación. Ha mencionado que el POA de DAPSAN tuvo que ajustarse en el periodo 2011-2012, pero que el mismo no ha podido realizarse.

En relación al mecanismo de coordinación, se hizo referencia a que las reuniones de gobernabilidad, constituyen una ayuda para mejorar la ejecución y para el sector. Esta entrevista se ha concluido con la entrega de los documentos mencionados en forma



impresa y en forma digital y se ha logrado establecer un mecanismo de trabajo durante la Evaluación.

2

Nombre del Entrevistado: Ing. Daniel Werlhe

Cargo: Coordinador del Sub componente SEAM

Institución: SEAM

Fecha: 21/06/2013

Resumen de la Entrevista:

En la Entrevista con el Ing. Werlhe han participado la Evaluadora María Teresa Cáceres y la representante legal de la Consultora Bertha Perinetti.

En la oportunidad el Coordinador de SEAM ha entregado documentos adicionales como el informe de SEAM sobre la ejecución del sub componente, los términos de referencias del personal técnico contratado, el POA de la SEAM, el Convenio suscrito con el MOPC en el marco del Componente 1, tanto en versión impresa como en digital.

Seguidamente se hace referencia a los aportes logrados para la evaluación y que se refieren a los siguientes aspectos:

- El Subprograma responde a necesidades y prioridades detectadas en SEAM, en relación a la necesidad de Fortalecimiento para la entrega de licencias ambientales.
- En relación a gestión y organización del Subprograma, se ha manifestado que el mismo se ha iniciado en marzo del 2012 y a fin de año de 2012 se ha podido completar el plantel técnico requerido.
- Se menciona que el mecanismo de coordinación es muy importante para llevar los temas técnicos a tomar decisiones en el nivel requerido. Pero que los mecanismos y procedimientos internos del MOPC han llevado a retrasar las aprobaciones tanto de las contrataciones del plantel, como la de otras contrataciones y adquisiciones e inclusive pago de honorarios. Este aspecto afecto la continuidad de algunos técnicos que por atraso en los honorarios se han retirado del Subprograma.
- El Plan operativo que corresponde a la SEAM se encuentra en proceso de ajuste al momento de la evaluación, pero no se tienen referencias de la fecha de aprobación.



- El componente 1 apoya a la Dirección de Recursos Hídricos y a la Dirección de Control, para el control ambiental y para la entrega de licencias ambientales.
- Los técnicos contratados por el componente 1 trabajan en coordinación con el personal técnico de planta lo que produce una transferencia de conocimientos y mecanismos de trabajo. La SEAM junto con los consultores y RRHH nombrados cumplen conjuntamente los trabajos que la ley les faculta.
- La relación con el MOPC es fluida en términos programáticos y técnicos, hay un intercambio de información a través de reuniones, correos y teléfonos.
- Se han definido las 5 cuencas para la medición del balance hídrico, cuyas referencias técnicas constan en el informe de avance entregado.
- Funciona un sistema de monitoreo interno y lo realizan el Coordinador y el Director de la Dirección de Recursos hídricos y que constan de informes mensuales de los consultores e informes semestrales para el MOPC. no se tiene escrito un sistema de monitoreo interno, pero se implementan reuniones técnicas e informes como un mecanismo instalado. Este proceso refuerza el mecanismo de coordinación establecido en el componente 1.
- El entrevistado refuerza el concepto de la transferencia que se da entre los consultores y el personal de planta.
- Con el MOPC como mecanismo de coordinación establecido, se reúnen en un promedio de un mes, donde se evacuan todas las consultas, dudas o reclamos.
- Se han realizado 2 cursos internos: de medición de caudales y del uso del GIS.
- Como Fortaleza se menciona en la entrevista, que es un espacio bueno de trabajo, el mecanismo de coordinación hace que no existan muchos papeles de por medio, hay una conversación fluida con el MOPC y otros actores, no hay que saltar instancias, oct.
- Como debilidad se menciona la lentitud de los procedimientos internos del MOPC, que llevan a riesgos como el retraso en la ejecución y la fuga de técnicos calificados.
- La sostenibilidad se dará en SEAM por la capacidad técnica del equipo de trabajo, la transferencia y también por el fortalecimiento de la Dirección de Recursos Hídricos. También otro aspecto importante es que se deben presupuestar y contar con recursos propios para la medición de los balances hídricos de otras cuencas y también para el otorgamiento de las licencias ambientales.
- Refieren que el marco legal favorece a SEAM, pero requieren la reglamentación de la Ley del agua.



Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

- Como recomendaciones se menciona a la continuidad del mecanismo de coordinación, la mejora en la celeridad de los procesos administrativos del MOPC. El mecanismo debe integrar luego de finalizado el Subprograma a otras instituciones DEGESA, MSPyBS y a los Municipios. Reunirse con todos los que están en el sector. Realizar el análisis de factibilidad del costo de la medición del balance hídrico. La continuidad también depende de que se resuelva la burocracia y la falta de continuidad de los técnicos por retraso de honorarios.

3- Entrevista Colectiva

Nombre del Entrevistado: Norberto Zaracho, Norberto Lezcano y Mariela Alsina

Cargo: Coordinadores Técnicos y Encargada de Contrataciones

Institución: ERSSAN

Fecha: 24/06/2013

Resumen de la Entrevista:

Por razones de disponibilidad de tiempo se realizó una entrevista colectiva con los funcionarios de ERSSAN mencionados más arriba.

Los aspectos más relevantes mencionados por los entrevistados se refieren a los siguientes:

- ERSSAN no es ejecutora del componente 1, sino beneficiaria, y no manejan los recursos presupuestarios del Subprograma.
- Cuentan con un Convenio suscrito por las más altas autoridades de MOPC y ERSSAN en el cual se establece el alcance, las responsabilidades y obligaciones en el marco de la ejecución de este subprograma. Este documento fue proporcionado al panel evaluador.
- ERSSAN es responsable de elaborar los Términos de referencias y las especificaciones técnica que son enviados luego al MOPC para su No objeción y/a adquisición.
- En el marco del mecanismo de coordinación se mantiene una relación fluida con el MOPC, con reuniones periódicas y comunicaciones habituales.
- No ha habido cambios significativos en el sub componente. No se hizo ningún ajuste,
- La gestión del sub componente se encuentra con retraso porque los procedimientos del MOPC son muy burocráticos, ya que tarda en su aprobación. Se han adquirido camionetas para ERSSAN.
- En este momento se encuentra el paquete del SIU Sistema Único de Información en proceso de No Objeción. El marco regulatorio en proceso de



evaluación técnica de la propuesta y se encuentra atrasada. Cursos programados no se realizaron por la burocracia.

- Se presentan informe periódicos como en respuesta al mecanismo de monitoreo, aunque no hay obligatoriedad de enviarlos. Se envían notas de reclamo al MOPC con copia al Banco Mundial.
- Como Fortaleza se menciona a que el mecanismo de coordinación institucional esta institucionalizado y funciona.
- Como debilidades se menciona a la gestión administrativa del componente 1, ya que los procedimientos internos del MOPC atrasan la aprobación de lo requerido e impacta en la ejecución. La transferencia de recursos para viáticos también tiene problemas. La diferencia de sueldos entre el consultor y el funcionario es mencionado como una debilidad importante.
- Para el desempeño ERSSAN requiere de tres consultores. de los cuales dos se encuentran en proceso de aprobación.
- Como recomendaciones son referidas el mejoramiento de los procesos administrativos de aprobación, adquisiciones y pagos y la creación de una UOC para estos proyectos con los funcionarios nombrados. Proponen software que no permitan pagar licencia, debe recibir la fuente
- La sostenibilidad estará dada por la capacidad instalada del equipo técnico, mantenimiento de los sistemas y acceso de todos los sectores.
- Como lección aprendida ERSSAN refiere que debe ser ejecutores de sus proyectos y manejar sus recursos

4

Nombre del Entrevistado: Econ. Luis Sisul

Cargo: Coordinador del Subprograma

Institución: MOPC/DAPSAN

Fecha: 28/06/2013

Resumen de la Entrevista:

Esta entrevista se ha realizado conforme al cuestionario elaborado a los efectos de lograr mayor información y aclaración sobre los diferentes aspectos de la evaluación:

- Diseño del Subprograma: refiere que no hubo cambio en el diseño, ni reformulaciones del marco lógico. Los problemas institucionales están bien identificados y el Componente 1 responde a la solución de esos problemas. En relación al marco Lógico, la lógica horizontal esta con problemas, falta un ajuste



en los indicadores de gobernabilidad, pero no se está haciendo hasta el momento.

- En relación a la organización y gestión del Subprograma: hay un reconocimiento de un atraso moderado por los procedimientos internos del MOPC. El Banco Mundial no cuenta con un oficial del sector como contraparte en el país, lo que hace que las comunicaciones tarden más, hablar se torna difícil. La comunicación con el BM es a través de notas y el BM tiene su procedimiento para otorgar la no objeción a los diferentes requerimientos. Para la Gestión se cuenta con un organigrama de DAPSAN que establece las funciones y las relaciones de dependencia. La DAPSAN cuenta con un equipo que está establecido en su organigrama y funciones. Sin embargo, el Coordinador del Subprograma no cuenta con un equipo de apoyo y falta un secretario técnico para que apoye al componente 1.
- El Banco Mundial realiza un seguimiento a través de las misiones y el Ministerio de Hacienda hace lo mismo.
- Se ha tratado de contar con indicadores, pero son para DAPSAN como institución consiste en una planilla de gobernabilidad, pero no hay avances significativos al respecto.
- El mecanismo de coordinación del MOPC y las otras instituciones funcionan a través de reuniones, intercambio de notas y comunicaciones formales y no formales. Con ERSSAN y SEAM se tienen reuniones de gobernabilidad, que da sus resultados positivos.
- El equipo consultor contratado se encarga de hacer la transferencia a DAPSAN y de capacitarlos. El Vínculo de la DAPSAN y el Subprograma se da a través del Coordinador y se encuentra dentro de la estructura orgánica del MOPC.
- Todos los puestos de consultores tienen TDRs con sus funciones específicas, evitando la duplicidad de acciones.
- El mecanismo de coordinación tiene el apoyo de las políticas y significa un mayor compromiso institucional.
- Hay complementariedad en las políticas y otros componentes y otros proyectos en el sector. Lo positivo es que se van haciendo políticas puntuales complementarias.
- El componente 1 no prevé un mecanismo de participación ciudadana por la naturaleza de sus sub componentes, que trabajan directamente como instituciones beneficiarias. La participación se da a nivel de reuniones de la mesa de gobernabilidad de las instituciones que la integran.



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

- Existe un sistema de monitoreo con informes periódicos, informes mensuales de consultores e informes semestrales consolidadas para el Banco Mundial. Los informes son estándares del BM. También realizan reuniones periódicas de seguimiento con las otras organizaciones. Hacen una evaluación de los consultores de la SEAM y análisis comparativos entre los proyectado y ejecutado.
- No está prevista Evaluación intermedia o final, únicamente la auditoría financiera está presupuestada.
- El desempeño se analizan a través de los informes mensuales y semestrales.
- La sostenibilidad se dará en el marco de las políticas sectorial y flexible, basada también en la transferencia de capacidades en las instituciones beneficiarias. EL SIU va a obligar a coordinar, entre la gente especializada. La SEAM es la que recibe la mayor transferencia de capacidades.
- La Continuidad estará basada en contar con presupuesto y en la mejora en los procesos administrativos.
- Como recomendaciones iniciales se menciona a que existan personal de planta nombrados.

En el marco de esta entrevista el Coordinador entrego más informaciones, que constan en la bibliografía mencionada.

5

Nombre del Entrevistado: Econ. Luis Sisul

Cargo: Coordinador del Subprograma

Institución: MOPC/DAPSAN

Fecha: 18/07/2013

Resumen de la Entrevista:

Esta entrevista se ha centrado en el análisis del desempeño del componente 1 y se refieren las siguientes informaciones:

- Se refiere que el Subprograma está en 39% de ejecución y para lo cual se aporta el informe financiero no auditado del 30 de junio del 2013.
- A nivel del MOPC se cuenta con la Política de Agua y saneamiento y con la planificación estratégica de DAPSAN.
- Se ha solicitado la No objeción al Banco Mundial del Sistema de Información Único SIU para ERSSAN.
- La SEAM ha priorizado 5 cuencas para el estudio del Balance Hídrico. En las cuencas se instalaron la Red Hidrométrica.



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

- Se ha contratado al Ing Aseretto para acelerar los análisis y aprobación de las licencias ambientales en el marco de este Subprograma
- Las Misiones del Banco Mundial realizan el monitoreo y análisis del avance. refieren una baja calificación del desempeño general que se verifica en los ayuda memorias entregadas en la documentación.
- Cuentan con una Base de Datos Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones SEPA que pertenece al Banco Mundial para el seguimiento de las adquisiciones. donde se puede identificar el logro y debilidades del componente 1
- En relación a la auditoria, se cuenta con tres empresas que están en proceso de selección: BDO, Audicon, AYCA.
- Se concluye que el Subprograma se encuentra con retraso en su desempeño.
- El coordinador ha entregado una versión de reporte del SEPA para su análisis.



Rodríguez Perinetti & Asociados

Evaluación del Subprograma "Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)"

6

Nombre del Entrevistado: Lic. Enrique Cáceres

Cargo: Coordinador Administrativo Financiero de DAPSAN

Institución: MOPC/DAPSAN

Fecha: 18/07/2013

97

Resumen de la Entrevista:

Esta entrevista se ha centrado en la planificación y programación financiera del componente 1 y en las particularidades del proceso y procedimientos de contratación, mencionando las siguientes informaciones:

- Se comenta la forma de elaboración del POA, concordando que el mismo no contiene datos de estimación de cantidades y precios.
- Se conversa sobre las causas de escasa ejecución presupuestaria y los procedimientos al interior del MOPC que la afectan, señalando el Lic. Cáceres que la principal causa se encuentra en la demora del comité de evaluación que tarda en expedirse.
- Por otro lado menciona que también existen inconvenientes para lograr las firmas de autoridades institucionales.
- Todas las adquisiciones y contrataciones deben llevar la No Objeción del Banco, lo cual también hace demorar las mismas.



ANEXO II. MATRIZ DE MARCO LOGICO DEL PROGRAMA

Componente o Producto 1 “Apoyo a la modernización- gobernabilidad y fortalecimiento Institucional

Año de Inicio del Proyecto componente 1: Año 2009

Ministerio Responsable: Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones

Objetivo Estratégico al cual se vincula el Proyecto: Eje Estratégico N° 1: *Calidad de Vida para Todos y Todas “Mejorar la calidad de vida de la población paraguaya mediante el desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas de bienes y servicios públicos”.* Anexo 2 Plan Estratégico Económico y Social “Paraguay 2010-2020”

Objetivos	Indicadores		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado /dimensión	Formula de Calculo		
Fin: <i>Aumentar la eficiencia, cobertura y sostenibilidad de los servicios de provisión de agua y saneamiento</i>	<i>No se encuentra definido</i>		<i>No se encuentra definido</i>	<i>No se encuentra definido</i>
Propósito: <i>Mejora de la Gobernabilidad del Sector</i>	<u>Indicador de Eficacia/proceso</u> <i>“Unidades de Servicio de agua y alcantarillado instalados y equipados por el MOPC definiendo políticas para el sector”</i> <u>Indicador de Eficacia/proceso</u> <i>“Datos disponibles periódicamente y publicados sobre la auditoría externa de gestión y financiera, a través de un reporte anual en la página web de ESSAP”</i>	<i>No se ha definido</i>	<i>No se encuentra definido</i>	<i>No se encuentra definido</i>
Sub componentes/ Sub Productos				
1. MOPC Fortalecido	<u>Indicadores de Eficacia/proceso</u> <i>“Unidad de Servicio de agua y alcantarillado del MOPC instalado y equipado definiendo políticas del sector</i> <i>SIAPS desarrolladas y generando reportes de acuerdo al marco</i>	<i>No se ha definido</i>	<i>No se encuentra definido</i>	<i>No se encuentra definido</i>



Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

	<i>conceptual de la SIAPS</i>			
2. ERSSAN regulando efectivamente en sector	<i>Indicadores de Eficacia/proceso Caracterización de Proveedores de Servicio (Mapeo de Proveedores del Sector) desarrollado y publicado en la Web de la ERSSAN</i>	<i>No se ha definido</i>	<i>No se encuentra definido</i>	
3. Capacidad fortalecida de SEAM en recursos hídricos y licencias ambientales	<i>Indicadores de Eficacia/proceso Estándares de clasificación Ambiental instalados por la Dirección de Recursos hídricos</i>	<i>No se ha definido</i>	<i>No se encuentra definido</i>	
Actividades				
1. MOPC <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la capacidad técnica de la USAPAS • Planificación del Sector y desarrollo de Políticas • Monitoreo de la implementación de la Estrategia Del Buen Gobierno para el sector del agua y de los servicios sanitarios • Diseño e implementación de un sistema de gestión de información para el sector del agua y de los servicios sanitarios • Auditoria del Proyecto Modernización del Sector Agua y Saneamiento – Componente 1 	<i>Insumos. Presupuesto ejecutado</i>	<i>No se ha definido</i>	<i>No se encuentra definido</i>	
2. ERSSAN <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento ERSSAN • Marco Regulatorio Tarifario del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la República del Paraguay • Finalización y actualización del mapeo de los proveedores de agua y de los servicios sanitarios • Diseño e implementación de un inventario de proveedores de agua y servicios sanitarios clasificados por segmento del mercado 	<i>Insumos. Presupuesto ejecutado</i>	<i>No se ha definido</i>	<i>No se encuentra definido</i>	



Evaluación del Subprograma "Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)"

<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de obligaciones para la provisión de agua y de servicios sanitarios en base al inventario mencionado 				
<p>3. SEAM</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la capacidad técnica de la Dirección de recursos del agua de la incluyendo su área de recursos humanos • Ejecución de estudios • Clasificar las diferentes cuencas de agua del Prestatario de acuerdo a su capacidad de absorber aguas residuales • Definir las normas de calidad de acuerdo a la fuente Identificar las zonas vulnerables, incluyendo zonas para recarga del acuífero • Fortalecer de la capacidad operativa de la Dirección de licencias ambientales de la SEAM 	<p><i>Insumos. Presupuesto ejecutado</i></p>	<p><i>No se ha definido</i></p>	<p><i>No se encuentra definido</i></p>	



ANEXO III. MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPEÑO
Componente o Producto 1 “Apoyo a la modernización- gobernabilidad y fortalecimiento Institucional

Objetivos	Indicadores	Actividades programadas	Análisis de Avance de los indicadores de desempeño
Fin: <i>Aumentar la eficiencia, cobertura y sostenibilidad de los servicios de provisión de agua y saneamiento</i>	<i>No se encuentra definido</i>	<i>No se encuentra definido</i>	
Propósito: <i>Mejora de la Gobernabilidad del Sector</i>	<p><u>Indicador de Eficacia/proceso:</u> <i>“Unidades de Servicio de agua y alcantarillado instalados y equipados por el MOPC definiendo políticas para el sector”</i></p> <p><u>Indicador de Eficacia/proceso</u> <i>“Datos disponibles periódicamente y publicados sobre la auditoría externa de gestión y financiera, a través de un reporte anual en la página web de ESSAP”</i></p>	No se registra avance	<i>No se registra avance</i>
Sub componentes/ Sub Productos			
1. MOPC Fortalecido	<p><u>Indicadores de Eficacia/proceso</u> <i>“Unidad de Servicio de agua y alcantarillado del MOPC instalado y equipado definiendo políticas del sector</i></p> <p><i>SIAPS desarrolladas y generando reportes de acuerdo al marco conceptual de la SIAPS</i></p>	Fortalecimiento de la capacidad técnica de la USAPAS ⁵¹	<p>➤ <i>Contratación de Consultores individuales nacionales para la ejecución del componente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Director de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN) • Coordinador de la DAPSAN • Coordinador del Proyecto 7710-PY • Asesor Legal



			<ul style="list-style-type: none"> • Asistente Técnico de Monitoreo y Evaluación • Asistente Técnico Informático • Responsable administrativo ➤ Adquisición de Equipos Informáticos para la DAPSAN: ➤ Adquisición de Mobiliario para la DAPSAN
		Planificación del Sector y desarrollo de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contratación de Consultor Facilitador para la Elaboración de Lineamientos de Políticas de Agua Potable y Saneamiento. ➤ Diseño de las Políticas de Agua y saneamiento ➤ Plan Estratégico de DAPSAN
		Monitoreo de la implementación de la Estrategia Del Buen Gobierno para el sector del agua y de los servicios sanitarios	No registra avance
		Diseño e implementación de un sistema de gestión de información para el sector del agua y de los servicios sanitarios	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contratación de Consultor Especialista para la Elaboración del Modelo Conceptual del S.I.S. ➤ Consultoría para el desarrollo del Análisis y programación del SIS
		Auditoría del PMSAS – Componente 1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contratación de Consultoría para Auditoría de Préstamo correspondiente al año 2012
2. ERSSAN regulando efectivamente en sector	<i>Indicadores de Eficacia/proceso</i> Caracterización de Proveedores de Servicio	Fortalecimiento ERSSAN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Adquisición de equipo informático, video conferencia y comunicación



Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

	<i>(Mapeo de Proveedores del Sector) desarrollado y publicado en la Web de la ERSSAN</i>	<i>Marco Regulatorio Tarifario del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la República del Paraguay</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Adquisición de Insumos</i> ➤ <i>Consultoría para Análisis y Modificación de la Reglamentación del Marco Regulatorio Tarifario del Servicio de Agua Potable en proceso de No objeción</i>
		Finalización y actualización del mapeo de los proveedores de agua y de los servicios sanitarios	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Consultoría del Mecanismo Sustentable para el Análisis, Diseño e implementación de una base de datos del Sistema de Información Único SIU. Con No Objeción por parte del B.M. En proceso de negociación⁵²</i>
		Diseño e implementación de un inventario de proveedores de agua y servicios sanitarios clasificados por segmento del mercado	<i>No registra avance</i>
		Establecimiento de obligaciones para la provisión de agua y de servicios sanitarios en base al inventario mencionado	<i>No registra avance</i>
3. Capacidad fortalecida de SEAM en recursos hídricos y licencias ambientales	<i>Indicadores de Eficacia/proceso Estándares de clasificación Ambiental instalados por la Dirección de Recursos hídricos</i>	Fortalecimiento de la capacidad técnica de la Dirección de recursos del agua de la incluyendo su área de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Contrataciones de Consultores individuales nacionales varios:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Coordinador Técnico para la SEAM</i> • <i>Especialista en Sistema de Información Geográfica (SEAM)</i> • <i>Hidrogeólogo para la SEAM.</i> • <i>Hidrólogo para la SEAM.</i> • <i>Ingeniero Sanitario para</i>



Evaluación del Subprograma "Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)"

			<p><i>la SEAM</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Adquisición de equipo informático, video conferencia y comunicación</i> ➤ <i>Adquisición de Insumos</i>
		Ejecución de estudios	No registra avance
		<p>Clasificar las diferentes cuencas de agua del Prestatario de acuerdo a su capacidad de absorber aguas residuales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Definición de cuencas pilotos para la instalación de estaciones Hidrométricas.⁵³</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Cuenca del Río Tebicuary</i> • <i>Cuenca del Arroyo Yuquyry;</i> • <i>Cuenca del Arroyo Capiibary;</i> • <i>Cuenca del Arroyo. Yhaguy;</i> • <i>Acuífero Patiño;</i> ➤ <i>Equipos de Instalación de Red hidrométrica en proceso de llamado a licitación.</i> ➤ <i>Medición de Caudal en la Cuenca del Río Tebicuary, Cuenca del Río Capiibary y cuenca del lago</i> ➤ <i>Elaboración de base de datos espaciales (imágenes satelitales, DEM, mapas de características del suelo) de 5 cuencas piloto.</i> ➤ <i>Talleres con autoridades, gremios, ciudadanos y</i>



			<i>usuarios de la cuenca del lago Ypacaraí</i>
		Definir las normas de calidad de acuerdo a la fuente	No registra
		Identificar las zonas vulnerables, incluyendo zonas para recarga del acuífero	No registra
		Fortalecer de la capacidad operativa de la Dirección de licencias ambientales de la SEAM	No Registra

ANEXO IV. MATRIZ DE MARCO LOGICO PROPUESTA

Para operaciones futuras se propone un indicador de Eficacia/ resultado para medir el desempeño y *el efecto directo* del Propósito: “% de Incremento de la cobertura urbana y rural de agua y saneamiento y un indicador de Eficacia/impacto para medir el desempeño del FIN: “Tasa de disminución de enfermedades prevenibles (diarrea y disentería) por uso de agua potable”



ANEXO V. MATRIZ DEL MARCO LÓGICO PROPUESTO
Componente o Producto 1 “Apoyo a la modernización- gobernabilidad y fortalecimiento Institucional”

Objetivos	Indicadores		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado/ dimensión	Formula De Calculo		
Fin: <i>Mejora de la calidad de vida de la población</i>	<u>Eficacia/impacto</u> <i>% de disminución de enfermedades prevenibles (diarrea y disentería) por uso de agua potable”</i>	Numerador : Numero de disminución de consultas por diarrea y disentería / Denominador : Número total de Consultas por diarrea y disentería	Relevamiento nacional de cobertura urbana y rural	Se mantiene las Políticas del Sector y su financiamiento
Propósito: <i>Mejora de la cobertura y calidad de los servicios de agua y saneamiento</i>	<u>Eficacia/Resultado</u> <i>% de Incremento de la cobertura urbana y rural de agua y saneamiento</i> <i>% de Unidades de Servicio de agua y alcantarillado que responden a las políticas y directrices definidas por el MOPC para el sector al finalizar el proyecto</i>	Numerador : Numero de Cobertura urbana y rural lograda / Denominador : Numero de cobertura rural y urbana total prevista Numerador: Numero de Unidades de Servicios de agua Instalados y equipados Versus/ Denominador Número de Unidades de Servicios de agua Instalados y equipados total Previstos	Reportes anuales del MOPC	Se mantiene la prioridad de inversión en el sector



Evaluación del Subprograma “Modernización del Sector Agua y Saneamiento (BIRF 7710 PA)”

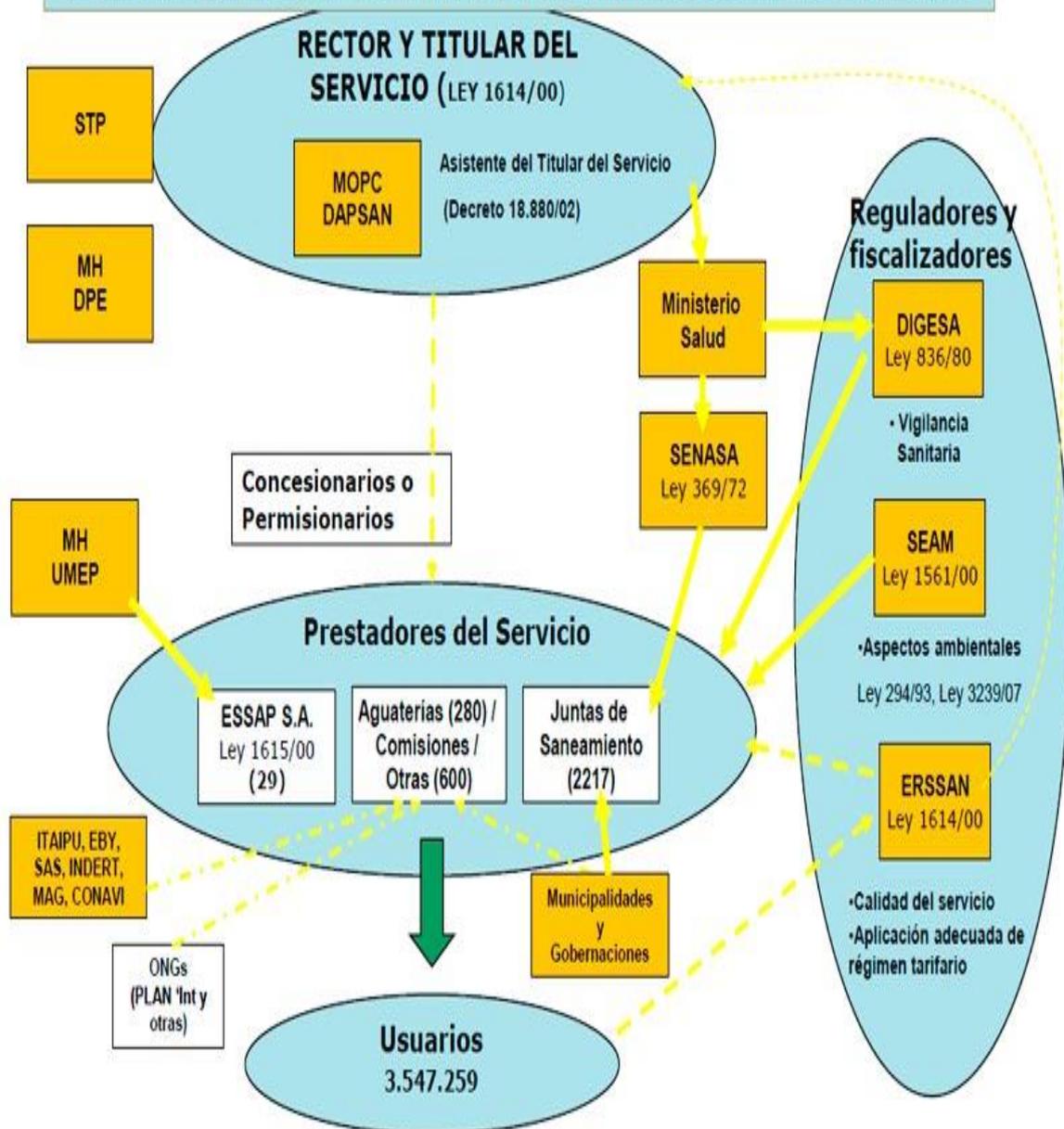
Sub componentes/ Sub Productos				
1. MOPC Fortalecido	<p><u>Eficacia/producto</u> Número de Unidades de Servicio de agua y alcantarillado del MOPC instalado y equipado definiendo políticas del sector al final del proyecto</p> <p>SIAPS desarrolladas y generando reportes anuales de acuerdo al marco conceptual de la SIAPS</p>	<p>Suma de Cantidad de Unidades de Servicios de agua</p> <p>Suma de Cantidad de reportes anuales</p>	<p>Reportes anuales de supervisiones realizados por MOPC</p>	<p>Existe apropiación de los resultados por todos los sectores involucrados</p> <p>Las autoridades del MOPC mantienen la decisión política de priorizar la coordinación del sector.</p> <p>Se aplican las normativas del sector</p>
2. ERSSAN regulando efectivamente en sector	<p><u>Eficacia/producto</u> Número de Proveedores de Servicio caracterizados (Mapeo de Proveedores del Sector) desarrollado y publicado en la Web de la ERSSAN anualmente</p>	<p>Suma de cantidad anual de Proveedores de servicios caracterizados</p>	<p>Reportes anuales de supervisiones realizados por ERSSAN</p>	
3. Capacidad fortalecida de SEAM en recursos hídricos y licencias ambientales	<p><u>Eficacia/producto</u> Estándares de clasificación Ambiental instalados por la Dirección de Recursos hídricos al final del proyecto.</p> <p>Número de Licencias ambientales otorgadas anualmente por la Dirección de Recursos Hídricos</p>	<p>Suma de cantidad anual de licencias ambientales</p>	<p>Reportes anuales de Licencias ambientales por la SEAM</p>	



ANEXO VII. MARCO LEGAL DEL SECTOR



MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO





**ANEXO VIII. “PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO SOCIAL- PPPDS
2010-2020**

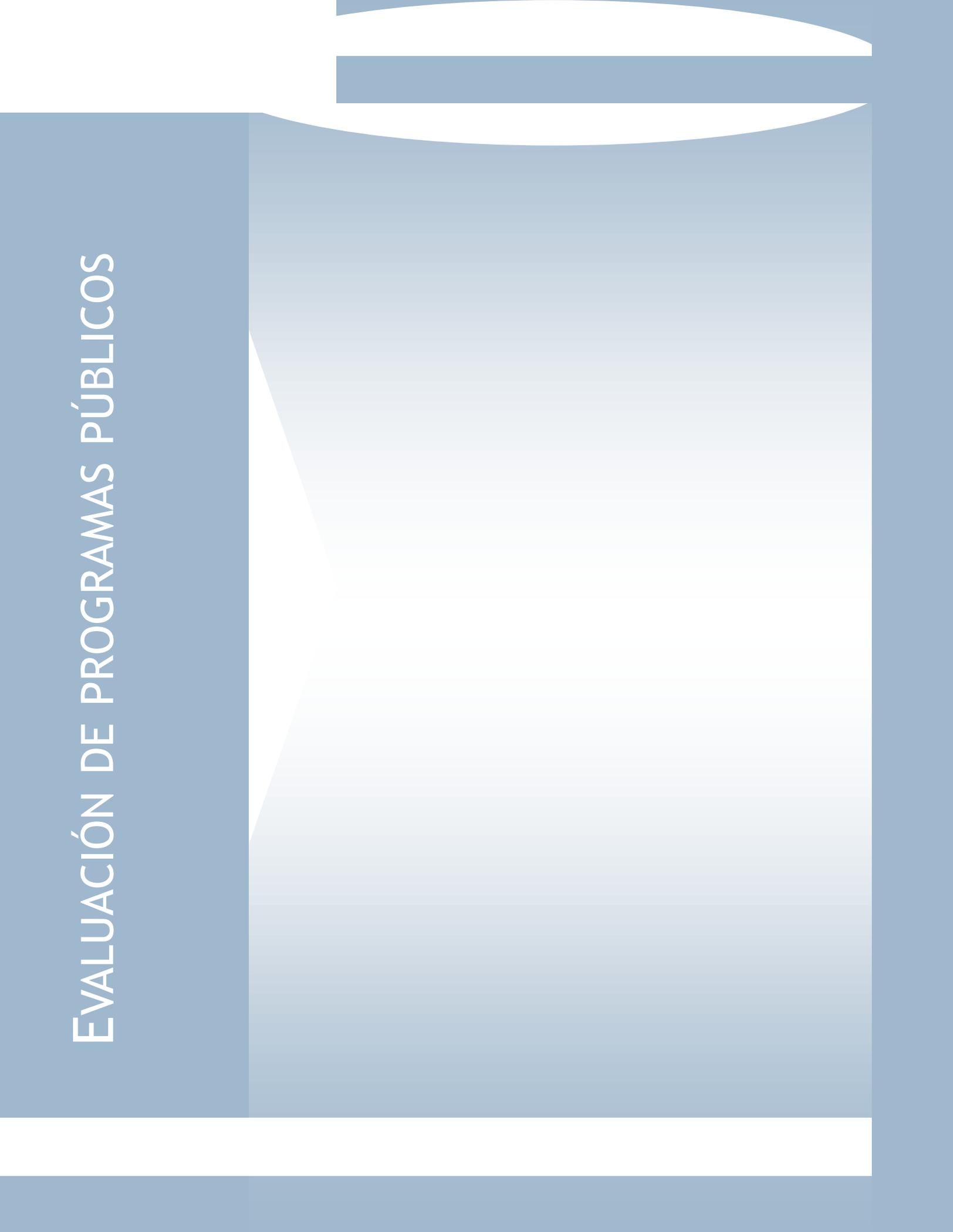
EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVO NACIONAL	INDICADORES	Línea de Base 2008	Metas 2013
Calidad de Vida para todos y todas	Salud	Tasa estimada de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	34,5	22,5
		Tasa estimada de mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos)	169,6	110
		Cobertura de los servicios de salud (Número de USF	12	1.329
		Tasa de analfabetismo, población de 15 años y más de edad	5,9%	1,9 %
		Tasa bruta Educación Básica 3er. Ciclo	77%	84%
		Tasa bruta de Educación Media	55%	63%
	Vivienda	Número de viviendas con déficit habitacional en comunidades en extrema pobreza que han sido mejoradas.	29%	165.000
	Agua	Población que accede al agua potable	68,9 %	80,2 %
	Saneamiento Básico	Población que accede al saneamiento básico	66,3%	84 %



VIII. ABREVIATURAS

MH	Ministerio de Hacienda
MOPC	Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones
ESSAP	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A.
PMSAS	Proyecto Modernización del Sector Agua y Saneamiento
PAS	Provisión de Agua y Saneamiento
MML	Matriz de Marco Lógico
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
BM	Banco Mundial
USAPAS	Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
DAPSAN	Dirección de Agua Potable y Saneamiento
ERSSAN	Ente Regulador de Servicios Sanitarios
SEAM	Secretaria del Ambiente
PPDS	Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social
SIAR	Provisión de Agua a nivel rural
SIAPS	Sistema de Información para la provisión de Agua y Saneamiento Nacional
UAF	Unidad de Administración y Finanzas
SubUAF	Sub Unidad de Administración y Finanzas
SubUOC	Sub Unidad Operativa de Contrataciones
UOC	Unidad Operativa de Contrataciones
IFINA	Informes financieros intermedios no auditados
MF	Manejo financiero
MME	Mecanismo de Monitoreo y Evaluación
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
JICA	Principal organismo ejecutor de la Cooperación Técnica del Japón
ITAIPU	Entidad Binacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

The background features a large, light blue trapezoidal shape on the left side, which tapers towards the right. This shape is set against a white background. To the right of the white area, there are several dark blue vertical bars of varying heights, some of which are partially cut off by the right edge of the image. The overall design is clean and modern, with a focus on geometric forms and a limited color palette.