



USAID | **PARAGUAY**
FROM THE AMERICAN PEOPLE

INICIATIVA ZONA NORTE

EVALUACIÓN DE IMPACTO INTERMEDIO





Asunción 20 de Febrero de 2011

A: USAID
Att. Steven Hendrix

REF: INFORME ETAPA DE EVALUACION DE MEDIO TÉRMINO

Señores:

En cumplimiento del contrato suscrito con esa institución me permito hacerle llegar el informe de evaluación de medio término del programa IZN.

Este informe se basa en el análisis de las fuentes secundarias y primarias recogidas durante el periodo de Diciembre 2010 a Enero de 2011 y busca responder a las interrogantes señaladas en los Términos de Referencia (TDR) y contrato suscrito con USAID, pero sobre todo pretende otorgar recomendaciones que sirvan en la mejora y corrección del programa.

Atentamente.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a smaller 'A' and a period.

Ing. Luis Alberto Quiroga PhD
Gerente General
Encuestas & Estudios

Abreviaciones

ACDI VOCA	Agricultural Cooperative Development International and Volunteers in Overseas Cooperative Assistance
ADEC	Asociación de Empresarios Cristianos
ARP	Asociación Rural del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPABAP	Cámara Paraguaya de Exportadores de banana y piña
CBD	Community Based Development Programs
CEPACOOOP	Central Paraguaya de Cooperativas
CEPEP	Centro Paraguayo de Estudios de Población
CIRD	Centro de Información y Recursos para el Desarrollo
CEPACOOOP	Central Paraguaya de Cooperativas
CECTEC	Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina
CDP	Cooperative Development Program
CMM	Conflict Management and Mitigation Office
CODIPSA	Compañía de Desarrollo y de Industrialización de Productos Primarios SA
DAP	Desarrollo Agrícola del Paraguay
DGEEC	Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos
ENDSSR	Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPP	Ejército del Pueblo Paraguayo
FAO	Food and Agriculture Organization
FECOPROD	Federación de Cooperativas de Producción
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FSI	Fragil State Indicators
FUNDECA/SER	Sociedad de Estudios Rurales
GOP	Government of Paraguay
ILGIES	Improving Local Governance and Increasing Economic Security
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INFONA	Instituto Forestal Nacional
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
IZN	Iniciativa Zona Norte
LAPOP	Latin American Public Opinion Project - Barómetro de las Américas
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
M&E	Monitoreo y Evaluación
MDI	Ministerio del Interior
MH	Ministerio de Hacienda
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MEO	Mission Environmental Officer
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSP y BS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NNUU	Naciones Unidas
PRONAF	Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar
PyP	Paraguay Productivo
REDIEX	Red de Inversiones y Exportaciones

SEAM	Secretaria de Medio Ambiente
SENAD	Secretaría Nacional Antidrogas
SENASA	National Environmental Sanitation Service
SENAVE	National Service for Plant and Seed Safety and Quality
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
USG	United States Government
USAID	United States Agency for International Development
UPM	Unidad Primaria Muestral

SECCION UNO: EL PROGRAMA IZN

I. Descripción del Problema

El norte del Paraguay y frontera con Brasil presenta un cuadro de pobreza generalizada, falta de oportunidades económicas viables y débiles instituciones locales. Una de las causas de este cuadro está referida a una histórica ausencia del Estado Paraguayo en la zona noreste del país¹. Otra causa puede ser atribuida a la creciente presencia de actividades ilícitas asociadas a la necesidad de las familias rurales de generar ingresos alternativos.

La zona es eminentemente agropecuaria y secundariamente dedicada a actividades terciarias como el comercio y algunos servicios. Por una parte se nota la presencia de grandes corporaciones y por la otra una masiva población con limitaciones en su cadena de valor, escasa capacidad de promover actividades económicas y sobre todo pocas posibilidades de producir con los niveles de calidad y cantidad exigidos por el mercado.

Asimismo, los gobiernos locales son percibidos como débiles e ineficaces en la respuesta a las demandas ciudadanas. En las visitas realizadas se evidencia ausencia de diversos servicios básicos y falta de oportunidades productivas, lo que acarrea costos sociales, pero sobre todo costos en la percepción de gobernabilidad que existe.

Es evidente pues que la zona presenta tres problemas básicos que deben ser resueltos a) La generación de oportunidades económicas, 2) aspectos relativos a la gobernabilidad y 3) solución a los problemas sociales que acarrea la presencia de actividades ilícitas.

II. Visión Estratégica

En este contexto, y siguiendo los objetivos estratégicos generales de USAID y del GOP, la misión de la Iniciativa Zona Norte (IZN) y durante 18 meses es: establecer una plataforma inicial para un nuevo nivel de estabilidad en determinadas áreas de los departamentos de San Pedro, Concepción, Amambay y Canindeyú del noreste de Paraguay para reducir el nivel de violencia y actividad delictiva durante la transición del Paraguay desde un sistema de facto unipartidista a una democracia multipartidista.

¹ Los argumentos de los entrevistados señalan que el Estado paraguayo se mantuvo aislado de estas zonas por el origen político liberal de esos departamentos

III. Estrategia del Programa IZN

A. Objetivos Estratégicos de USAID/Paraguay y del GOP

USAID apoya a Paraguay a través de cuatro objetivos estratégicos interrelacionados:

Objetivo Estratégico Democracia (1): Instituir prácticas democráticas claves de gobernabilidad,

Objetivo Estratégico Medio Ambiente (2): Mejorar el manejo sustentable de las eco regiones de importancia global,

Objetivo Estratégico Salud (3): Incrementar el uso voluntario de servicios de salud reproductiva, y

Objetivo Estratégico Crecimiento Económico (4): Aumentar el ingreso de personas pobres en áreas seleccionadas.

De manera que pueda responder al incremento de violencia y crimen en la región noreste de Paraguay –comúnmente referida como la “zona norte”-, el GOP ha diseñado un plan para reducir la pobreza e incrementar la presencia del estado en la región a través del trabajo colaborativo de los ministerios del Interior (MDI), Agricultura y Ganadería (MAG) e Industria y Comercio (MIC), que, involucrando a los gobiernos departamentales y municipales, tiene la intención de abordar las necesidades de corto plazo más apremiantes de la región a través de tres componentes:

Componente 1: Fortalecimiento de Instituciones de Aplicación de la Ley

Componente 2: Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local

Componente 3: Generación de Oportunidades Económicas

El programa IZN está diseñado para responder a esta iniciativa a través de actividades implementadas por diversos mecanismos del gobierno de los Estados Unidos (USG) trabajando en estrecha consulta y coordinación. En particular, USAID/Paraguay aborda los componentes 2 y 3 a través de un acuerdo cooperativo con ACDI/VOCA (IZN), que, al mismo tiempo, contribuye a la consecución de los cuatro objetivos estratégicos de largo plazo de la Misión en el área norte y complementa los esfuerzos emprendidos por otras actividades de largo plazo financiadas por USAID.

La hipótesis de desarrollo del programa IZN es: *"Si los gobiernos locales son fortalecidos; la infraestructura básica comunitaria y los servicios son mejorados e incrementados; y las opciones de ingresos y empleos lícitos de corto, mediano y largo plazo son aumentadas; entonces se establecerá un nuevo nivel de estabilidad y una reducción del nivel de violencia y*

delincuencia en determinadas áreas de los departamentos orientales del Paraguay."

El programa IZN obtendrá estos resultados a través de la intervención coordinada y secuenciada de dos componentes primarios: 1) Gobernabilidad Local, y 2) Seguridad Económica.

B. Metas del Programa

El programa IZN tiene los siguientes objetivos:

1. Fortalecimiento de la gobernabilidad local a través de la prestación de asistencia técnica y financiera en 15 municipios.
2. Garantizar la seguridad económica a través de la provisión de alternativas lícitas para la generación de ingresos.

En este sentido se propone:

Tabla 1. Metas Principales del Programa IZN

RESULTADOS META DE FORTALECIMIENTO DE GOBERNABILIDAD
Incremento porcentual en la percepción positiva sobre la democracia
Aumento de municipalidades con incremento en las mediciones de MIDAMOS
Incremento porcentual en la cobertura de servicios básicos
Aumento de empleos permanentes equivalentes (FTE)
Mayor número de hogares beneficiados por actividades de estabilización y desarrollo
Mayor número de entidades de municipalidades que reciben asistencia para mejorar su gestión
Mayor número de municipalidades que adoptan un plan de desarrollo municipal coordinado
Incremento de alianzas Público-Privadas formadas
RESULTADOS META DE SEGURIDAD ECONÓMICA
Inversión directa apalancada en actividades locales lícitas sociales y productivas
Infraestructuras sociales y productivas nuevas, mejoradas o ampliadas ejecutadas
Incremento porcentual en valor de compras a pequeños productores en cadenas de valor
Mayor número de hectáreas bajo tecnologías o prácticas de manejo mejoradas
Mayor número de agricultores que han adoptado nuevas tecnologías o prácticas de manejo
Mayor número de vínculos formados a lo largo de las cadenas de valor
Mayor número de cadenas de valor mapeadas

RESULTADOS META DE FORTALECIMIENTO DE GOBERNABILIDAD

Mayor acceso a préstamos u otras herramientas de crédito

C. Metodología

El programa IZN desde lo metodológico propone algunas iniciativas que vale rescatar a fin de tener una evaluación correcta del mismo:

- a) Propone apoyar una combinación de prioridades públicas y privadas de corto plazo.
- b) Propone la participación activa de las partes interesadas en todas las facetas de planificación y ejecución de los proyectos para asegurar la sostenibilidad
- c) Sostiene la alianza de las comunidades, gobiernos locales y el sector privado.
- d) Cree que la seguridad económica es consecuencia de la competitividad de las cadenas de valor clave. Por tanto, en la mejora en infraestructura productiva, prácticas y tecnologías de éstas.
- e) El programa apunta a la gestión autónoma de los proyectos

D. Prioridades Geográficas

Basado en el acuerdo alcanzado entre USAID y el GOP el 16 de marzo de 2010, el programa IZN centra sus actividades en 15 municipios de alta prioridad por un periodo de 18 meses.

- a) Fase 1: Noreste del Departamento de San Pedro
Sureste del Departamento de Concepción
- b) Fase 2: Este del Departamento de Canindeyú
Sur del Departamento de Amambay

La selección de los municipios objetivo dentro de estas áreas de prioridad se basó en criterios tácticos y técnicos. La Tabla 1 muestra los municipios seleccionados para prioridad de IZN.

Tabla 2. Municipalidades Prioritarias de IZN

SAN PEDRO	CONCEPCION	AMAMBAY	CANINDEYU
1-Guayaibi	8-Concepcion	13-Capitan Bado	14-Villa Ygatymí
2-Lima	9-Belen		15-Curuguay
3-Sta Rosa	10-Horqueta		
4-Resquin	11-Loreto		
5-Yrybucua	12-Yby Jau		
6-Nueva Germania			
7- San Pedro			

CI

SECCION DOS: LA EVALUACION DEL PROGRAMA IZN

IV. La Evaluación del Programa IZN

En fecha 15 de Octubre de 2010 Encuestas & Estudios firmó un contrato con USAID Paraguay para la evaluación de medio término y de impacto del programa IZN bajo los siguientes lineamientos

A. Objetivos

Desarrollar un estudio de evaluación de medio término y final del Programa IZN en sus módulos de Gobernabilidad y Seguridad Económica en los departamentos de Amambay, San Pedro, Concepción y Canindeyú bajo los siguientes objetivos

- Identificar las condiciones y características de aplicabilidad de la estrategia
- Evaluar el impacto del programa
- Evaluar la percepción de los públicos sobre el programa
- Analizar la eficacia de las estrategias seguidas
- Analizar su potencial replicabilidad
- Identificar las mejores prácticas y lecciones aprendidas
- Evaluar la sostenibilidad del programa
- Documentar la metodología de la estrategia

Los términos de referencia señalan a su vez diversos objetivos específicos por público. Hay algunos temas extras que se suman a los ya indicados como objetivos generales y que deben considerarse:

Desde los Beneficiarios Directos:

- Evaluación de la alineación del programa
- La participación de los públicos en el diseño e implementación del programa

Desde los Donantes

- Contribución a las metas de USAID
- Impacto en el modelo de cooperación de USAID Paraguay
- Contribución del programa en el aprendizaje de USAID
- Percepción de los donantes sobre el programa

B. Las Metodologías

Para el cumplimiento de estos objetivos la empresa propone técnicas mixtas con la utilización de encuestas, revisión de fuentes secundarias, grupos focales y grupos de discusión, entrevistas en profundidad y trabajos de escritorio.

Tabla 3. Metodologías a aplicar en la Evaluación de IZN

<i>Objetivo</i>	<i>Públicos</i>	<i>Encuesta</i>	<i>Entrevistas</i>	<i>Grupos focales</i>	<i>Fuentes Secundarias</i>	<i>Escritorio</i>
Revisión de estudios anteriores. Definición de Indicadores, variables y Públicos	USAID Informantes claves	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Construcción de Instrumentos		Sí Piloto	No	No	No	Sí
Evaluación de Medio Término	Beneficiarios Donantes Socios en implementación Organizaciones de Base Sector Privado	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Evaluación Final de Impacto	Beneficiarios Donantes Socios en implementación Organizaciones de Base Sector Privado	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

C. Fases de la Evaluación de Impacto

Esta metodología conceptualizada bajo una visión estratégica está diseñada y es ejecutada en **CINCO fases.**

Etapa I.- Planificación y Diseño

Etapa II.- Recojo de Información de evaluación de medio término

Etapa III.- Procesos y Análisis de Resultados de medio termino

Etapa IV.- Recojo de Información de evaluación de evaluación de impacto final

Etapa V.- Procesos y Análisis de Resultados de evaluación de impacto final

El presente informe corresponde de manera exclusiva a la primera de las etapas: Planificación y Diseño.

SECCION TRES: DE LA EVALUACION DE MEDIO TERMINO

V. Objetivos

La etapa de evaluación de medio término ha sido establecida para dar tener una visión inicial del programa, dar recomendaciones que ayuden a fortalecer las acciones emprendidas desde una:

- Evaluación de medio término
 - Identificación de las condiciones y características en que se aplica la estrategia
 - Del impacto del programa
 - Evaluación de la alineación del programa
 - Análisis de la eficacia de las estrategias seguidas
 - Evaluación de la sostenibilidad del programa
- Identificación de las mejores prácticas y lecciones aprendidas

VI. Metodología

Para el cumplimiento de los objetivos indicados se trabajó sobre las siguientes metodologías

- 1.- Revisión de estudios y experiencias anteriores en la evaluación de impacto de programas sociales
- 2.- Análisis de documentos y fuentes secundarias
- 3.- Entrevistas en Profundidad con informantes claves
- 4.- Reuniones de trabajo con el ejecutante ACIDI VOCA
- 5.- Reuniones de trabajo con el cliente USAID PARAGUAY
- 6.- Visitas in situ a los proyectos de USAID - ACIDI VOCA
- 7.- Encuesta de Línea Base
- 8.- Grupos focales y otras técnicas cualitativas

VII. Evaluación de las condiciones en que se aplica la estrategia

Si bien el Paraguay no ha sido calificado como un Estado frágil según la metodología e indicadores FSI², los 4 departamentos de San Pedro, Canindeyú, Concepción y Amambay, objeto de estudio, sí son señalados como departamentos frágiles y vulnerables así como potencialmente conflictivos y con posibilidad de irradiar a los países vecinos³.

Los indicadores FSI están basados en criterios **políticos** (situación política, legalidad, legitimidad, presencia de la ley, institucionalidad, participación), **de seguridad** (intensidad de conflictos armados, migración, violencia y criminalidad), **económicos** (empleo, ingresos, inversión, pobreza, inflación, corrupción) y **sociales** (mortalidad infantil, expectativa de vida, analfabetismo, acceso a servicios básicos, calidad de servicios públicos, libertades, discriminación y equidad) que vamos a analizar como parte de las condiciones prevalentes a tiempo de iniciarse el proyecto.

La mayor parte de indicadores de este capítulo se han obtenido a nivel de país y otros a nivel departamental, lamentablemente no hay propiamente cifras a nivel de municipios. Otro problema consiste la coherencia y consistencia de las cifras, en este sentido, y dado que el programa no cuenta con una línea basal, hemos de entender como condiciones de aplicabilidad de la estrategia aquellas que se señalan de fuentes oficiales e institucionales confiables⁴ en fechas previas al programa.

A. Del contexto Político de la zona

La evaluación política que hacen los entrevistados y la información secundaria y primaria levantada señala un país con inconvenientes de gobernabilidad sobre la base de los siguientes argumentos:

- **Debilidad político ideológica** de la alianza en funciones de gobierno como consecuencia de:
 - Una presencia multipartidaria en el ejecutivo que le resta coherencia y consistencia ideológica y por tal visión unitaria.
 - Pugna intra partidaria en la alianza gubernamental, particularmente del principal partido, el Liberal (del Vicepresidente Franco), de quienes apoyan de manera directa al actual Presidente Lugo.
 - Distanciamiento del Presidente Lugo de los llamados movimientos sociales y por ende de las bases sobre las cuales se sustentaba el régimen.
 - Para las elecciones presidenciales del 2008 Fernando Lugo obtuvo el 41% del total de votos a nivel país⁵:

² Ver Fragil State Indicators USAID May 2006, Measuring Fragility, Paper 2005 USAID

³ Ver TDR IZN USAID Paraguay Agosto 2010

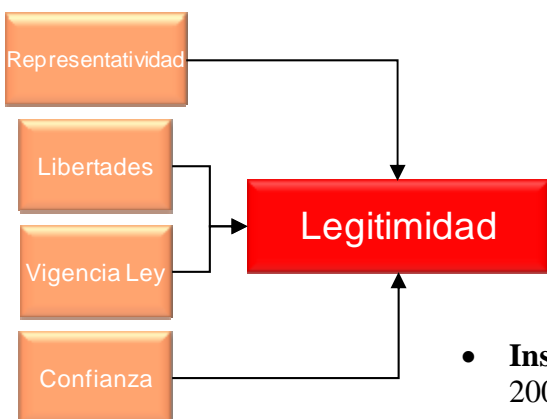
⁴ La disparidad y no sistematización de cifras nos ha obligado a usar las fuentes oficiales de la DGEEC, Banco Central, ENDSSR y Ministerios y no oficiales como los de USAID, BM, CIA, LAPOP. Para obtener cifras comparables se han hecho ajustes a los datos a fin de llevarlos todos al 2008 como año base.

⁵ Tribunal de Justicia Electoral, Informe Elecciones 2008

Tabla 4. Resultados Electorales 2008

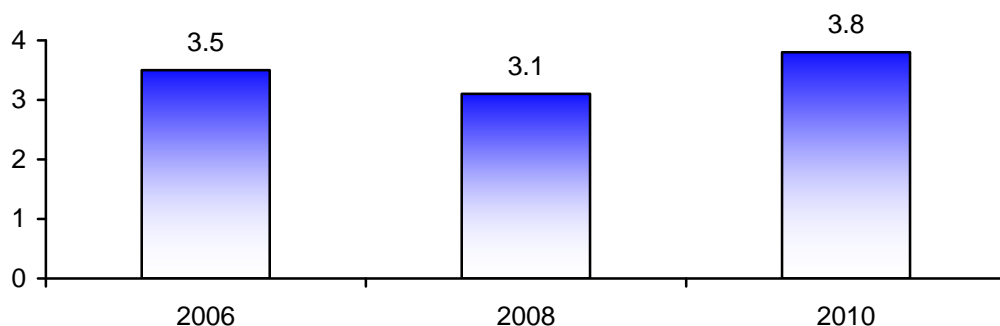
	Paraguay	Concepcion	San Pedro	Amambay	Canindeyú
Presidenciales 2008 Lugo	41%	46%	40%	45%	35%

A tiempo de las elecciones municipales del 2010 esta alianza prácticamente se había deshecho y el Partido Colorado se proclamaba ganador⁶.



- **Cuestionamiento de la legalidad, de la ley y legitimidad** por:
 - Un movimiento guerrillero, cuyas dimensiones no son precisas, pero que en todo caso expresan una irrupción del orden establecido.
 - Presencia de narcotráfico, particularmente en los departamentos de frontera con Brasil (y en general los 4 departamentos que prioriza del programa IZN).
 - Una economía con alta presencia de contrabando y formatos informales de comercio, entre los que se encuentra el tráfico de armas.
- **Institucionalidad débil**⁷. Los Resultados de la encuesta LAPOP 2006, 2008 y 2010 muestran que el nivel de confianza en las instituciones paraguayas ha ido mejorando respecto de años anteriores, pero aún así siguen siendo débiles:

GRAFICO N° 1
Paraguay: Promedio de Confianza en Instituciones. Año 2006 a 2010



Fuente: LAPOP, elaboración propia. Valores en promedios escala de 1 a 7

- **Presión por la representatividad.** A tiempo de esta evaluación se acababan de realizar las elecciones municipales, lo que de hecho significa una presión por la obtención del voto y representación ciudadana. El triunfo de ANR ha de cuestionar la representatividad a nivel nacional.

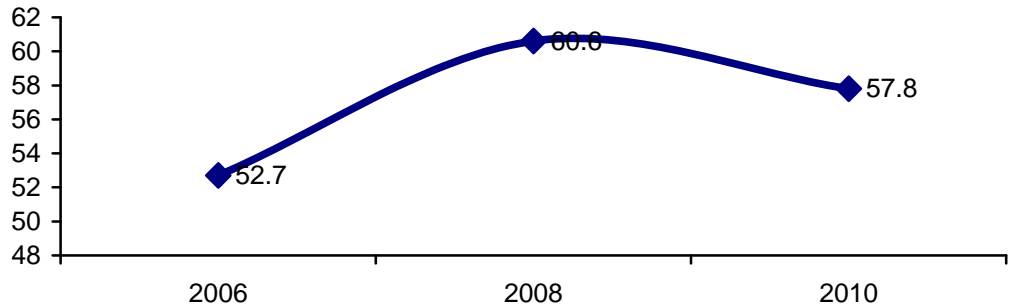
⁶ El Tribunal Superior de Justicia Electoral no tiene publicados los resultados oficiales de las elecciones municipales del 7 de Noviembre de 2010, datos extraoficiales otorgan al Partido Colorado ANR un 48%, en tanto el principal partido de gobierno el PLRA obtuvo un 34.5%

⁷ LAPOP 2006 a 2010.

- **Sistema Democrático debilitándose:** Como consecuencia de lo especificado anteriormente, el apoyo al sistema democrático ha ido disminuyendo ligeramente respecto del 2008, aunque mayoritariamente siga siendo el preferido

GRAFICO N° 2

Paraguay: Porcentaje de personas que apoyan el sistema democrático. Año 2006 a 2010

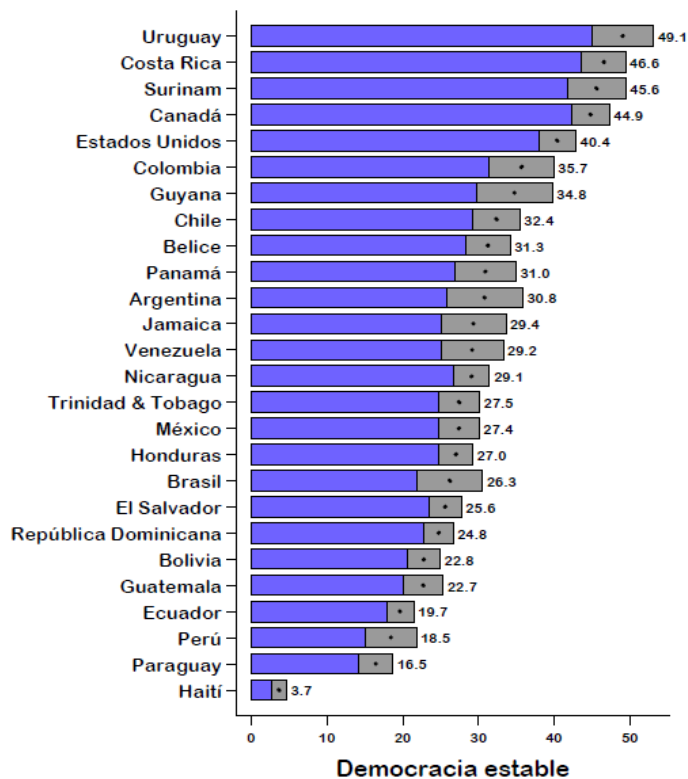


Fuente: LAPOP, elaboración propia. Valores en %

Sin embargo lo que de verdad preocupa en Paraguay es lo que LAPOP denomina democracia estable (tolerancia + apoyo al sistema) y en el que Paraguay ocupa el penúltimo lugar con 16.5% vs 29% del promedio latino americano.

GRAFICO N° 3

Comparativo: Democracia Estable 2010



- **Disminución de la Participación** Tradicionalmente la participación electoral ha sido baja: 64% Presidenciales del 2003, 66% Presidenciales del 2008 y 55% Municipales del 2010. Pero también es bajo el promedio de participación en la sociedad civil. Se resalta que los departamentos de nuestro interés más bien poseen una mayor participación que la media nacional.

Tabla 5. Porcentaje de Personas que participan activamente en al menos una organización de la sociedad civil

2,010					2008	2006
Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	TOTAL PAÍS	TOTAL PAÍS	TOTAL PAÍS
25.49	35.23	38.24	43.18	29.06	20.69	32.59

Fuente: LAPOP, elaboración propia. Valores en %

B. Del contexto de Seguridad de la zona

Hay tres **fuentes de potenciales conflictos** en Paraguay:

- En el acápite A. se ha hecho mención de la presencia del movimiento guerrillero EPP, que incursiona precisamente en las zonas del programa IZN. Todos los datos obtenidos nos llevan a una evidente conclusión: sus dimensiones en términos de cobertura, alcance e incidencia poblacional son difíciles de fijar.

Las acciones del EPP son esporádicas. El más sonado de sus actos fue el secuestro y asesinato en 2004 de Cecilia Cubas, hija del ex presidente Raúl Cubas. En 2008 atacaron un cuartel militar y secuestraron al ganadero Luis Lindstrom para liberarlo 43 días después tras cobrar 226.000 euros. En 2009 atentaron contra otro terrateniente, Fidel Zavala, la familia pagó 376.000 euros de rescate y además se vio obligada a repartir carne entre sectores pobres de Asunción. El 2009 mataron a 4 guardias de una estancia ganadera.

No es mucho lo que se sabe acerca del EPP más allá de que surgió del partido comunista Patria Libre, que supuestamente aspira a crear una “república socialista en Paraguay” y que hoy se cree cuenta con medio centenar de milicianos que se mueven por las zonas fronterizas a Brasil y Bolivia.

El gobierno ha puesto marcha la operación militar “Py’aguapy”, con 3.000 hombres a la caza del EPP. De acuerdo a las entrevistas realizadas se percibe que el EPP aún no tiene poderío suficiente para poner en juego al Estado, ni tampoco ha logrado ganarse el apoyo de los campesinos. Lo que es evidente es que en los departamentos donde opera (San Pedro, Concepción, Amambay y Canindeyú) hay condiciones objetivas de pobreza, tráfico de armas y drogas y posibles ligazones con las FARC Colombianas.

- Entre 1932 y 1935 Paraguay sostuvo un conflicto armado con Bolivia. La guerra del chaco significó la muerte de 50 mil personas y la pérdida de parte de Bolivia de un extenso territorio⁸. La Paz fue firmada en 1938 y ratificada en diversas ocasiones (la última entre los actuales presidentes Morales de Bolivia y Lugo de Paraguay). Sin embargo Bolivia muestra un cuadro de rearme con un incremento del presupuesto militar en 64%, lo que representa un 26% del total del presupuesto boliviano (2010)⁹. Aunque por ahora pudiera tratarse de tan sólo especulaciones la prensa registra potenciales conflictos entre ambos países.
- Paraguay es el segundo productor mundial de marihuana¹⁰ y por su territorio pasan entre 30 a 40 toneladas año de cocaína que se producen en Bolivia, Perú y Colombia. Paraguay como país de tránsito también nutre de precursores y químicos para la elaboración de la droga a estos países. Las consecuencias de la presencia de la droga en Paraguay ha significado la existencia de “territorios liberados”, tráfico de armas, lavado de dinero, corrupción, migración, criminalidad y violencia.

Los pobladores que asistieron a los grupos focales manifiestan haber “llegado a un acuerdo de convivencia” con los carteles de la droga y que se expresa en “no te metas en mis asuntos y yo te dejo tranquilo”.

La **violencia y criminalidad** ha ido en aumento en el país y en los departamentos de San Pedro, Canindeyú y Amambay¹¹:

Tabla 6. Porcentaje de Personas que han sido víctimas de un acto criminal o violento

2,010					2008	2006
Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	TOTAL PAÍS	TOTAL PAÍS	TOTAL PAÍS
7.8	17.0	14.7	18.1	18.2	17.2	16.8

Fuente: LAPOP, elaboración propia. Valores en %

En esas condiciones es entendible que sólo el 22% de los habitantes del Paraguay sientan que viven en un barrio muy seguro.

⁸ Paraguay cuenta actualmente con una superficie de 406 mil Km2, de ellos 234 mil Km2 pertenecían a Bolivia

⁹ Bolivia destina 3% de su presupuesto 2011 a Educación, 5% a salud y 13% a obras públicas, en contraste otorga 24% a Interior (policía) y 26% a las FFAA. El presupuesto boliviano para la compra de armamento para 2011 es de 288 millones de dólares

¹⁰ Diversas instituciones han estimado en 30 mil hectáreas dedicadas a este tipo de cultivos, y 3 toneladas de cultivo año por hectárea. Este dato contrasta con las cifras que maneja el SENAD de 4500 Has de producción y las NNUU de 6.000 hectáreas de producción. En todo caso tal diferencia expresa la ausencia de una fuente cierta, la fragilidad de las fronteras paraguayas y la falta de un dimensionamiento correcto del problema.

¹¹ El estudio LAPOP 2010 reporta 26% de criminalidad con armas de fuego, y 38% en el propio hogar de la víctima

Tabla 7. Porcentaje de Personas que dicen vivir en un barrio muy seguro

2,010				
Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	TOTAL PAÍS
48.0	31.0	48.5	13.6	21.5

Fuente: LAPOP, elaboración propia. Valores en %

A pesar de los esfuerzos del Gobierno y que son reconocidos por los ciudadanos de los 4 departamentos estos siguen siendo insuficientes:

Tabla 8. Calificación a los esfuerzos del Gobierno para mejorar la seguridad ciudadana

2,010					2008	2006
Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	TOTAL PAÍS	TOTAL PAÍS	TOTAL PAÍS
3.0	3.4	3.0	3.0	3.2	1.9	2.3

Fuente: LAPOP, elaboración propia. Valores en promedio escala 1 a 7

De hecho un alto porcentaje de ciudadanos creen en la posibilidad de que puedan sufrir un ataque terrorista:

Tabla 9. Porcentaje de Personas que creen poder sufrir un ataque terrorista

2,010				
Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	TOTAL PAÍS
76.47	75.86	44.12	60.47	60.32

Fuente: LAPOP, elaboración propia. Valores en %

La violencia y criminalidad sumadas a las condiciones económicas de la zona ha producido **migración**. La tasa de migración neta expresada por cada 1000 habitantes es según ACIDI VOCA¹² para los departamentos objeto de estudio:

Tabla 10. Tasa de Migración Neta por año

2,010				
Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	TOTAL PAÍS
-4.58	-2.00	6.50	5.55	-0.07

Fuente: ACIDI VOCA 2010, elaboración propia. Valores por cada mil hab.

“-“ = departamento expulsor; “+” departamento receptor

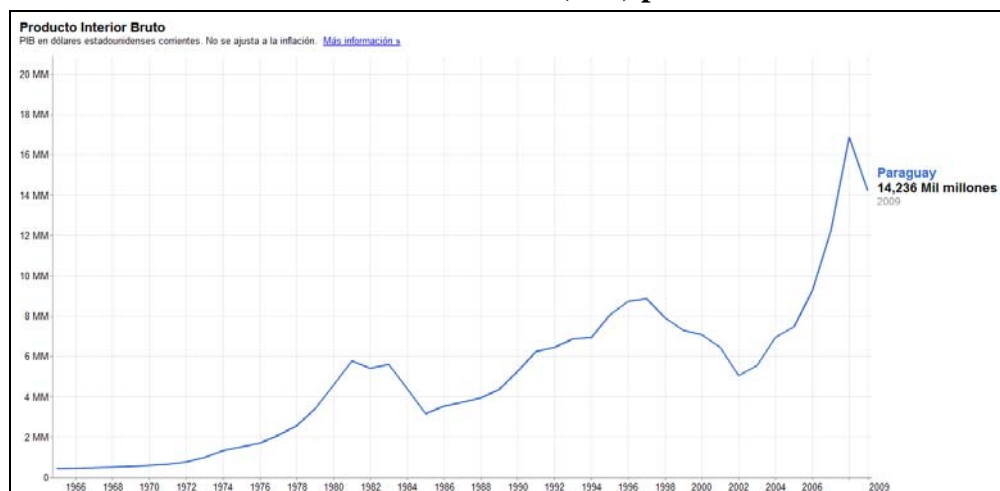
¹² ACIDI VOCA Caracterización de los Municipios de Intervención IZN 2010

C. Del contexto Económico de la zona

Los **datos macroeconómicos** del Paraguay son en general buenos:

- Un importante crecimiento del PIB¹³ hasta un valor estimado de algo más de 17 mil millones de dólares corrientes al 2010, aunque algo menor de los 17,2 mil millones de dólares record del 2008

GRAFICO N° 4
PIB: Producto Interno Bruto (PIB) por año



- Aunque el Banco Central del Paraguay (BCP) estimó un crecimiento de casi el 11% del PIB para el primer trimestre del 2010, al final esta misma institución fijó en 6% la tasa del PIB para el 2010¹⁴.
- A pesar de estos importantes logros, el PIB paraguayo sigue siendo el menor del Mercosur, uno de los menores de Latinoamérica y el menor per cápita de sud América¹⁵.
- El crecimiento del PIB debe su explicación principal al alza de la demanda, producción y precios del sector agrícola que en total participa con casi el 22% del PIB paraguayo.¹⁶
- El BCP indica a su vez una inflación del 7,2% para el año 2010¹⁷

¹³ Banco Mundial Informe Diciembre 2010

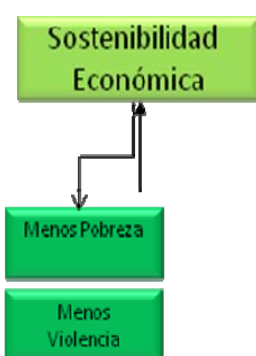
¹⁴ Informe Banco Central de Paraguay Diciembre 2010. El Informe World Factbook de la CIA estima el crecimiento real del PIB 2010 en 6,5% y el FMI (2010) en 7%, notas de prensa hablan incluso de 14,5%

¹⁵ CEPAL Informe 2009 – 2010. El Informe FMI 2010 estima en \$us 2.703 per cápita para el 2010, ocupando la posición 149 entre los países medidos.

¹⁶ El desglose del PIB Paraguayo indica según el Informe CIA 2010: Agricultura 21,8%, Industria 18,2% y servicios 60,1%

¹⁷ Informe Banco Central de Paraguay Diciembre 2010

- La deuda pública está estimada para el 2010 en un 22,8% del PIB¹⁸
- La inversión pública y privada ha sido estimada por el BCP (2010) en 17,8% del PIB¹⁹
- Las estimaciones del 2010 señalan exportaciones por 7.606 millones de dólares (vs 5.784 M\$ de 2009), en productos alimenticios y electricidad principalmente, siendo su socio más importante el Brasil que concentra el 21% de esta demanda.²⁰
- A pesar de este record de exportaciones la balanza comercial señala un déficit de 1.636 Millones de Dólares pues las importaciones al 2010 suman 9.242 millones de dólares provenientes particularmente de China (30%), Brasil (21%) y Argentina (16%)²¹
- Las reservas han alcanzado un record de 4.082 millones de dólares, aunque la deuda externa a la misma fecha (Dic 2010) se situaba en 4.346 Millones de Dólares²².



Esta situación de bonanza ha conseguido una percepción de que la economía de los Paraguayos es buena y de hecho mucho mejor que la obtenida el 2008. Nótese que las calificaciones de nuestros 4 departamentos es buena aunque menor al global dada los indicadores económicos menores de la zona IZN

Tabla 11. Calificación al Estado actual de la Economía Paraguaya

2,010					2008	2006
Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	TOTAL PAÍS	TOTAL PAÍS	TOTAL PAÍS
3.16	3.11	3.12	3.27	3.37	2.98	3.12

Fuente: LAPOP, elaboración propia. Valores en promedio escala 1 a 5

Los resultados de la EPH 2009²³ arrojan una **población** de aproximadamente 6.273.103 habitantes, de los cuales 58,8% (3.689.006) reside en áreas urbanas y 41,2% en áreas rurales (2.584.097).

La **estructura por edad** revela un país predominantemente joven, donde 59,3% de la población tiene menos de 30 años de edad. La distribución a nivel nacional muestra una igual proporción entre hombres y mujeres (49,7% mujeres vs. 50,3% hombres), apreciándose cierta diferencia según área de residencia, ya que en

¹⁸ Ibid BCP 2010

¹⁹ Ibid BCP 2010. Esta cifra contrasta con los datos del Ministerio de Hacienda que hablan más bien de 4.316 millones de dólares o lo que es lo mismo un 25% del PIB

²⁰ Ibid CIA 2010

²¹ Ibid CIA 2010

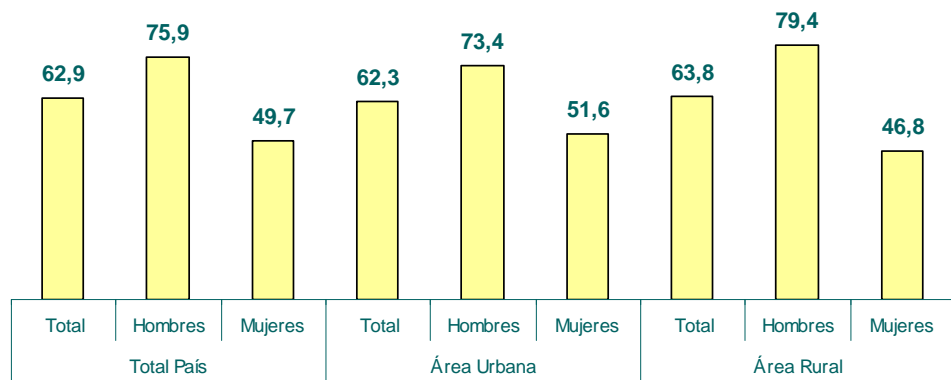
²² Ibid CIA 2010

²³ No incluye la población residente en los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

áreas urbanas existe una ligera mayoría femenina mientras que en áreas rurales predomina levemente la masculina.

El 80,2% (5.028.575) de la población total tiene 10 y más años de edad (**Población en Edad de Trabajar**) y de esta proporción, 62,9% constituye la **Población Económicamente Activa** (población ocupada o desocupada respecto a la población total en edad de trabajar). No se observan diferencias en los niveles de la actividad económica, según se trate de áreas urbanas o rurales. Sin embargo, por sexo la discrepancia es significativa (Ver gráfico N° 5).

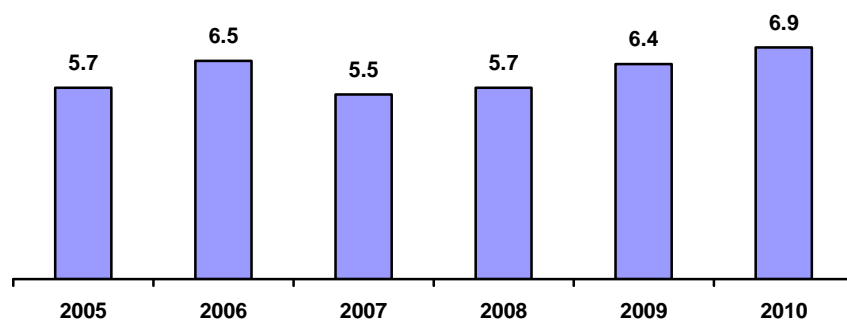
GRAFICO N° 5
Paraguay: Tasa de Actividad Económica por área según sexo. Año 2009



Fuente: DGEEC. EPH 2005- 2009. BM 2010

Uno de los indicadores más importantes relacionados con el mercado de trabajo es la “**tasa de desempleo abierto**” que muestra la proporción de la fuerza de trabajo que no tiene empleo, pero que desea tenerlo e hizo alguna gestión para obtenerlo. El 2010 presenta una tasa creciente respecto de años anteriores.

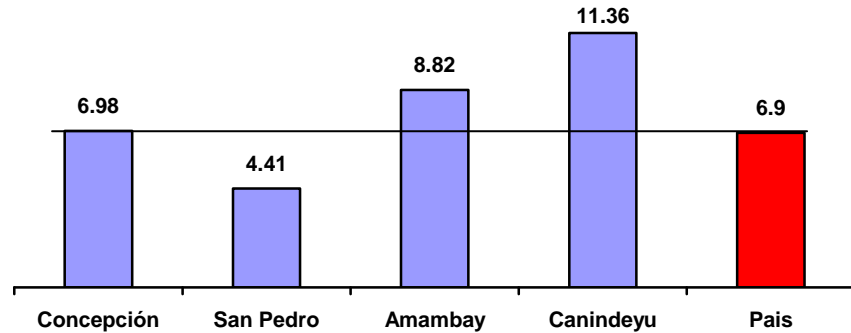
GRAFICO N° 6
Tasa de Desempleo Abierto. Años 2005-2010



Fuente: DGEEC. EPH 2005- 2009. BM 2010

La tasa de desempleo abierta en los departamentos de nuestro interés es mayor a la nacional:

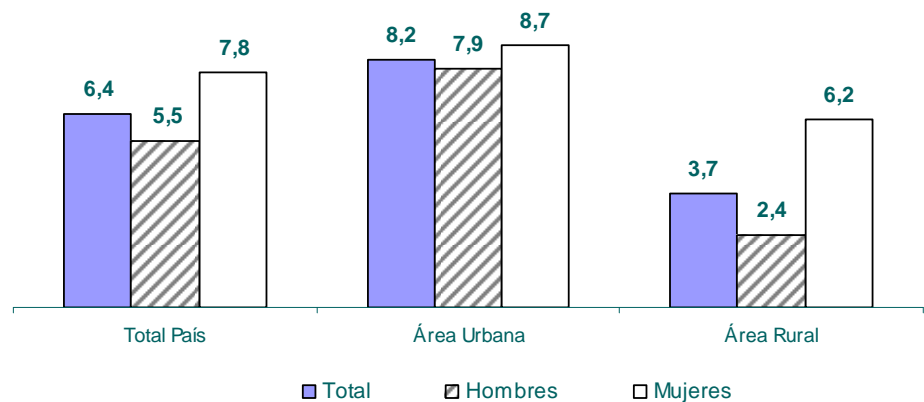
GRAFICO N° 7
Tasa de Desempleo Abierto por Departamento 2010



Fuente: Elaboración propia Encuestas & Estudios 2010

El análisis del desempleo abierto por sexo revela una mayor proporción de mujeres desempleadas respecto a los hombres, 7,8% y 5,5% respectivamente; situación que se observa tanto en áreas urbanas como rurales.

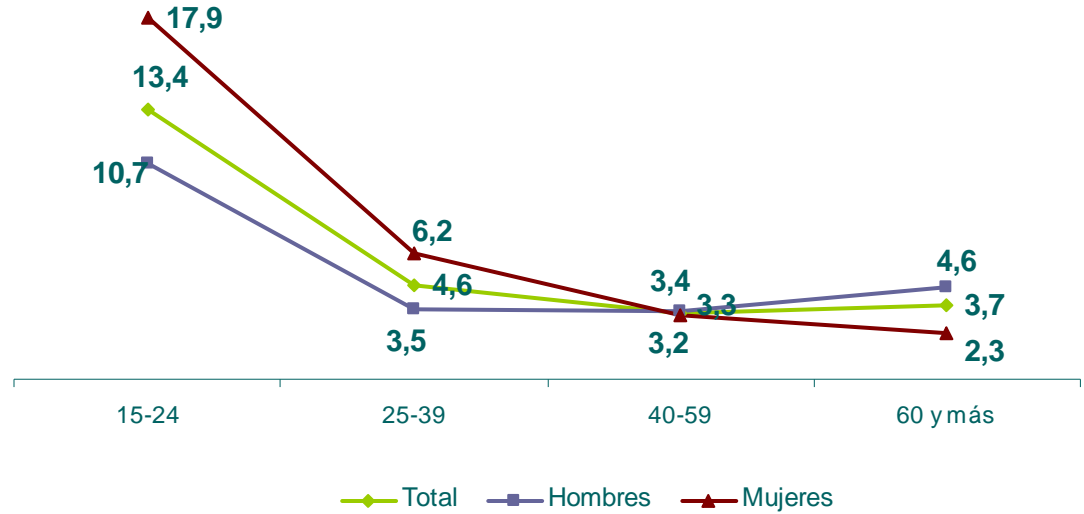
GRAFICO N° 8
Tasa de Desempleo Abierto por Sexo y Área de Residencia. Año 2009



Fuente: DGEEC. EPH 2009.

El gráfico N° 9 muestra que el desempleo abierto afecta en mayor medida a la población joven (15-24 años) y en particular a las mujeres. El 13,4% de los jóvenes busca activamente empleo, cifra que se incrementa en 17,9% en el caso de las mujeres.

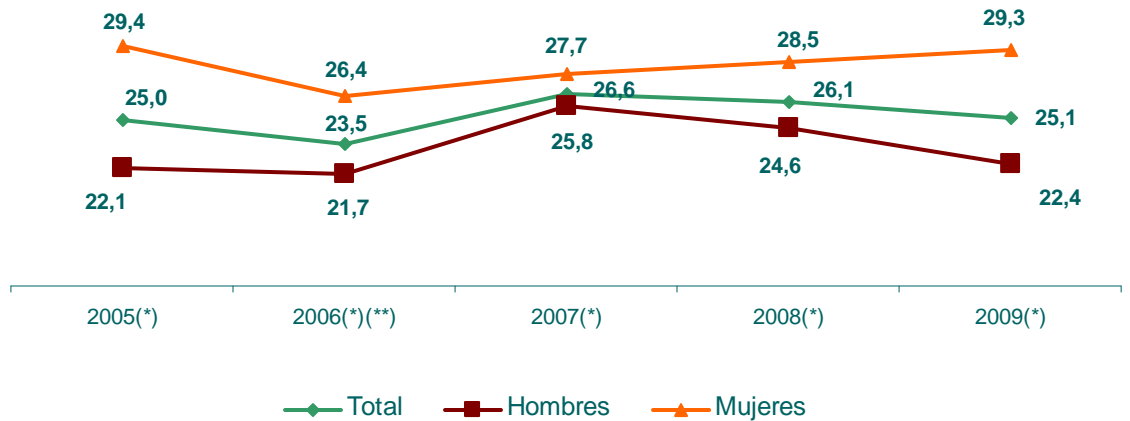
GRAFICO N° 9
Tasas de Desempleo Abierto por grupos de edad y sexo. Año 2009



Fuente: DGEEC. EPH 2009.

El indicador que proporciona una visión más completa de las características del mercado laboral paraguayo, particularmente sensible al comportamiento macroeconómico, es el “**subempleo**”. Incluye a dos grupos de ocupados: (a) los que trabajan menos de 30 horas por semana en sus ocupaciones, que desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo (subempleo visible ó subempleo por insuficiencia de horas) y, (b) los que trabajan 30 y más horas por semana en sus ocupaciones y su ingreso es inferior al mínimo legal establecido en el período de referencia (subempleo invisible).

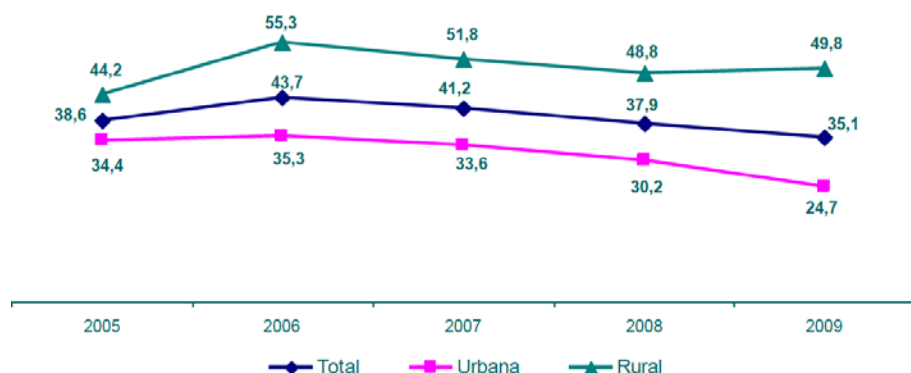
GRAFICO N° 10
Tasas de Subempleo. Años 2005-2009



Fuente: DGEEC. EPH 2005- 2009.

Si el tema es **pobreza**, en el área rural, la pobreza total afecta a la mitad de su población (49,8%), siendo ésta el doble de la existente en el área urbana.

GRAFICO N° 11
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA TOTAL, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA.
PERIODO 2005-2009



Fuente: DGEEC. EPH 2005- 2009.

En Paraguay la pobreza se mide por la denominada “línea de pobreza”²⁴. El porcentaje de pobres a nivel país ha bajado de 49,7% en 2002 a un 35,1% el 2009, sin embargo, en las áreas del programa IZN el porcentaje de pobres son altos:

Tabla 12. Porcentaje de Hogares Pobres por Departamento

2,010				
Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	TOTAL PAÍS
50.4	49.6	53.4	66.9	35.1

Fuente: DGEEC 2007 y 2010, elaboración propia. Valores en %

Desde las necesidades básicas insatisfechas, el porcentaje de hogares que al menos tienen una Necesidad insatisfecha es alto en los 4 departamentos y en el país en su conjunto

Tabla 13. Porcentaje de Hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha

2,010				
Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	TOTAL PAÍS
65.1%	67.2%	66.2	74.5%	51.9%

Fuente: DGEEC, elaboración propia. Valores en %

Es posible además señalar que:

²⁴ Definición de una canasta calórica y capacidad o no de adquirirla

- El 71% de los pobres extremos o indigentes reside en el área rural del país (835 mil de un total de pobres extremos a nivel nacional que asciende a 1 millón 175 mil personas aproximadamente).
- La pobreza en el área rural registra leve crecimiento al pasar de 48,8% en 2008 a 49,8% en el 2009.
- La pobreza extrema rural tuvo un leve incremento al pasar de 31% en el 2008 a 32,4% en el 2009, en tanto la pobreza extrema urbana disminuye de 10,6% a 9,4%. El incremento de la pobreza extrema rural fue compensada en cierta medida con la disminución de la misma en el área urbana.
- En el ámbito rural la pobreza no solo es más extendida sino también más profunda y severa respecto al ámbito urbano, al ser los ingresos insuficientes para cubrir una tercera parte del valor de la canasta básica de consumo y al existir una mayor dispersión de los ingresos entre los considerados pobres rurales
- Una de las razones de la persistencia de los altos niveles de pobreza radica en la inequitativa distribución de los ingresos entre la población. En el año 2008-2009, el Coeficiente de Gini²⁵ en el área rural varió de 0,557 a 0,554 mientras que en el área urbana pasó de 0,453 a 0,423 para el mismo periodo. A nivel nacional, para el 2009, el coeficiente de Gini se sitúa en 0,487.

Si se analiza **el sistema financiero**, éste posee

- Depósitos por valor de 8.571 millones de dólares²⁶, lo que representa un crecimiento del 20% respecto de las captaciones registradas el 2009
- A diciembre 2010, la cartera vigente de los bancos totalizaba 5.750 millones de dólares²⁷, con un crecimiento del 44% respecto del año anterior
- El sistema bancario muestra actualmente una fuerte solvencia, alta liquidez y rentabilidad. Pero también muestra una alta concentración y poco desarrollo en el sector rural (a pesar de que el 21,8% del crédito fue al sector agrícola)²⁸.
- Por el contrario, el sistema cooperativo²⁹ se ha hecho importante y en particular en la zona de nuestro interés:

²⁵ Mide en escala de 0 a 1 la brecha entre ricos y pobres, cuanto menor sea la brecha más próximo a 0 está

²⁶ Alianza Cooperativa Internacional para las Américas Noviembre 2010

²⁷ Price Water House Coopers Septiembre 2010

²⁸ 94% de la cartera del sistema financiero está concentrada en los bancos, y 69% de ella en tres bancos.

²⁹ ACDI VOCA Caracterización de los Municipios de Intervención IZN

Tabla 14. Número de Cooperativas por Departamento

2,010				
Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	TOTAL IZN
23	19	0	14	56

Fuente: ACIDI VOCA 2010, elaboración propia. Valores en No de establecimientos

Aunque Concepción muestra una ganadería importante, la **estructura productiva** de la zona es esencialmente agrícola, siendo los productos principales los siguientes:

Tabla 15. Has Cultivadas por producto por Departamento

Cultivos	Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	Total IZN	Total
Cultivos Permanentes						
Banana	922	2,202	163	247	3,534	7,500
Cafeto	18	10	3	245	276	300
Limón	61	31	3	7	102	450
Mandarina	38	52	15	102	207	1,900
Naranja dulce	53	177	30	146	406	7,500
Naranja agrio	30	4,695	106	692	5,523	7,000
Piña	610	3,187	97	167	4,061	5,100
Pomelo	66	95	1	10	172	1,000
Tunga	0	0	0	1	1	9,000
Vid	0	1	0	4	5	350
Yerba Mate	14	430	188	618	1,250	18,320
Cultivos Temporales						
Algodón	1,277	1,239	12	249	2,777	29,000
Batata	500	750	150	130	1,530	5,120
Caña de Azúcar	270	2,152	1,272	5,356	9,050	100,000
Mandioca	10,402	26,000	3,800	10,550	50,752	180,000
Maíz	8,170	117,949	29,350	189,700	345,169	774,100
Soja	20,171	207,490	107,745	442,507	777,913	2,570,000
Trigo	375	7,889	19,655	54,008	81,927	508,000

Fuente: ACIDI VOCA 2010, elaboración propia. Valores en Hectáreas (Has)

Se destaca la producción de banano, cafeto, Naranja Agrio, Piña y maíz como productos en que la zona IZN representa el 50% o más de la producción nacional y que deben entenderse como las cadenas productivas más importantes a apoyar.

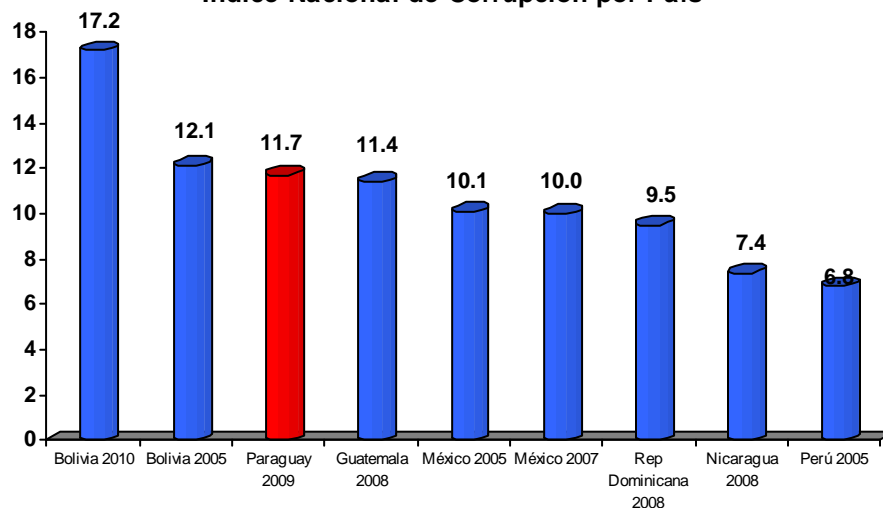
En lo que hace a **la corrupción**, no hay propiamente un dimensionamiento del problema. Los datos de Transparencia Internacional³⁰ ubican a Paraguay en la posición 146 entre 178 países medidos con una calificación de 2.2 en escala de 1 a 10³¹.

³⁰ Transparencia Internacional 2010. Índice de Percepción de Corrupción (IPC)

³¹ Siendo los países menos corruptos los que se aproximan a 10.

Encuestas & Estudios señala que el índice nacional de corrupción³² ha ido creciendo a lo largo de estos años y que éste está entre los mayores de todos los países en que nuestra empresa realizó medición alguna:

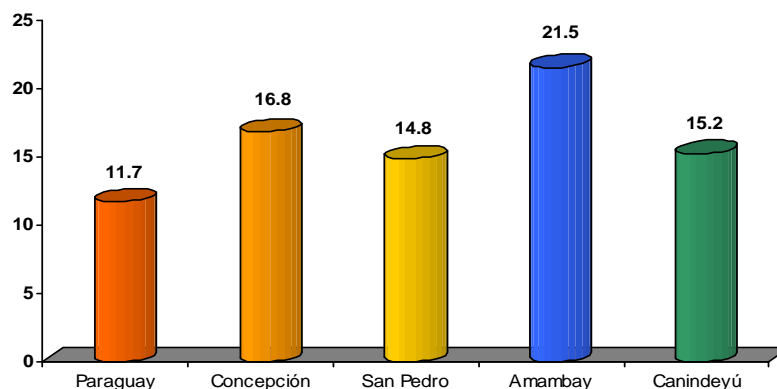
GRAFICO N° 12
Índice Nacional de Corrupción por País (2005 a 2010)
 Índice Nacional de Corrupción por País



Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudios de Cuantificación de la Corrupción, varios países

Por departamento Encuestas & Estudios calcula:

GRAFICO N° 13
Índice Nacional de Corrupción por Departamento (2009)



Fuente: Encuestas & Estudios 2009, Estudio de Corrupción, Paraguay

La misma fuente señala a la policía y sistema de justicia como las instituciones en que el INC es mayor.

³² Encuestas & Estudios. Cuantificación del costo de la corrupción 2009. El Índice Nacional de Corrupción (INC) se calcula como un porcentaje de trámites corruptos sobre el total de trámites realizados en un grupo de instituciones.

D. Del contexto Social en la zona

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR) del año 2008³³ es el documento que mejor refleja el estado de **salud de la población paraguaya**:

- El 90.5% de las mujeres embarazadas acudieron a sus controles pre natales
- 9,7% de los niños menores de 5 años registraron cuadros de diarrea. En el área de nuestro estudio el porcentaje es de 9.5% y en el área rural de 10.5%
- 7.2% de niños menores de 5 años registraron infecciones respiratorias agudas
- 75,6% de niños menores de 2 años tienen el cuadro completo de vacunas. Este porcentaje disminuye a 67,6% en los 4 departamentos objeto de este estudio

Por su parte el informe CIA 2010 añade los siguientes datos

- La expectativa de vida está en 75.9 años
- Se estima para el 2010 en 2.16 la tasa de fertilidad
- La tasa de mortalidad infantil es de 23.83 por cada 1000 nacidos vivos

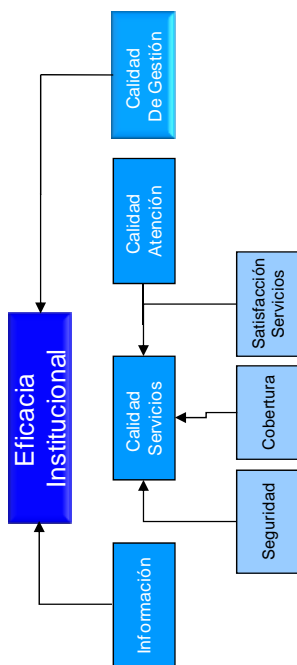
Sobre un total de 1.065 establecimientos de salud, los departamentos de San Pedro, Concepción, Amambay y Canindeyú tienen el 25% de ellos

Tabla 16. Establecimientos de Salud por Departamento

Estudiantes	Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	Total IZN	Total
Hospitales	1	1	1	1	4	17
Centro de Salud	4	6	0	2	12	105
Puestos	31	82	7	48	168	669
Hospital Distrital	1	2	2	1	6	33
Hosp. Especializados	0	0	0	0	0	10
Cent. especializados	0	0	0	0	0	9
Dispensarios	8	2	2	0	12	35
Unid. Salud Familiar	20	25	8	16	69	180
Hosp. Materno Infantil	0	0	0	0	0	7
Total Establecimientos	65	118	20	68	271	1,065

Fuente: Ministerio de Salud - DGEEC 2010, elaboración propia. Valores en No establecimientos

El problema de la salud de los 4 departamentos no está tanto en la cantidad de establecimientos, sino más bien en el equipamiento y en los recursos humanos, pues tiene menos médicos y especialistas por habitante que la media nacional.



³³ Centro Paraguayo de Estudios de Población, CEPEP 2008

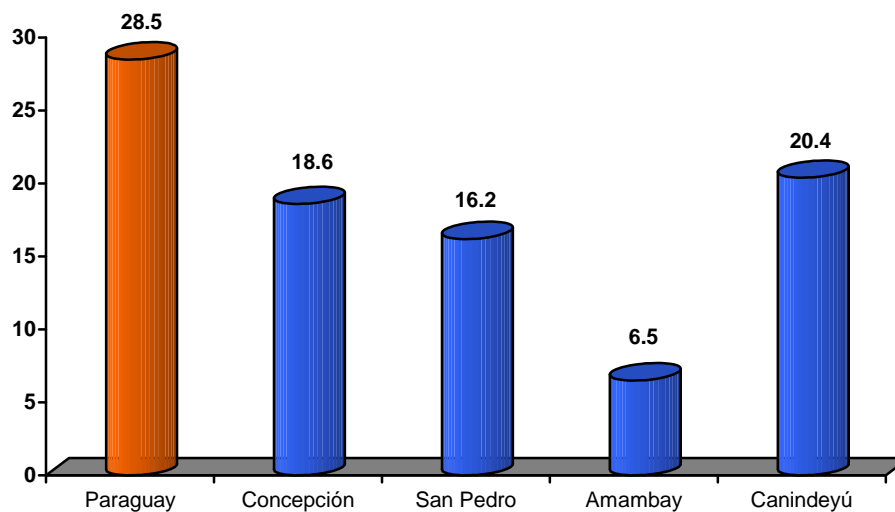
Tabla 17. Personal de Salud por Departamento

Estudiantes	Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	Total IZN	Total
Médicos	67	162	70	53	352	5,114
Bioquímicos	13	28	12	15	68	933
Odontólogos	8	11	13	10	42	702
Licenciados Enfermería/Obstetricia	49	113	53	21	236	2,142
Otros profesionales Universitarios	6	23	5	11	45	694
Auxiliares de Blanco	237	380	81	165	863	6,683
Técnicos	34	92	15	25	166	1,781
Personal de Apoyo	81	201	64	114	460	4,405
Total Personal de Salud	495	1,010	313	414	2,232	22,454
Total habitantes	190,322	355,115	124,848	179,656	849,941	6,340,639
Tasa habitantes por médico	2,841	2,192	1,784	3,390	2,415	1,240

Fuente: Ministerio de Salud - DGEEC 2010, elaboración propia. Valores en No personas

- La cantidad de personas que poseen seguro médico es baja respecto de la media nacional y baja respecto de los estándares internacionales.

**GRAFICO N° 14
Con Seguro Médico por Departamento (2009)**



Fuente: Ministerio de Salud - DGEEC 2010, elaboración propia. Valores en % de personas con seguro médico.

En lo que respecta a la **educación** es posible señalar

- La tasa de analfabetismo a nivel nacional es del 6%. Es indudable que los departamentos de nuestro interés presentan un cuadro con tasas mayores a la nacional
- El número de años de escolaridad es de 8.4 años
- Los municipios que son de nuestro interés suman en total 254 mil alumnos, que representan el 16% de la población escolar paraguaya

Tabla 18. Población Escolar por Departamento

Estudiantes	Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	Total IZN	Total
Inicial	6,219	10,563	2,215	4,773	23,770	159,327
Básica	48,691	88,363	22,815	41,276	201,145	1,190,113
Media	8,139	13,671	3,508	4,280	29,598	222,379
Total	63,049	112,597	28,538	50,329	254,513	1,571,819

Fuente: Ministerio de Educación - DGEEC 2010, elaboración propia. Valores en No Alumnos

- Sobre un total de 16.310 establecimientos educativos que registra Paraguay, el 22% de ellos están en nuestra zona de interés. Se encuentra que la tasa de población por establecimiento es menor a la media nacional

Tabla 19. Establecimientos Educativos por Departamento

Establecimientos	Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	Total IZN	Total
Inicial	283	639	78	239	1,239	5,693
Básica	404	932	211	401	1,948	8,274
Media	100	252	36	90	478	2,343
Total Establecimientos	787	1,823	325	730	3,665	16,310
Total población escolar año 2009	63,049	112,597	28,538	50,329	254,513	1,571,819
Tasa establecimientos/ población escolar	80.1	61.8	87.8	68.9	69.4	96.4

Fuente: Ministerio de Educación - DGEEC 2010, elaboración propia. Valores en No establecimientos

- El número de docentes por establecimiento es menor que la media nacional, pues los 4 departamentos de interés concentra el 19% de ellos:

Tabla 20. Docentes Educativos por Departamento

Establecimientos	Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	Total IZN	Total
Inicial	346	694	108	270	1,418	8,527
Básica	2,770	5,801	1,042	2,190	11,803	57,559
Media	550	1,108	305	245	2,208	15,756
Total docentes	3,666	7,603	1,455	2,705	15,429	81,842
Total población escolar año 2009	63,049	112,597	28,538	50,329	254,513	1,571,819
Tasa docentes /población escolar	17.2	14.8	19.6	18.6	16.5	19.2

Fuente: Ministerio de Educación - DGEEC 2010, elaboración propia. Valores en No docentes

- Los problemas de educación no son pues ni de establecimientos ni de docentes sino de calidad de educación o de una educación proyectada hacia el sector productivo.
- El presupuesto del sector de educación es de 4,0% (2010) del PIB comparado con el 4.9% del PIB asignado al área de salud³⁴

El verdadero problema social de la zona es la escasa **infraestructura de servicios básicos**. La tabla siguiente muestra la baja cobertura que tiene la zona IZN. No sólo agua potable, alcantarilla y comunicación, sino sobre todo energía eléctrica, de la que Paraguay dispone en demasía.

Tabla 21. Infraestructura Básica

Establecimientos	Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú	Promedio IZN	Total
Agua Corriente	33.78%	46.44%	2.20%	18.75%	25.29%	55.91%
Desagüe Cloacal	2.96%	0.00%	0.00%	0.00%	0.74%	8.20%
Baño moderno con pozo ciego	22.18%	26.23%	27.90%	9.90%	21.55%	61.30%
Baño moderno conectado a red	2.96%	0.00%	0.00%	0.00%	0.74%	10.50%
Energía Eléctrica	74.16%	81.37%	60.30%	54.50%	67.58%	96.90%
Recolección de Basura	8.66%	2.27%	31.40%	1.85%	11.05%	38.80%
Teléfono Fijo	5.18%	2.57%	6.30%	1.30%	3.84%	20.20%
Teléfono Móvil	9.86%	6.07%	3.60%	0.15%	4.92%	85.60%

Fuente: ACIDI VOCA-DGEEC 2010, elaboración propia. Valores en %

El PNUD establece un **Índice de Desarrollo Humano** de 0.751³⁵ el que varía según departamento de la siguiente forma

Tabla 22. Índice de Desarrollo Humano

	IDH 2008
Concepción	0.734
San Pedro	0.743
Amambay	0.693
Canindeyú	0.744
Total País	0.751

Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2008, elaboración propia. Valores en IDH

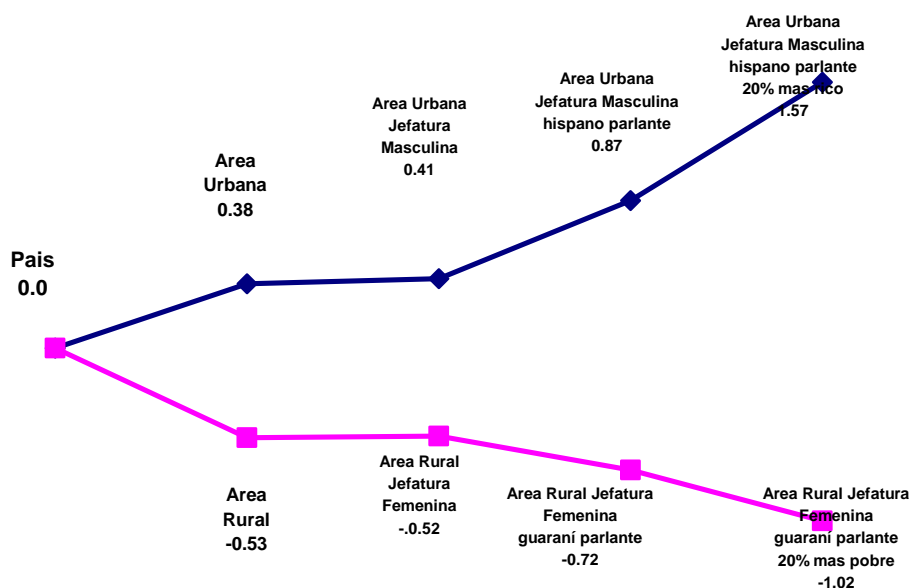
Desde lo social el tema más preocupante está referido a las **desigualdades existentes o inequidades**; cualquiera sea el tema que se analice (calidad de la vivienda, educación, salud, ingresos u otros) hay una brecha entre el área urbana

³⁴ Ministerio de Hacienda Paraguay Presupuesto 2010.

³⁵ Informe de Desarrollo Humano. PNUD 2008. Ver anexos del informe Metodología de Cálculo del IDH

y rural, y si la jefatura del hogar es masculina o femenina, tal y cual se expresa en el informe del PNUD 2008³⁶ en su cuadro de desigualdades múltiples.

GRAFICO N° 15
Desigualdades o Inequidades



Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2008, Índices de Desigualdad

El Paraguay es mayoritariamente católico (88,5%)³⁷, la constitución y leyes conceden libertad de culto así como libertades cívicas de prensa, expresión y asociación³⁸. El siguiente resumen señala una valoración de los **derechos humanos** en Paraguay al 2009³⁹:

Tabla 23. Derechos Humanos

variable	observación
Muertes políticas	No hubo muertes influenciadas por parte del gobierno. Sin embargo, hubieron denuncias de que las fuerzas públicas mataron a individuos usando la fuerza.
Torturas	De acuerdo a la Constitución, el gobierno se opone a esta practicas. A pesar de esto, hubo denuncias de que funcionarios públicos estaban involucrados en casos de este tipo.
Centros Penitenciarios	Dichos centros no cuentan con los mínimos estándares internacionales de calidad. Más aun, el gobierno hizo poco para remediar esto.
Detenciones a menores	Según la ley, las personas menores de 18 años deben ser recludas en centros especiales para su edad. Sin embargo, hubo denuncias de que menores de edad eran recludos en cárceles para personas adultas.

³⁶ Informe de Desarrollo Humano 2008. Pag 57

³⁷ LAPOP 2010. Católicos 88.5%, Otras cristianas 8.5% Otras religiones 3%

³⁸ Arts 24 a 26 de la Constitución Política del Estado

³⁹ Departamento de Estado Informe sobre Derechos Humanos 2009

Secuestro	Si bien el gobierno es el responsable por velar por la seguridad de sus ciudadanos esto no sucede ya que la ola de secuestros va en aumento de acuerdo a los informes del 2008 y 2009.
Arresto o detenciones arbitrarias	Según leyes establecidas por el gobierno paraguayo, las personas no pueden ser detenidas arbitrariamente sin que estas hayan prestado una declaración. Sin embargo, hubieron casos en los cuales se viola esta ley.
Policía	De acuerdo a la constitución paraguaya, la policía está para velar por la seguridad de sus protegidos y seguir normas estipuladas por los aparatos jurídicos. Sin embargo, hubieron casos en los cuales policías fueron sorprendidos en crímenes y narcotráfico. el gobierno no hizo nada y estos quedaron libres.
	25,000 efectivos de la policía fueron mal capacitados. Aunque el gobierno con la ayuda de la policía trato de intervenir en el tema de derechos humanos estos fueron siempre violados por los mismos efectivos. Al mismo tiempo que quedaron libres de cualquier proceso judicial.
Corrupción	Casos continuos de corrupción en la fuerzas armadas. Fueron registradas un total de 12,000 casos. Paraguay ocupa el lugar 146 de 178 países medidos y una calificación de 2.2 en escala de 1 a 10 en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional.
Leyes violadas	La ley estipula que todas las personas sean juzgadas bajo los mismos estándares. Sin embargo, hubieron casos en los que personas con dinero o influencias políticas sólo pagaban una fianza mientras que personas con menos recursos iban directo a la cárcel sin tener la opción a pagar una fianza para salir libres.
Interferencia política	La ley requiere que el sistema judicial sea independiente. Sin embargo, la interferencia política debilito esta independencia. Hubo casos en los cuales políticos o personas influyentes influenciaron las pruebas.
Interferencia en la justicia	Gran parte de los jueces eran del partido colorado el 2007, esta figura se mantuvo en los siguientes años. Muchos nombramientos responden más a criterios políticos que profesionales.
Corte Suprema	Los magistrados fueron elegidos gracias a presiones políticas.
Retraso en resoluciones	Un poco menos de la mitad del total de las personas investigadas fueron juzgadas en menos de un año. La mayoría de estas personas fueron personas con recursos económicos.
Violación a los DH de los presos	La ley estipula un tiempo determinado para que la fiscalía presente argumentos contundentes en contra de los acusados. Sin embargo, al cabo de este tiempo un número grande de personas continuaron detenidas aún cuando este tiempo ya había caducado.
Conflictos territoriales	La ley otorga una compensación a las personas que hayan ganado en un juicio. Sin embargo, el gobierno hizo poco para compensar o para hacer cumplir a las personas o comunidades que hubiesen ganado este tipo de conflictos.
Abuso policial	La ley restringe al personal policial el ingreso a propiedades privadas. Sin embargo, hubieron reportes de que esta ley fue violada.
Libertad de prensa	Aunque la libertad de prensa fue mayoritariamente respetada por el gobierno hubieron casos en los cuales los periodistas reportaron hostigamiento, violencia y amenazas.
Libertad religiosa	No hubo faltas mayores a la libertad religiosa aunque se produjeron incidentes menores que no fueron de extrema importancia.
Protección a los refugiados	El gobierno cumplió el acuerdo de la convención de la ONU de 1951 bajo el cual ayuda a personas que sean perseguidas.
Corrupción	La ley castiga funcionarios públicos que se encuentren en casos de corrupción. Sin embargo, hubieron casos en los cuales funcionarios sorprendidos en estos casos salieron inmunes de cualquier proceso judicial.
Leyes de protección a la mujer	La ley castiga a personas que abusen sexualmente de mujeres. Según el ministerio público, las violaciones significaron un severo problema. Si bien muchas de estas fueron penadas hay todavía muchas que siguen sin ser denunciadas.

Violencia domestica	La violencia domestica subió en un 18% respecto del 2008.
Prostitución	La prostitución es legal para mujeres mayores de 18 años. Sin embargo, el gobierno hizo poco para prevenir que menores sigan en el rubro.
Discriminación a la mujer	Si bien gran parte de los procesos fueron atendidos de la misma manera, eso quiere decir sin discriminación de género hubieron casos en los cuales se identifico un mal trato a personas de sexo femenino.
Niños	La Republica del Paraguay otorga nacionalidad a todas las personas nacidas en su territorio. Sin embargo, problemas con el registro de nacimientos derivo en problemas de discriminación .
Violencia infantil	La violencia infantil fue un verdadero problema. A consecuencia de esto, instituciones gubernamentales han trabajado en detener dicha violencia, pero los resultados son sólo iniciales.
Discapacitados	La ley prohíbe la discriminación a discapacitados. Sin embargo, existen problemas de accesibilidad. Más aun, aun cuando el gobierno prohíbe la discriminación, se reportaron casos en los cuales hubo discriminación cuando estos trataban de entrar al mercado laboral.
Indígenas	El gobierno tiene por obligación el proteger a indígenas. Sin embargo, este no fue el caso, se reportaron casos de discriminación étnica.

Fuente: Departamento de Estado 2009, Informe de Derechos Humanos Paraguay

VIII. Evaluación De Medio Término

Para poder evaluar correctamente el Programa Iniciativa de Zona Norte (IZN) debe considerarse cinco aspectos fundamentales:

1. Los componentes 2 y 3 de la estrategia USAID Paraguay⁴⁰
2. Las metas del Programa IZN⁴¹
3. Los objetivos generales y específicos de este estudio⁴²
4. Los indicadores FSI sobre los que se basa los componentes 2 y 3 de la estrategia USAID Paraguay y que han sido descritos a lo largo de todo el capítulo VII.
5. Los indicadores y modelo de gobernabilidad generados por esta consultoría en su primera etapa⁴³

Para el cumplimiento de esta evaluación se ha seguido metodologías cuantitativas y cualitativas⁴⁴. Los resultados de primera etapa muestran la vigencia de los indicadores FSI pero reordenan los mismos en un modelo de gobernabilidad diseñado específicamente para IZN y que se representa en el gráfico 16. Dicho modelo señala que a la Gobernabilidad contribuyen **5 atributos globales**:

1. Legitimidad
2. Sostenibilidad Económica
3. Eficacia Institucional
4. Equidad
5. Transparencia

Cada uno de esos atributos globales está a su vez compuesto por **temas e indicadores específicos TOP** (top two boxes):

1. **Legitimidad**: Representatividad, libertades, vigencia de la ley y apoyo a la democracia, confianza institucional
2. **Sostenibilidad Económica**: Calidad de vida, acceso y oportunidades, empleo, ingresos, competitividad. Que a su vez debe traducirse en menos violencia y menos pobreza
3. **Eficacia Institucional**: Información, calidad de servicios, calidad de atención y calidad de gestión
4. **Equidad**: participación (políticas públicas inclusivas), oportunidades y no discriminación.
5. **Transparencia**: lucha contra la corrupción, medidas de transparencia, generación de valores.

⁴⁰ Señalados en la página 5 Capítulo III A de este documento y que indican que el objetivo estratégico es fortalecer la gobernabilidad y generar oportunidades económicas.

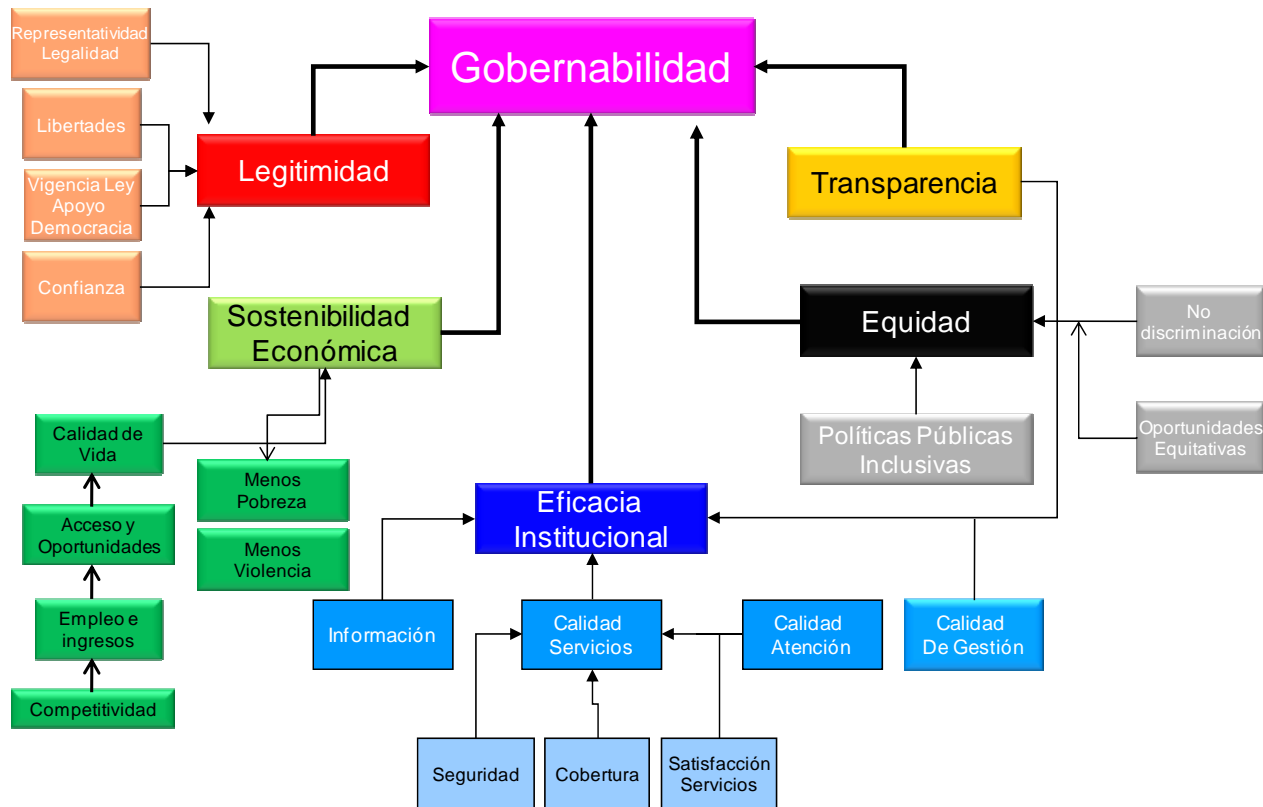
⁴¹ Señalados en la página 6 Capítulo III B de este documento

⁴² Señalados en la página 8, capítulo IV A. de este documento

⁴³ Entregado a USAID Paraguay en el Informe de Planificación y Diseño (Diciembre 2010).

⁴⁴ Ver Informe de Planificación y Diseño (USAID Diciembre 2010). La encuesta a hogares tuvo que ser reajustada en lo que hace a la selección de los grupos de control dado que la DGEEC no quiso entregar las bases de datos del censo 2002 a nivel de localidades, y a nivel del tamaño de la muestra dado que ACIDI VOCA recién estaba comenzando sus actividades en los departamentos de Amambay y Canindeyú.

GRAFICO N° 16
MODELO DE GOBERNABILIDAD IZN



Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Informe de Planificación y Diseño IZN, USAID Paraguay

Este modelo re conceptualiza los atributos globales y temas de gobernabilidad⁴⁵ estableciendo una nueva forma en la que vienen ligados (links), a su vez establece indicadores por temas y sub indicadores que hacen a cada uno de ellos. Así por ejemplo, cuando se habla de confianza institucional ésta hace referencia a confianza, credibilidad, imagen y reputación de las instituciones públicas y privadas; cuando se habla de servicios, el problema no es sólo acceso (cobertura), sino esencialmente la calidad de éstos y, no es solamente acceso a servicios básicos, sino acceso a la tierra, acceso a crédito, acceso a salud y educación, transporte, áreas verdes, en fin a una mejor calidad de vida.

A diferencia de otros modelos en que se habla de indicadores económicos aislados, éste habla de un atributo global bajo el denominativo de “sostenibilidad económica” y lo adhiere al modelo de gobernabilidad bajo la lógica de que no es posible la gobernabilidad si no se reduce la pobreza. A diferencia del esquema FSI en que la seguridad se constituye un tema global en sí, este modelo señala que la violencia es consecuencia de condiciones objetivas de pobreza y por ende de oportunidades.

⁴⁵ Ver Informe de Planificación y Diseño (USAID Diciembre 2010)

A. De la Legitimidad

De acuerdo a los estudios previos, la legitimidad ha sido definida como el apoyo que obtienen las autoridades e instituciones dado el grado con que éstas representan a los ciudadanos, son electas, fortalecen las libertades, respetan la ley y la democracia a la par que generan confianza y credibilidad.

Los resultados de la encuesta en hogares beneficiados y de control permite a través de sus preguntas 35 y 39 a 46 definir los indicadores y sub indicadores de legitimidad⁴⁶

Tabla 24. Indicadores de Representatividad

Representatividad	Beneficiados	Control	Delta
Representa ciudadanos	36.3	36.2	0.1
Representa entrevistado	44.1	45.9	-1.8
Promedio	40.2	41.1	-0.8

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 25. Indicadores de Legalidad

Legalidad	Beneficiados	Control	Delta
Electo legalmente	73.7	74.2	-0.5
Elecciones Libres	78.0	73.6	4.4
Elecciones Transparentes	69.0	67.6	1.4
Promedio	73.6	71.8	1.8

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 26. Indicadores de Libertades

Libertades y Derechos	Beneficiados	Control	Delta
Libertad de Expresión	90.7	92.0	-1.3
Libertad de Asociación	93.8	94.1	-0.3
Derecho a la propiedad	92.2	91.9	0.3
Libertad de Prensa	94.4	96.2	-1.8
Garantía DDHH	88.1	84.0	4.1
Promedio	91.8	91.6	0.2

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 27. Indicadores de Respeto a la Ley y Democracia

Respeto a la democracia	Beneficiados	Control	Delta
Respeto a la ley	12.0	10.8	1.2
Respeto a la democracia	71.8	71.6	0.2
Promedio	41.9	41.2	0.7

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

⁴⁶ Ver en Anexos los Cuestionarios e Instrumentos y Metodología en Informe de Planificación y Diseño

Tabla 28. Indicadores de Confianza Institucional

Confianza Institucional	Beneficiados	Control	Delta
Presidente Lugo	41.2	37.6	3.6
Municipalidad	31.2	32.1	-0.9
Gobernación	38.6	37.0	1.6
Autoridades Indígenas	28.6	22.8	5.8
Junta Municipal	25.2	22.4	2.8
Diputados departamento	22.6	21.3	1.3
Junta Departamental	24.5	24.5	0.0
Medios de comunicación	55.4	51.0	4.4
Iglesia	76.9	77.9	-1.0
Policía	30.2	27.9	2.3
Ministerio Público	24.1	20.6	3.5
Juzgados	26.0	21.0	5.0
Promedio	35.4	33.0	2.4

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Sobre la base de los anteriores indicadores podemos obtener un indicador global de legitimidad, definido como el promedio de los indicadores individuales de los temas que hacen a la legitimidad⁴⁷.

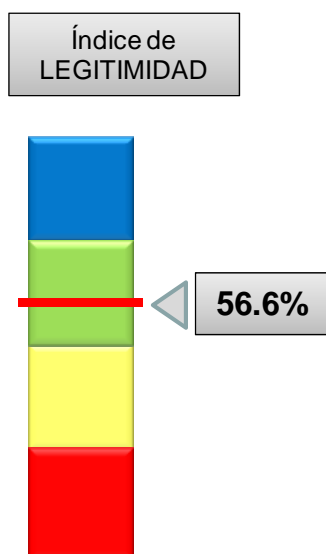
Tabla 29. Índice de Legitimidad por Temas

Legitimidad	Beneficiados	Control	Delta
Representatividad	40.2	41.1	-0.8
Legalidad	73.6	71.8	1.8
Libertades	91.8	91.6	0.2
Respeto Ley y apoyo democracia	41.9	41.2	0.7
Confianza Institucional	35.4	33.0	2.4
Promedio	56.6	55.8	0.8

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

De acuerdo al código de colores utilizado en la gráfica de índices, la zona roja denota índices críticos, en amarillo los de nivel medio, en verde los de resultados buenos y en azul los óptimos. Se puede, por lo tanto, afirmar que el índice de legitimidad es de nivel bueno.

Desde la brecha existente (delta) entre los beneficiados y públicos de control, se concluye que el programa IZN **no ha tenido propiamente impacto en el**



⁴⁷ Para ver si este promedio es un indicador que representa a la legitimidad se ha generado una prueba de fiabilidad. El Alpha de Chronbach que mide en escala de 0 a 1 cuán fiable es este indicador resulta en valor de 0.610 bueno.

atributo global de legitimidad, aunque sí impactos parciales a nivel de los sub indicadores⁴⁸:

- Percepción de elecciones libres
- Percepción de derechos humanos garantizados
- Confianza en el Presidente Lugo
- Confianza a las autoridades indígenas
- Confianza en medios de comunicación
- Confianza en Ministerio Público
- Confianza en Juzgados

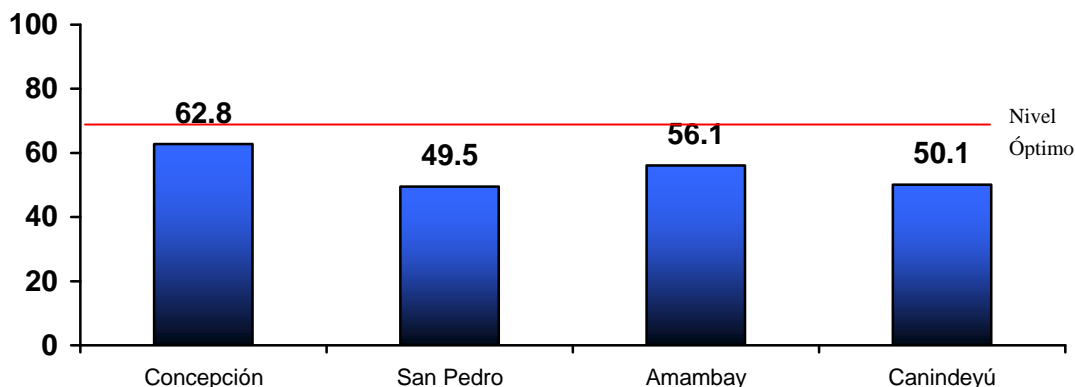
De todos los **indicadores y sub indicadores**, los **de menor performance** son

- La confianza institucional (en general a excepción de la iglesia, los medios de comunicación y el Presidente Lugo)
- Representatividad (muestra un país dividido o fraccionado políticamente, pues muchos no se sienten representados por las actuales autoridades).
- Respeto a la ley (donde la gente reconoce un bajo cumplimiento)

Los resultados por departamento se presentan en la gráfica 17

GRAFICO N° 17

Índice de Legitimidad por Departamento



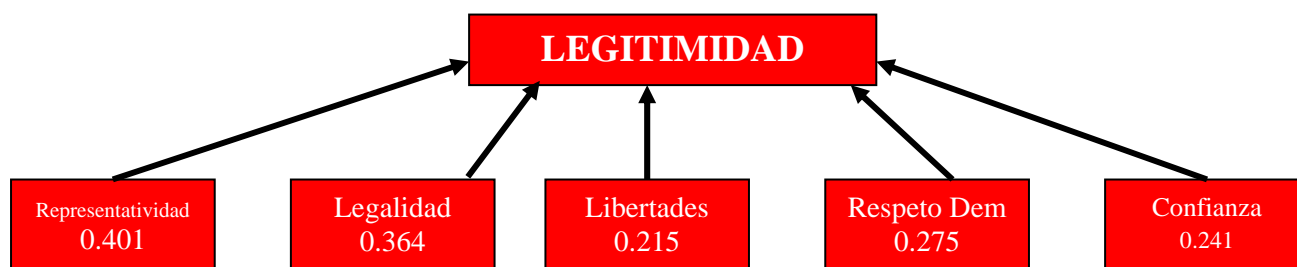
Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

A través de un modelo econométrico se han establecido los impactos que cada subtema tiene en el tema y el que cada tema tiene en el atributo global de legitimidad. El impacto viene medido en indicadores beta en escala de 0 a 1, cuanto más próximo de 1 sea mayor impacto demuestra ese indicador.

GRAFICO N° 18

⁴⁸ Hablamos de impacto aquellos en que la brecha entre públicos beneficiados y de control (acá denominada Delta) es significativa.

IMPACTO DE TEMAS EN LA LEGITIMIDAD



Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

USAID y ACIDI VOCA deben generar un plan de acciones como consecuencia de este estudio. Para priorizar acciones se combina la performance que se tiene con el impacto que cada tema causa en el atributo.

Para su mejor comprensión se entiende:

- 1.- **Área prioritaria o crítica**, la que tiene baja performance y es de alto impacto.
- 2.- **Área secundaria**, la de mediana performance y mediano o alto impacto.
- 3.- **Área de fortaleza**, la que tiene performance alta y mediano o alto impacto.
- 4.- Se entiende por impacto alto los que tienen un indicador Beta mayor a 0,30, impacto medio con Beta entre 0,2 y 0,3 e impacto bajo con Beta menos de 0,2
- 5.- Se entiende por performance baja los indicadores que en lo relativo son menores y performance alta los que en lo relativo son mayores.

En este sentido son áreas prioritarias, secundarias y de fortaleza para el atributo de liderazgo las siguientes:

Tabla 30. Áreas Críticas del Atributo de Legitimidad

Atributo 1: Legitimidad					
Áreas Críticas		Áreas Secundarias		Fortalezas	
Representatividad	40.2%	Respeto a la ley	41.9%	Legalidad	73.6%
Confianza Instit.	35.4%			Libertades	91.8%

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

La prioridad es trabajar en representatividad, confianza institucional y secundariamente en el respeto a la ley, más en representatividad que en los otros.

B. De la Sostenibilidad Económica

Entendemos que hay sostenibilidad económica no sólo cuando se ha reducido la pobreza, sino cuando las condiciones económicas son mejores y las oportunidades mayores a fin de permitir un crecimiento en el largo plazo.

Los resultados de la encuesta en hogares beneficiados y de control permite a través de sus preguntas 1 a 7, R1 a R13, Ocup1 y Q10, definir los indicadores y sub indicadores de Sostenibilidad Económica⁴⁹

Tabla 31. Indicadores de Percepción de Situación Económica

Situación Económica	Beneficiados	Control	Delta
Situación Actual (buena)	17.3	19.2	-1.9
Comparado año anterior	25.1	26.3	-1.2
Expectativa próximo año	39.9	37.7	2.2
Promedio	27.4	27.7	-0.3

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 32. Indicadores de Empleo

Empleo	Beneficiados	Control	Delta
Hogares con jefe de familia empleado	90.3	92.3	-2.0
Hogares con entrevistado empleado	66.0	68.9	-2.9
Hogares sin mayores de 18 años desempleados	92.6	95.0	-2.4
Promedio	83.0	85.4	-2.4

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 33. Indicadores de Ingresos

Ingresos	Beneficiados	Control	Delta
Hogares con ingresos mayores al promedio de la zona	25.7	30.6	-4.9
Hogares con más de \$us 2 por día por persona	44.1	51.9	-7.8
Promedio	34.9	41.3	-6.4

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

⁴⁹ Ver en Anexos los Cuestionarios e Instrumentos y Metodología en Informe de Planificación y Diseño

Tabla 34. Indicadores de Calidad de Vida

Calidad de Vida	Beneficiados	Control	Delta
TOP de Percepción de calidad de vida	9.6	10.1	-0.5
Hogares con comodidad	35.6	36.9	-1.3
Hogares con comunicación	32.3	32.3	0.0
Hogares con transporte propio	38.0	38.9	-0.9
Hogares con mecanización	1.2	1.0	0.2
Calidad de Piso	54.6	62.5	-7.9
Calidad de Paredes	41.4	41.0	0.4
Años de escolaridad	35.0	35.8	-0.8
Promedio	31.0	32.3	-1.3

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 35. Indicadores de Oportunidades y Acceso

Oportunidad y Acceso	Beneficiados	Control	Delta
Oportunidad de empleo	12.5	13.4	-0.9
Oportunidad de conseguir alimento	37.9	36.5	1.4
Posibilidad de no migrar localmente	40.1	39.1	1.0
Posibilidad de no migrar nacionalmente	41.5	42.6	-1.1
Posibilidad de no migrar internacionalmente	51.7	47.6	4.1
Acceso a crédito	28.4	29.2	-0.8
Acceso a la tierra	20.1	19.7	0.4
Acceso a educación	41.7	44.8	-3.1
Acceso a salud	28.5	32.0	-3.5
Promedio	33.6	33.9	-0.3

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 36. Indicadores de Seguridad

Seguridad	Beneficiados	Control	Delta
Hogares sin víctimas de actos criminales	92.0	88.8	3.2
Existencia de canales de denuncia	75.5	43.8	31.7
Barrios seguros	47.1	41.4	5.7
Municipios seguros	21.8	23.3	-1.5
Aprueba sistema de prevención municipal	55.3	59.9	-4.6
Aprueba sistema de prevención Policía/FFAA	60.9	63.0	-2.1
Promedio	58.8	53.4	5.4

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Sobre la base de los anteriores indicadores se puede obtener un indicador global de sostenibilidad económica, definido como el promedio de los indicadores individuales de los temas que hacen a ella⁵⁰.

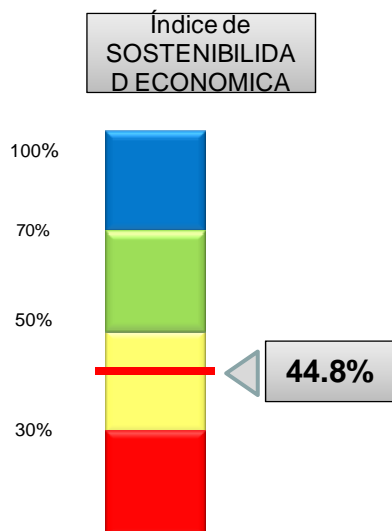


Tabla 37. Índice de Sostenibilidad Económica por Tema

Sostenibilidad Económica	Beneficiados	Control	Delta
Situación Económica	27.4	27.7	-0.3
Empleo	83.0	85.4	-2.4
Ingresos	34.9	41.3	-6.4
Calidad de Vida	31.0	32.3	-1.3
Oportunidades y Acceso	33.6	33.9	-0.3
Seguridad	58.8	53.4	5.4
Promedio	44.8	45.9	-0.9

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

De acuerdo al código de colores utilizado en la gráfica de índices, la zona roja denota índices críticos, en amarillo los de nivel medio, en verde los de resultados buenos y en azul los óptimos. Se puede, por lo tanto, afirmar que el índice de sostenibilidad económica es de nivel medio o regular.

Desde la brecha existente (delta) entre los beneficiados y públicos de control, se concluye que el programa IZN **no ha tenido propiamente impacto en el atributo global de sostenibilidad económica**

Todos los indicadores confirman que el programa IZN ha hecho selección de los municipios más pobres de los 4 departamentos especialmente en lo que hace a ingresos.

De todos los **indicadores y sub indicadores**, los **de menor performance** son

- La percepción de situación económica (la evaluación que se hace de la situación actual es mala, pero se destaca en los beneficiados las expectativas que el programa ha generado)
- Los ingresos (es evidente que los municipios priorizados son más pobres que el resto del departamento y éste que la media nacional, lo cual habla de una correcta selección de públicos).
- Calidad de Vida (en general cual sea el indicador éste es bajo, no debe por tanto extrañar que sólo muy pocos se consideren satisfechos con su actual vida)

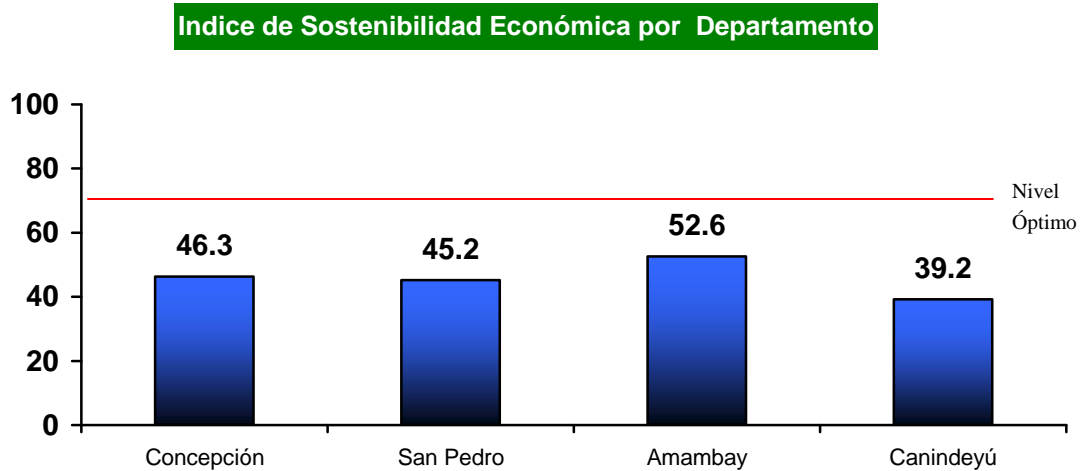
El indicador de empleo nos señala el bajo índice de desempleo que existe en la zona. El problema, nos es por tanto, la obtención de trabajo sino las condiciones y características de este empleo que no les permite una vida digna.

⁵⁰ La fiabilidad del indicador = Alpha de Chronbach = 0.626

Se destaca los esfuerzos en seguridad que se han hecho en la zona, así como la aprobación mayoritaria de los sistemas de prevención contra la violencia y criminalidad.

Los resultados por departamento se presentan en la gráfica 19

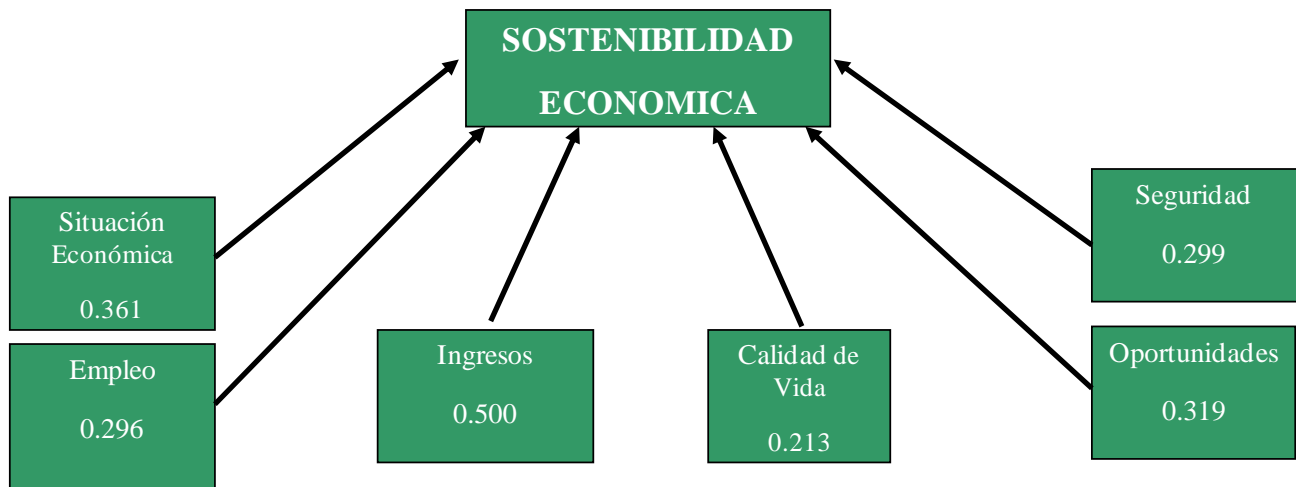
GRAFICO N° 19



Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

Usando el modelo econométrico se establecen los impactos que cada subtema tiene en el tema y el que cada tema tiene en el atributo global de sostenibilidad económica. El impacto viene medido en indicadores beta en escala de 0 a 1.

GRAFICO N° 20
IMPACTO DE TEMAS EN LA SOSTENIBILIDAD ECONOMICA



Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

Al igual que en el caso anterior se define como:

- 1.- **Área prioritaria o crítica**, la que tiene baja performance y es de alto impacto.
- 2.- **Área secundaria**, la de mediana performance y mediano o alto impacto.
- 3.- **Área de fortaleza**, la que tiene performance alta y mediano o alto impacto.
- 4.- Se entiende por impacto alto los que tienen un indicador Beta mayor a 0,30, impacto medio con Beta entre 0,2 y 0,3 e impacto bajo con Beta menos de 0,2
- 5.- Se entiende por performance baja los indicadores que en lo relativo son menores y performance alta los que en lo relativo son mayores.

En este sentido son áreas prioritarias, secundarias y de fortaleza para el atributo de sostenibilidad económica son las siguientes:

Tabla 38. Áreas Críticas del Atributo de Sostenibilidad Económica

Atributo 2: Sostenibilidad Económica					
Áreas Críticas		Áreas Secundarias		Fortalezas	
Ingresos	34.9%	Calidad de Vida	31.0%	Empleo	83.0%
Situación Eco.	27.4%	Seguridad	58.8%		
Oportunidades	33.6%				

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

La prioridad es trabajar en el tema de ingresos, situación económica y oportunidades.

Comunicacionalmente lo que interesa es transmitir la bonanza de la actual situación respecto de años anteriores.

C. De la Eficacia Institucional

La Eficacia Institucional es no sólo calidad de gestión y calidad de los servicios que presta sino también de la información de calidad que sepa dar.

Los resultados de la encuesta en hogares beneficiados y de control a través de sus preguntas 15 a 17, 21 a 25, 48, 49, permiten definir los indicadores y sub indicadores de la Eficacia Institucional⁵¹.

Tabla 39. Indicadores de Cobertura de servicios

Cobertura servicios	Beneficiados	Control	Delta
Energía eléctrica	93.7	95.6	-1.9
Línea baja	1.2	3.0	-1.8
Calles	91.2	93.4	-2.2
Veredas	9.5	13.6	-4.1
Agua potable	77.0	72.0	5.0
Desagüe cloacal	0.0	0.0	0.0
Recolección de basura	1.1	1.9	-0.8
Centro Cultural	31.6	32.4	-0.8
Canchas de deportes	80.9	83.0	-2.1
Seguridad ciudadana	89.9	87.7	2.2
Áreas verdes	56.7	53.6	3.1
Alumbrado público	55.2	63.2	-8.0
Escuelas integrales	33.4	29.8	3.6
Mercados	33.8	32.2	1.6
Puestos o Centros de Salud	87.9	87.4	0.5
Puentes y caminos	92.0	93.0	-1.0
Promedio	52.2	52.6	-0.4

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 40. Indicadores de Calidad de Servicios

Calidad Servicios	Beneficiados	Control	Delta
Energía eléctrica	44.7	45.3	-0.6
Línea baja	73.5	80.7	-7.2
Calles	13.5	17.6	-4.1
Veredas	18.7	7.7	11.0
Agua potable	74.6	64.2	10.4
Desagüe cloacal	0.0	0.0	0.0
Recolección de basura	63.6	26.7	36.9
Centro Cultural	63.5	56.5	7.0
Canchas de deportes	55.0	52.5	2.5
Seguridad ciudadana	35.5	31.5	4.0
Áreas verdes	48.2	49.1	-0.9
Alumbrado público	34.3	31.7	2.6
Escuelas integrales	65.9	58.1	7.8
Mercados	44.0	35.9	8.1
Puestos o Centros de Salud	27.0	24.9	2.1
Puentes y caminos	15.8	20.6	-4.8
Promedio	42.4	37.7	4.7

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

⁵¹ Ver en Anexos los Cuestionarios e Instrumentos y Metodología en Informe de Planificación y Diseño

Tabla 41. Indicadores de Cobertura Informativa

Cobertura Informativa	Beneficiados	Control	Delta
Propaganda en TV	9.5	8.6	0.9
Noticia en TV	12.3	9.4	2.9
Noticia en radio	39.1	36.8	2.3
Noticia en prensa	5.1	6.8	-1.7
Boletín Informativo	3.7	4.5	-0.8
Ferias populares	4.6	3.3	1.3
Internet	0.5	0.4	0.1
Stand	5.2	5.2	0.0
Amigo, pariente o vecino	40.2	37.0	3.2
Promedio	13.4	12.4	1.0

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 42. Indicadores de Calidad Informativa

Calidad Informativa	Beneficiados	Control	Delta
Calidad informativa general	20.4	18.1	2.3
Transparencia	22.7	16.5	6.2
Claridad	25.5	16.3	9.2
Oportunidad	21.7	16.0	5.7
Promedio	22.6	16.7	5.9

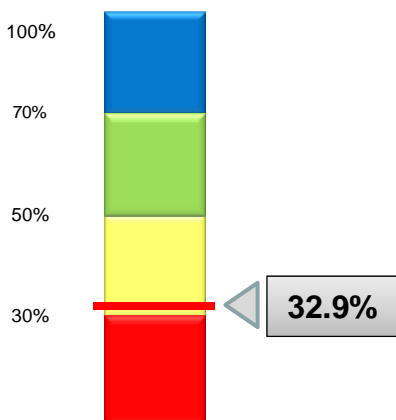
Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 43. Indicadores de Calidad de Gestión

Calidad de Gestión	Beneficiados	Control	Delta
Posee plan de desarrollo	39.3	34.5	4.8
Administración sólida	32.5	32.6	-0.1
Visión estratégica	32.5	34.6	1.9
Planes con eficacia	30.4	28.8	1.6
Fidelidad a sus principios	31.4	27.9	3.5
Adaptación al cambio	33.8	34.6	-0.8
Trabajo responsable pensando en el futuro	36.0	34.3	1.7
Capacidad de diálogo	36.2	37.7	-1.5
Promedio	34.0	33.1	0.9

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Índice de EFICACIA INSTITUCIONAL



Sobre la base de los anteriores indicadores se obtiene un indicador global de Eficacia Institucional, definido como el promedio de los indicadores individuales de los temas que hacen a ella⁵².

Tabla 44. Índice de Eficacia Institucional por Tema

Eficacia Institucional	Beneficiados	Control	Delta
Cobertura de servicios	52.2	52.6	-0.4
Calidad de servicios	42.4	37.7	4.7
Cobertura informativa	13.4	12.4	1.0
Calidad informativa	22.6	16.7	5.9
Calidad de gestión	34.0	33.1	0.9
Promedio	32.9	30.5	2.4

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

De acuerdo al código de colores utilizado en la gráfica de índices, la zona roja denota índices críticos, en amarillo los de nivel medio, en verde los de resultados buenos y en azul los óptimos. Se puede, por lo tanto, afirmar que el índice de Eficacia Institucional es de nivel regular.

Sin embargo, desde la brecha existente (delta) se concluye que el programa IZN **HA IMPACTADO en el atributo global de Eficacia Institucional, particularmente en la mejora de la calidad de servicios y en la calidad informativa que emiten las instituciones municipales.**

De todos los **indicadores y sub indicadores**, los **de menor performance** son

- Cobertura Informativa (se señala un bajo uso de medios masivos y alternativos)
- Calidad Informativa (a pesar de la mejora de performance, todos los sub indicadores siguen siendo bajos).
- Calidad de gestión (todos los sub indicadores son regulares para bajos)

Desde los **indicadores que se destacan**, gracias a la presencia del programa están:

- Cobertura de agua potable
- Cobertura y calidad de las Escuelas integrales
- Existencia de mayores mercados
- Transparencia y claridad en la información de los municipios

Los 15 municipios objeto de estudio han sido invitados por el programa IZN para ingresar al sistema MIDAMOS. Midamos es un instrumento de evaluación de la gestión municipal que observa en ellas la gestión financiera, gestión operativa, gestión de servicios, gestión democrática y participativa y gestión legislativa calificando en escala de 1 a 5 estos temas y sub temas.

⁵² La fiabilidad del indicador = Alpha de Chronbach = 0.610

Los resultados de la medición MIDAMOS para 14 de los 15 municipios involucrados son:

Tabla 45. Índice Midamos por Tema

	SAN PEDRO						
	GUAYAIBI	LIMA	STA. ROSA	RESQUIN	CHORE	YRYBUCUA	SAN PEDRO
Gestión Financiera	0.26	0.30	0.38	0.40	0.34	0.26	0.56
Gestión operativa	0.32	0.44	0.46	0.50	0.41	0.38	0.56
Gestión de servicios	0.66	0.68	0.59	0.76	0.52	0.45	0.86
Gestión democrática y	0.57	0.65	0.52	0.88	0.59	0.52	0.90
Gestión legislativa	0.35	0.55	0.50	0.45	0.35	0.30	0.65
TOTAL	2.16	2.62	2.45	2.99	2.21	1.91	3.53
	CONCEPCION						
	CONCEPCION	BELEN	HORQUETA	LORETO	YBY JAU		
Gestión Financiera	0.62	0.30	0.48	0.42	0.44		
Gestión operativa	0.61	0.46	0.59	0.36	0.59		
Gestión de servicios	0.86	0.73	0.82	0.80	0.76		
Gestión democrática y participativa	0.88	0.80	0.92	0.68	0.74		
Gestión legislativa	0.70	0.55	0.65	0.50	0.70		
TOTAL	3.67	2.84	3.46	2.76	3.23		
	AMAMBAY	CANINDEYU					
	CAP. BADO	VILLA YGATY	CURUGUATY				
Gestión Financiera	0.80	0.30	0.48				
Gestión operativa	0.57	0.35	0.48				
Gestión de servicios	0.93	0.65	0.79				
Gestión democrática y participativa	0.92	0.62	0.77				
Gestión legislativa	0.55	0.50	0.70				
TOTAL	3.77	2.42	3.22				

Desde los resultados de Midamos se destaca la performance de los municipios de San Pedro, Concepción, Horqueta, Yby Jau, Capitan Badó y Curuguay.

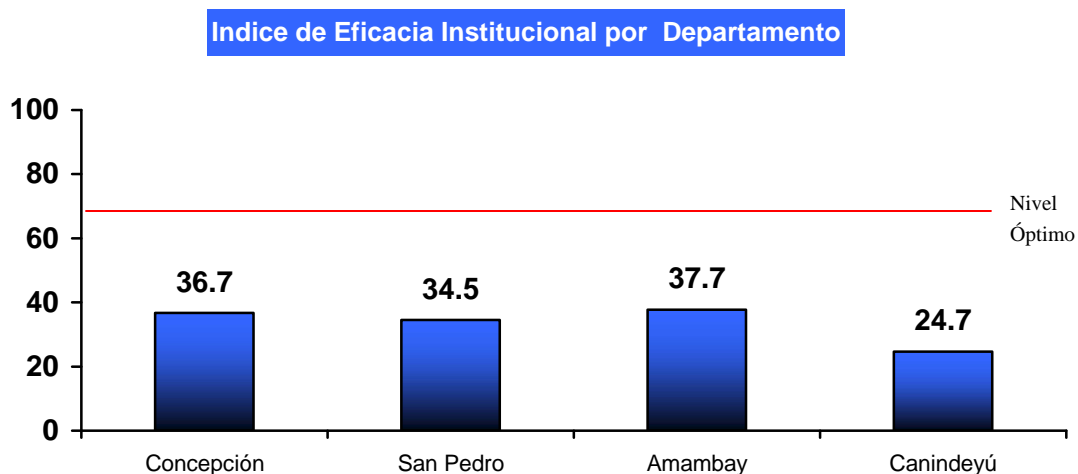
Midamos a su vez introduce una sana competitividad a través de un ranking sobre un total de 40 municipios. El problema es la no sistematización de esta medición. Sólo San Pedro la efectuó el 2009 y el 2010.

En aras de justificar los logros del programa debe señalarse que ACIDI VOCA a su vez ha hecho un acuerdo con la Secretaría de la Función Pública para mejorar la calidad de atención del personal de las municipalidades y gobernaciones, como fruto de ese trabajo se han desarrollado manuales y talleres de capacitación.⁵³

⁵³ Secretaría de la Función Pública. Guía de Prácticas Inclusivas y no Discriminatorias de la Función Pública 2010. Guía para la Gestión y Desarrollo de las Personas en Municipalidades y Gobernaciones 2010. Instructivo de Aplicación para la Toma de Decisiones sobre Personal Municipal 2010

Los resultados del índice de Eficacia Institucional por departamento se presentan en la gráfica 21

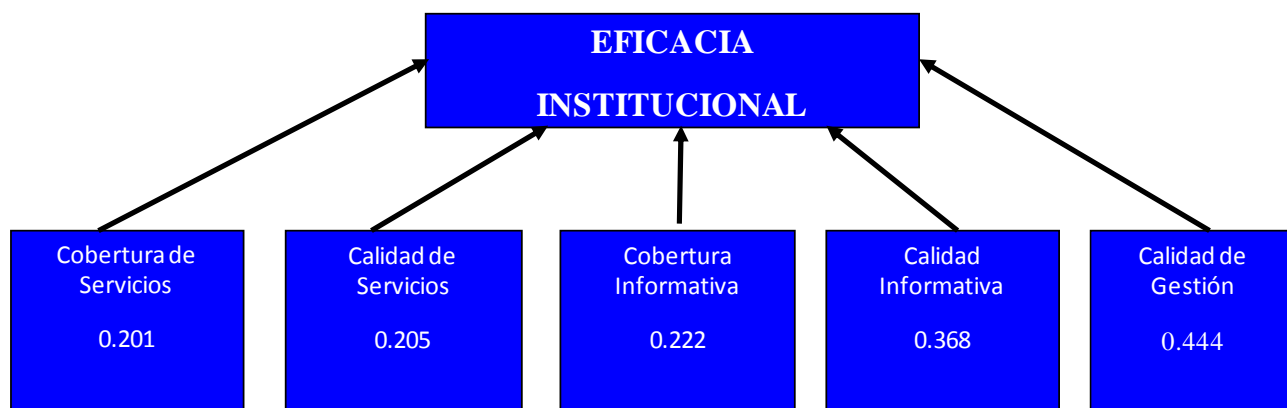
GRAFICO N° 21



Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

Se mide el impacto de los temas en el atributo global en la gráfica 22

GRAFICO N° 22
IMPACTO DE TEMAS EN LA EFICACIA INSTITUCIONAL



Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

USAID y ACIDI VOCA deben generar un plan de acciones como consecuencia de este estudio. Para priorizar acciones se combina la performance que se tiene con el impacto que cada tema causa en el atributo.

Para su mejor comprensión se entiende:

- 1.- **Área prioritaria o crítica**, la que tiene baja performance y es de alto impacto.
- 2.- **Área secundaria**, la de mediana performance y mediano o alto impacto.

- 3.- **Área de fortaleza**, la que tiene performance alta y mediano o alto impacto.
- 4.- Se entiende por impacto alto los que tienen un indicador Beta mayor a 0,20, impacto medio con Beta entre 0,1 y 0,2 e impacto bajo con Beta menos de 0,1
- 5.- Se entiende por performance baja los indicadores que en lo relativo son menores y performance alta los que en lo relativo son mayores.

Estas son áreas prioritarias, secundarias y de fortaleza para el atributo de eficacia institucional:

Tabla 46. Áreas Críticas del Atributo de Eficacia Institucional

Atributo 3: Eficacia Institucional		
Áreas Críticas	Áreas Secundarias	Fortalezas
Calidad de Gestión 34.0% Calidad Informativa 22.6%	Cobertura informativa 13.4% Calidad de Serv 42.4%	

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

La prioridad es trabajar en la calidad de gestión de los municipios e instituciones involucradas. El sistema Midamos es una alternativa, la capacitación que ofrece la Secretaría de la Función Pública otra.

Se evidencia la ausencia de una estrategia comunicacional que es necesario desarrollar.

Desde los servicios la sugerencia es seguir trabajando en agua potable y si posible áreas verdes y alumbrado público.

D. De la Equidad

Hablar de equidad no es sólo hablar de la no existencia de discriminación, sino sobre todo generar oportunidades y políticas públicas contra formas de desigualdad y a favor de los grupos más vulnerables.

Los resultados de la encuesta en hogares beneficiados y de control a través de sus preguntas 36 a 38, permiten definir los indicadores y sub indicadores de Equidad⁵⁴

Tabla 47. Indicadores de no discriminación

No discriminación	Beneficiados	Control	Delta
De Género	75.9	74.4	1.5
Étnica	69.6	66.3	3.3
Económica	50.2	51.8	-1.6
De origen	90.5	93.1	-2.6
Política	85.8	87.3	-1.5
Geográfica	32.8	32.3	0.5
Promedio	67.5	67.5	0.0

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 48. Indicadores de oportunidades

Oportunidades	Beneficiados	Control	Delta
De género	53.8	54.2	-0.4
étnica	40.1	36.3	3.8
Promedio	47.0	45.3	1.7

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 49. Indicadores de Políticas Públicas

Políticas Públicas	Beneficiados	Control	Delta
Para reducir desigualdades	26.8	26.9	-0.1
Para proteger pob vulnerables	24.8	22.8	2.0
Promedio	25.8	24.9	0.9

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

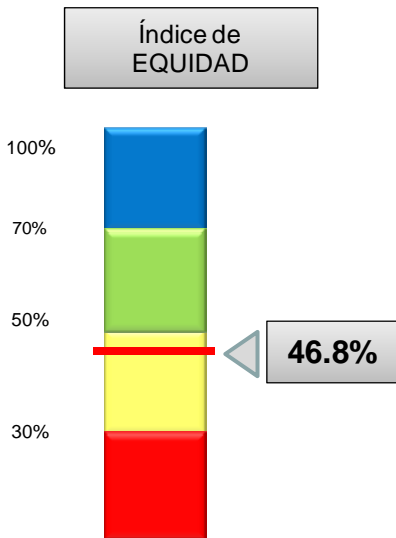
⁵⁴ Ver en Anexos los Cuestionarios e Instrumentos y Metodología en Informe de Planificación y Diseño

con estos indicadores se consigue un indicador global de Equidad, definido como el promedio de los indicadores individuales de los temas que hacen a ella⁵⁵.

Tabla 50. Índice de Equidad por Tema

Equidad	Beneficiados	Control	Delta
No discriminación	67.5	67.5	0.0
Oportunidades iguales	47.0	45.3	1.7
Políticas Públicas inclusivas	25.8	24.9	0.9
Promedio	46.8	45.9	0.9

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)



De acuerdo a los códigos establecidos se afirma que el índice de Equidad es de nivel regular a bueno.

Desde la brecha existente (delta) entre los beneficiados y públicos de control, se concluye que el programa IZN **NO HA IMPACTADO en el atributo global de Equidad.**

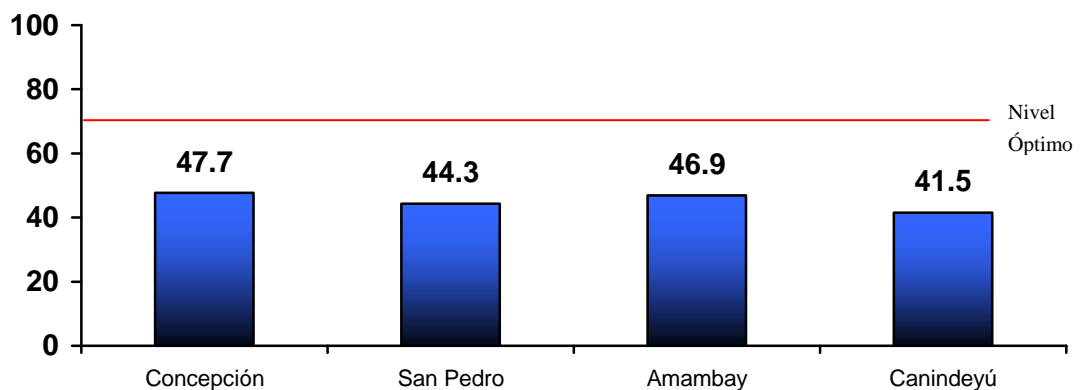
De todos los **indicadores y sub indicadores**, el **de menor performance** es Generación de Políticas Públicas hacia los grupos vulnerables.

Desde los **indicadores que vale la pena destacar** debida a la presencia del programa es el de trabajo hacia las poblaciones indígenas.

Los resultados por departamento se presentan en la gráfica 23

GRAFICO N° 23

Índice de Equidad por Departamento

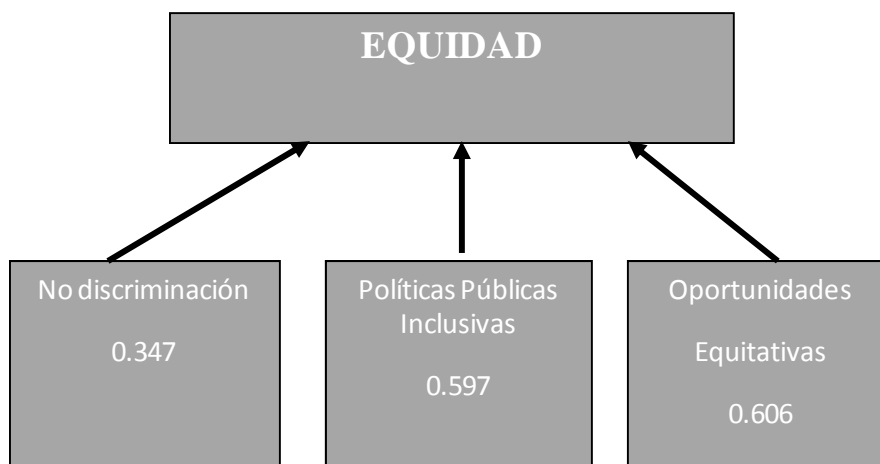


Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

Se mide el impacto de los temas en el atributo global en la gráfica 24

⁵⁵ La fiabilidad del indicador = Alpha de Chronbach = 0.76, que es un nivel más que óptimo

**GRAFICO N° 24
IMPACTO DE TEMAS EN LA EQUIDAD**



Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

Con la finalidad de generar planes de acción señalamos las áreas prioritarias, secundarias y de fortaleza para el atributo de Equidad:

Tabla 51. Áreas Críticas del Atributo de Equidad

Atributo 4: Equidad		
Áreas Críticas	Áreas Secundarias	Fortalezas
Políticas inclusivas 25.8% Oportunidades 47.0%		No discriminación 67.5%

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

La prioridad es trabajar en la generación de políticas públicas inclusivas. El programa IZN es una alternativa interesante de participación masiva de la comunidad sin distinción de origen, étnico, credo, posición política o nivel de ingresos; es un esfuerzo porque el sector público y privado se ponga a pensar en el desarrollo de su región.

E. De la Transparencia

En términos globales la transparencia o medidas preventivas, ha ido acompañada de la lucha contra la corrupción y rendiciones públicas de cuentas (accountability).

Los resultados de la encuesta en hogares beneficiados y de control permite a través de sus preguntas 26 a 34, definir los indicadores y sub indicadores de Transparencia⁵⁶

Tabla 52. Indicadores de corrupción

Corrupción	Beneficiados	Control	Delta
Percepción de ninguna corrupción	8.5	8.6	-0.1
Experiencia de no corrupción	95.5	95.5	0.0
Percepción de combate a la corrupción	34.0	29.9	4.1
Decisiones libres de presión política	31.3	35.2	-3.9
Decisiones a favor ciudadanos	35.2	29.9	5.3
Promedio	40.9	39.8	1.1

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

Tabla 53. Indicadores de Transparencia

Transparencia	Beneficiados	Control	Delta
Existencia canales de denuncia	21.2	10.2	11.0
Percepción de transparencia	37.2	36.5	0.7
Rendición de cuentas	24.6	23.4	1.2
Promedio	26.2	23.0	3.2

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

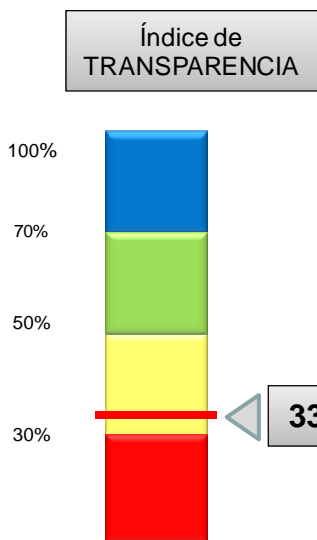
Con estos indicadores se consigue un indicador global de Transparencia, definido como el promedio de los indicadores individuales de los temas que hacen a ella⁵⁷.

Tabla 54. Índice de Transparencia por Tema

Equidad	Beneficiados	Control	Delta
Lucha corrupción	39.7	38.5	1.2
Transparencia	26.2	23.0	3.2
Promedio	33.0	30.8	2.2

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

De acuerdo a los códigos establecidos se afirma que el índice de Transparencia es de nivel regular.



⁵⁶ Ver en Anexos los Cuestionarios e Instrumentos y Metodología en Informe de Planificación y Diseño

⁵⁷ La fiabilidad del indicador = Alpha de Chronbach = 0.58 lo que indica un nivel bueno pero exige como recomendación la realización de un estudio específico sobre corrupción, transparencia y valores ciudadanos.

Desde la brecha existente (delta) entre los beneficiados y públicos de control, vemos que el programa consigue un **buen impacto en el índice de transparencia** a pesar de que la performance sea aún baja y haya mucho por recorrer.

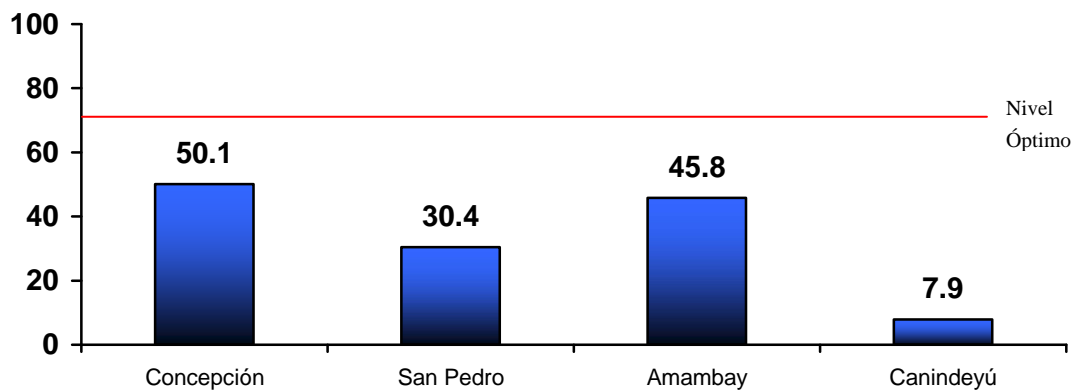
De todos los **indicadores y sub indicadores**, los **de menor performance** son percepción de corrupción, rendición de cuentas y existencia de canales de denuncia.

Aunque sean indicadores de nivel bajo, los siguientes **valen la pena destacar** por el impacto que consiguen: incremento notable de canales de denuncia, la percepción de que se lucha contra la corrupción y que las decisiones son a favor de los ciudadanos y no del partido o de apetitos personales.

Los resultados por departamento se presentan en la gráfica 25. Preocupa notablemente lo de Canindeyú y secundariamente lo de San Pedro.

GRAFICO N° 25

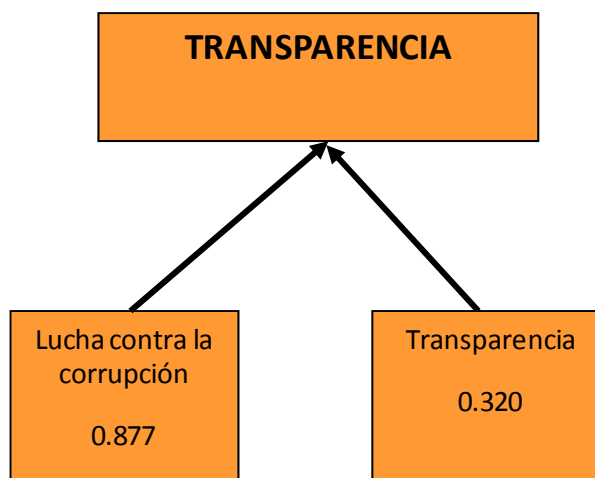
Índice de Transparencia por Departamento



Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

Se mide el impacto de los temas en el atributo global en la gráfica 26

**GRAFICO N° 26
IMPACTO DE TEMAS EN LA TRANSPARENCIA**



Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

Las áreas prioritarias, para el atributo de transparencia son:

Tabla 55. Áreas Críticas del Atributo de Transparencia

Atributo 5: Transparencia		
Áreas Críticas	Áreas Secundarias	Fortalezas
Lucha contra la corrupción Transparencia	39.7% 26.2%	

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

La prioridad es trabajar en lucha contra la corrupción, y dentro de esta en la percepción que tienen los ciudadanos de que en las instituciones hay impunidad.

Para adoptar políticas públicas correctas recomendamos la realización de un estudio de corrupción, medidas de transparencia y valores ciudadanos.

F. De la Gobernabilidad

Se han señalado 5 atributos globales que hacen a la gobernabilidad. Un promedio de ellos permite obtener un índice de gobernabilidad

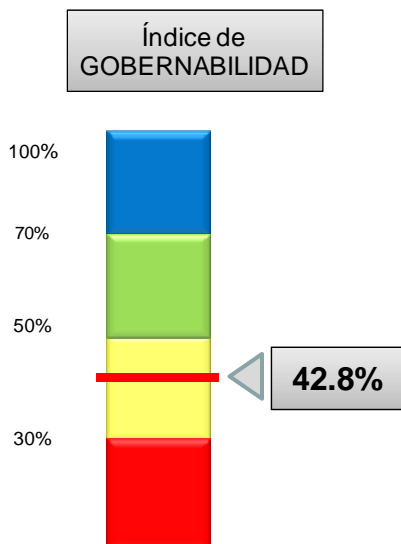


Tabla 56. Indicadores de Gobernabilidad

Gobernabilidad	Beneficiados	Control	Delta
Legitimidad	56.6	55.8	0.8
Sostenibilidad Económica	44.8	45.9	-0.9
Eficacia Institucional	32.9	30.5	2.4
Equidad	46.8	45.9	0.9
Transparencia	33.0	30.8	2.2
Promedio	42.8	41.8	1.0

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

El índice obtenido es de nivel bueno. Se puede concluir que se ha avanzado poco en el campo de la legitimidad (lo más resaltante es legalidad y confianza institucional), no hay cambios significativos en lo económico (por ahora se ha generado expectativas y trabajado bien en el campo de la seguridad), los avances más significativos se han dado en lo institucional (transparencia, comunicación y algunos servicios como el del agua potable y escuelas integrales, pero siguen siendo insuficientes). En equidad tampoco ha habido impacto.

El nivel bueno de gobernabilidad que se obtiene consigue en primera instancia que los beneficiados piensen de manera más concluyente que sus autoridades pueden finalizar su mandato

Tabla 57. Indicadores de Sostenibilidad de Autoridades

Gobernabilidad	Beneficiados	Control	Delta
Sostenibilidad Autoridades	77.3	72.1	5.2

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (%)

El modelo señala adicionalmente la necesidad de focalizarse en dos atributos en particular: Sostenibilidad Económica y Transparencia, como ejes sobre los cuales acrecentar los indicadores de gobernabilidad.

IX. Del Reconocimiento y Alineamiento de los Proyectos

En tabla 1 se señala las metas del programa IZN. Para el cumplimiento de estas metas ACIDI VOCA ha desarrollado 32 proyectos en 15 municipios, y establecido una alianza con los ministerios del Interior (para cumplir en las áreas de Seguridad), Agricultura y Ganadería, e Industria y Comercio (Sostenibilidad Económica), Midamos-CIRD y Secretaría de la Función Pública (Eficacia Institucional)

La evaluación de la seguridad de la zona, así como la de sostenibilidad económica y eficacia institucional han sido ampliamente desarrollados a lo largo del capítulo anterior. Corresponde en esta ocasión visualizar el logro de los 32 proyectos de ACIDI VOCA desde las metas que el propio programa se ha trazado.

A. Del Reconocimiento y Apoyo de los proyectos

De la encuesta de hogares, el primer dato que surge en relación a estos proyectos, es el porcentaje de quienes escucharon sobre ellos en las áreas de influencia del proyecto, quienes trabajaron en él, lo apoyan y perciben que ha de aportar al desarrollo local y regional.

Tabla 58. Hogares Beneficiados: Indicadores de Reconocimiento y Apoyo

Departamento	Municipio	Proyecto	Escucho	Participó	Apoya	Mejorará o desarrollará
San Pedro	Guayaibi	Fortalecimiento Parque Industrial Guayaibi	31.5	6.7	28.7	21.4
		Apoyo a la cadena productiva del banano	57.6	11.5	41.2	51.5
		Apoyo a prod. del proy. de ind. del algodón CODIPSA	21.7	0.0	21.7	21.7
		Construcción de 3 aulas Esc. Adela Speratti - Almeida Cue	43.8	29.1	37.4	40.4
		Apoyo al Proyecto de Acopio y Clasificación de Sésamo	25.9	2.6	25.9	25.9
	Gral. Aquino	Apoyo a peq. prod. Aso. Prod. Nvo. Horizonte- Cñia. Redondo	35.7	14.1	35.7	35.7
	Lima	Inst. de microind. de conf. y serigraf -comité mujeres Lima	49.4	4.3	49.4	45.8
		Const.de baños para el Cent. Ed. Int. Eligio Franco-Carumbey	55.5	39.9	55.5	55.5
		Rep. y mejoramiento del Sist. de Agua Potable - Sanguina Cue	46.3	15.5	46.3	42.7
	San Pablo	Apoyo a pescadores y piscicultores de Pto. Antequera	21.5	0.0	21.5	21.5
	Santa Rosa	Apoyo a Asociación de Productores de Carapai	51.2	23.1	51.2	51.2
	Resquin	Apoy, a peq. productores. Aso de Prod. de San Vicente	48.6	0.0	48.6	48.6
		Prog. mejor precio para el prod.bovino de pocas cabezas-Resquin	36.0	5.4	36.0	31.9
		Equip. de aulas en la Esc. Virgen de la Candelaria-Isla Alta	29.8	4.4	29.8	29.8
	Chore	Apoyo al proyecto de acopio y clasificación de sésamo	43.6	10.1	43.6	43.6
	Yrybucua	Const. del puente para el Arroyo Yjoaju	63.8	13.5	53.0	58.5
		Asociación de Productores de San Isidro del Norte	50.5	29.9	50.5	50.5
	San Pedro	Const. de Sist. de Red Agua Potable - Aguaray Seco	57.2	25.6	51.8	51.4
Conc. de 3 aulas en Esc. San Antonio Padua - Colonia Barbero		40.8	5.3	36.8	40.8	
Fortalecimiento de Escuelas Int. del Dpto. de San Pedro		24.0	5.8	22.2	24.0	

		Apoyo a poblaciones de pequeños productores	31.9	3.2	26.2	30.1
	Antequera	Apoyo a pescadores y piscicultores de Pto. Antequera	58.1	0.0	50.0	49.3
Concepción	Belén	Apoyo al proy. de Carpintería de la Com. de Jóvenes - Fátima	43.9	5.4	42.1	39.7
		Apoyo a la prod. de miel de caña de prod. del dist. de Belén	52.8	5.9	51.9	49.9
	Horqueta	Apoy. proy. de prod. de forraje y de la lechería-Curuzu de H	66.1	27.3	55.4	66.1
	Loreto	Apoy.a la prod.de hortalizas - Org.Camp.Tekopyahu-Hugua Poti	68.8	9.8	54.9	47.4
		Apoy.proy.Activ.Agr.y Seg. Alimen. de Indigenas - Concepción	26.1	0.0	20.3	20.3
Concepción	Apoyo al proy.de prod.acopio e ind. de leche-8 de Dic.Caacup	68.8	15.8	65.8	50.0	
Amambay	Pedro J. Caballero	Fortalecimiento productivo de la comunidad de Fortuna Guazu	19.6	3.7	19.6	17.9
		Fortalecimiento productivo de la comunidad de Santa Clara	24.7	5.0	23.2	24.7
		Fortalecimiento productivo de la comunidad de Ma Auxiliadora	20.8	7.3	20.8	20.1
Canindeyú	Yasy Kañy	Asist. téc. a Aso. de Productores de San Agustín - Tapia	37.4	12.7	32.3	30.4
	Curuguay	Fort. produc. de agricultores CDC, comunidad de Naranjaty	69.1	16.8	56.1	63.0
PROMEDIO			43.1	10.9	39.6	39.4

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (cada variable sobre 100%)

En términos generales diremos que en el área beneficiada 4 de cada 10 personas escucharon sobre el proyecto, de ellos la cuarta parte trabajó y aportó al proyecto. De ese 43% de personas que escucharon sobre el proyecto, casi la totalidad lo apoya y está convencida de que aportará al desarrollo local y regional. Se resume diciendo que si bien no muchos han trabajado en los proyectos, la apropiación que hace la población de ellos es plena.

Es posible hacer un cuadro similar pero a nivel de líderes y ver que en éstos ha habido una mejor estrategia comunicacional (6 de cada 10 líderes han escuchado sobre el proyecto), que los niveles de apoyo han sido mejores (la mitad de los líderes han participado de una u otra forma en los proyectos) y que de igual manera que en los hogares consiguen casi el 100% de apoyo y 100% de convencimiento de que éstos aportan al desarrollo regional y local.

Tabla 59. Líderes: Indicadores de Reconocimiento y Apoyo

Departamento	Municipio	Proyecto	Escucho	Participó	Apoya	Mejorará o desarrollará
San Pedro	Guayaibi	Fortalecimiento Parque Industrial Guayaibi	58.3	16.7	58.3	58.3
		Apoyo a la cadena productiva del banano	83.3	75.0	83.3	83.3
		Apoyo a prod. del proy. de ind. del algodón CODIPSA	50.0	8.3	41.7	41.7
		Construcción de 3 aulas Esc. Adela Speratti - Almeida Cue	66.7	33.3	66.7	66.7
		Apoyo al Proyecto de Acopio y Clasificación de Sésamo	66.7	16.7	66.7	66.7
	Gral. Aquino	Apoyo a peq. prod. Aso. Prod. Nvo. Horizonte- Cñia. Redondo	80.0	60.0	80.0	80.0
	Lima	Inst. de microind. de conf. y serigraf -comité mujeres Lima	75.0	50.0	75.0	75.0
		Const.de baños para el Cent. Ed. Int. Eligio Franco-Carumbey	75.0	37.5	75.0	75.0
		Rep. y mejoramiento del Sist. de Agua Potable - Sanguina Cue	50.0	25.0	50.0	50.0
	San Pablo	Apoyo a pescadores y piscicultores de Pto. Antequera				
	Santa Rosa	Apoyo a Asociación de Productores de Carapai	66.7	33.3	33.3	33.3
	Resquin	Apoy. a peq. Productores. Aso de Prod. de San Vicente	88.9	33.3	77.8	88.9
		Prog.mejor precio para el prod.bovino de pocas cabezas-Resquin	55.6	22.2	55.6	55.6
		Equip. de aulas en la Esc. Virgen de la Candelaria-Isla Alta	66.7	33.3	66.7	66.7
	Chore	Apoyo al proyecto de acopio y clasificación de sésamo	50.0	16.7	16.7	33.3
	Yrybucua	Const. del puente para el Arroyo Yjoaju	100.0	50.0	100.0	100.0
		Asociación de Productores de San Isidro del Norte	83.3	50.0	83.3	83.3
	San Pedro	Const. de Sist. de Red Agua Potable - Aguaray Seco	53.3	13.3	40.0	46.7
		Conc. de 3 aulas en Esc. San Antonio Padua - Colonia Barbero	53.3	13.3	46.7	53.3
		Fortalecimiento de Escuelas Int. del Dpto. de San Pedro	73.3	73.3	73.3	73.3
Apoyo a poblaciones de pequeños productores		66.7	20.0	60.0	66.7	
Antequera	Apoyo a pescadores y piscicultores de Pto. Antequera	94.7	15.8	89.5	94.7	
Concepción	Belén	Apoyo al proy. de Carpintería de la Com. de Jóvenes - Fátima	89.5	15.8	84.2	89.5
		Apoyo a la prod. de miel de caña de prod. del dist. de Belén	38.5	23.1	38.5	38.5
	Horqueta	Apoy. proy. de prod. de forraje y de la lechería-Curuzu de H	68.8	31.3	68.8	68.8
	Loreto	Apoy.a la prod.de hortalizas - Org.Camp.Tekopyahu-Hugua Poti	31.3	0.0	31.3	31.3
		Apoy.proy.Activ.Agr.y Seg. Alimen. de Indigenas - Concepción	100.0	100.0	100.0	100.0
	Concepción	Apoyo al proy.de prod.acopio e ind. de leche-8 de Dic.Caacup	56.3	43.8	50.0	56.3
Amambay	Pedro J. Caballero	Fortalecimiento productivo de la comunidad de Fortuna Guazu	44.8	20.7	41.4	41.4
		Fortalecimiento productivo de la comunidad de Santa Clara	31.0	13.8	31.0	31.0
		Fortalecimiento productivo de la comunidad de Ma Auxiliadora	27.6	17.2	27.6	27.6
Canindeyú	Yasy Kañy	Asist. téc. Aso. de Productores de San Agustín - Tapia	54.5	36.4	45.5	45.5
	Curuguayaty	Fort. produc. de agricultores CDC, comunidad de Naranjaty	55.0	25.0	55.0	55.0
PROMEDIO			64.2	32.0	59.8	61.8

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (cada variable sobre 100%)

Vale la pena destacar algunos proyectos dado el mayor índice de reconocimiento que tienen y percepción de que son los que mejor aportan al desarrollo (en amarillo los que coinciden líderes y hogares).

1. Proyecto de forraje y lechería - Curuzu de H
2. Fortalecimiento productores comunidad de Naranjaty
3. Construcción. del puente para el Arroyo Yjoaju
4. Baños Centro Educativo Eligio Franco-Carumbey
5. Apoyo a la cadena productiva del banano
6. Const. de Sist. de Red Agua Potable - Aguaray Seco
7. Apoyo a Asociación de Productores de Carapai
8. Asociación de Productores de San Isidro del Norte
9. Producción acopio e industrialización. de leche-8 de Dic.Caacup
10. Apoyo a la producción de miel de caña Belén
11. Apoyo a pescadores y piscicultores de Pto. Antequera
12. Apoyo productores de San Vicente
13. Producción.de hortalizas Tekopyahu-Hugua Poti

Los líderes por su parte destacan además de los anteriores a

1. La Carpintería de Fátima
2. El Apoyo en seguridad alimentaria a indígenas de Concepción

B. Del alineamiento de los proyectos

Para ver la corrección del alineamiento de los proyectos se elabora a nivel de hogares una tabla de principales problemas de los departamentos involucrados:

Tabla 60. Hogares Beneficiados: Principales Problemas por Departamento

	San Pedro	Concepción	Amambay	Canindeyú	Total
Salud	82.3	61.4	54.7	63.7	67.5
Infraestructura Vial	40.8	40.7	56.1	41.1	44.0
Empleo	44.3	42.6	31.2	47.9	41.5
Educación	28.9	21.1	18.2	28.5	24.1
Servicios Básicos	15.0	27.0	27.8	22.1	22.4
Producción Agrícola	15.5	21.5	8.1	19.1	16.2
Seguridad	9.9	5.5	10.4	2.8	7.7
Crédito e inversiones	5.6	10.5	3.6	3.5	6.5
Transporte	3.4	1.2	8.2	3.7	3.8
Administración o Gestión Institucional	4.2	4.9	0.7	4.3	3.7
Pobreza	5.6	2.0	3.0	0.8	3.3

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (Base 300% obtenidos sobre función MR Group)

Los problemas de salud abarcan desde infraestructura, equipamiento, mobiliario, recursos humanos, ropaje, medicamentos y otros; se trata pues de un problema complejo, caro y difícil de solucionar. Los problemas de infraestructura vial son cruciales para el aparato productivo de la zona, pero requieren de altas inversiones y mucho tiempo de ejecución. El problema de empleo es más propiamente uno de ingresos y por ende productivo. Los problemas de educación tienen que ver sobre todo con la calidad de la misma y la inexistencia de escuelas que aporten al desarrollo productivo de la zona. En lo que sí es posible incidir es en algunos servicios básicos y sobre todo en la producción agrícola.

Sobre lo dicho se puede afirmar que las estrategias seguidas son correctas al alinearse con la demanda ciudadana, pero sobre todo al entender sus propias capacidades económicas y temporales, y volcarse de pleno al sector productivo apoyando al sector educativo y financiero para darle sostenibilidad.

En los líderes se elabora la siguiente tabla a fin de ver los proyectos con la mejor estrategia, el mejor alineamiento con la demanda ciudadana, más participación, más contribución al fortalecimiento institucional,

Tabla 61. Líderes: Indicadores de Alineamiento y corrección de Estrategia por proyecto

		Estrategia mas correcta	Mejor Alineado	Mayor Participación población	Fortalece Instituciones	Mas Participación Sector Privado	Más fortalece democracia	Más disminuye criminalidad	TOTAL
1	Prod. de miel de caña Belen	11.4	14.3	11.4	7.1	8.6	8.6	8.6	70.0
2	Fortalecimiento de Escuelas Int. San Pedro	10.0	7.1	10.0	14.3	8.6	10.0	10.0	70.0
3	Cadena productiva del banano	10.0	11.4	10.0	8.6	7.1	7.1	8.6	62.9
4	Prod.de hortalizas Tekopyahu-Hugua Poti	8.6	8.6	10.0	8.6	5.7	7.1	7.1	55.7
5	Carpintería de Jóvenes - Fátima	10.0	8.6	4.3	8.6	4.3	4.3	4.3	44.3
6	Productores de San Vicente	4.3	5.7	5.7	5.7	4.3	4.3	4.3	34.3
7	Mejor precio bovino Resquín	5.7	5.7	5.7	2.9	4.3	2.9	2.9	30.0
8	Puente para el Arroyo Yjoaju	2.9	4.3	4.3	4.3	4.3	2.9	1.4	24.3
9	Sist. de Agua Potable - Sanguina CUE	1.4	2.9	4.3	2.9	1.4	2.9	1.4	17.1
10	Fortalecimiento comunidad de Fortuna Guazu	2.9	2.9	2.9	2.9	1.4	1.4	2.9	17.1
11	Productores de San Isidro del Norte	2.9	2.9	2.9	1.4	2.9	2.9	0.0	15.7
12	Microind. de conf. y serigraf Lima	4.3	4.3	0.0	1.4	0.0	1.4	2.9	14.3
13	Fortalecimiento productivo Ma Auxiliadora	2.9	2.9	2.9	1.4	0.0	1.4	1.4	12.9
14	Fortalecimiento productivo Santa Clara	1.4	1.4	1.4	1.4	2.9	1.4	1.4	11.4
15	Baños Eligio Franco-Carumbey	1.4	0.0	1.4	2.9	2.9	1.4	1.4	11.4
16	Sist. de Red Agua Potable - Aguaray Seco	4.3	5.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0
17	Aulas Esc. San Antonio Padua - Barbero	0.0	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	8.6
18	Apoyo Seg. Alimen. Indigenas - Concepción	0.0	1.4	0.0	0.0	1.4	1.4	2.9	7.1
19	Fortalecimiento Parque Industrial Guayaibi	2.9	0.0	0.0	1.4	0.0	0.0	0.0	4.3
20	Proyecto de Acopio y Clasificación de Sésamo	0.0	1.4	0.0	0.0	1.4	1.4	0.0	4.3
21	Apoyo a poblaciones de pequeños productores	1.4	0.0	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9
22	Ind. del algodón CODIPSA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	1.4	2.9
23	Aulas en la Esc. Virgen de la Candelaria-Isia Alta	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	1.4
24	Aulas Esc. Adela Speratti - Almeida Cue	0.0	0.0	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4
25	Agricultores de Naranjatý	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
26	Asist. téc. Productores de San Agustín - Tapia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
27	Acopio e ind. de leche-8 de Dic.Caacup	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
28	Forraje y de la lechería-Curuzu de H	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
29	Proyecto de acopio y clasificación de sesamo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
30	Aso. Prod. Nvo. Horizonte- Cñia. Redondo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
31	Apoyo a pescadores Pto. Antequera	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
32	Apoyo a Asociación de Productores de Carapai	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay, (cada variable sobre 100%)

Los líderes ratifican el comentario ensayado al ubicar entre los primeros 10 lugares 7 proyectos productivos, 1 Educativo, 1 de servicios básicos y 1 vial.

Si se revisa la estructura productiva de los departamentos en la tabla 62 se observa que su vocación está en los siguientes productos:

Tabla 62. Principales Productos por Departamento

Concepción	San Pedro	Amambay	Canindeyú
Mandioca	Banana	Maíz	Cafeto
Carne	Frutas	Soja	Mandioca
Leche	Caña de Azúcar	Trigo	Maíz
Frutas	Mandioca		Soja
	Maíz		Trigo
	Soja		Sésamo
	Sésamo		

ACDI VOCA ha identificado por su parte las siguientes cadenas de valor

1. Banana para exportación, en el departamento de San Pedro
2. Caña de azúcar, en los departamentos de Concepción y Canindeyú
3. Frutas y hortalizas, en el departamento de Concepción
4. Micro cuencas lácteas, en el departamento de Concepción
5. Aceites esenciales, en la región del Programa IZN
6. Sandía, en el departamento de Concepción
7. Maíz, en la región del Programa IZN

Las mismas que de alguna forma coinciden con aquellas de la tabla 62 y las que señala el programa Paraguay Productivo (también patrocinado por USAID) :

1. Azúcar orgánica
2. Sésamo
3. Frutas y hortalizas
4. Mandioca
5. Stevia
6. Lácteos

Y con las que Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) del Ministerio de de Industria y Comercio promociona para la exportación:

1. Biocombustibles
2. Carnes y Cueros
3. Frutas y hortalizas
4. Forestales
5. Stevia
6. Textil y Confección

Una visita en la zona confirma la presencia de grandes productores mundiales en soja. No queda claro por qué ACIDI VOCA no ha promocionado la producción de

Stevia rebaudiana Bertoni, que es una especie nativa de la Zona Norte de la Región Oriental del Paraguay⁵⁸, o animales muy propios del departamento de Concepción⁵⁹ o por qué decidió en Antequera fortalecer el sector pesquero.

En todo caso es evidente que los proyectos encarnados por ACDI VOCA responden a la demanda ciudadana posible⁶⁰, priorizada a través de talleres o cabildos⁶¹, con proyectos elaborados⁶² presentados por organizaciones reales y legales⁶³, con beneplácito de las autoridades locales⁶⁴, y que responden a las cadenas de valor previamente seleccionadas por ellos u otras instituciones para la región donde IZN se desarrolla⁶⁵.

⁵⁸ Dado el plazo estipulado al proyecto (18 meses) y las necesidades de la cadena de la stevia (investigación agrícola faltante, desarrollo de protocolos agrícolas, extensión en campo, asistencia técnica, comercialización) hayan obligado a desechar un proyecto interesante pero que requiere de varios años para su desarrollo.

⁵⁹ La carne al igual que la soja está ligada a grandes productores. Las explicaciones de ACDI VOCA al respecto es que el proyecto prioriza por su estrategia a los pequeños productores a fin de hacerlos competitivos y que entre ellos entran los animales menores.

⁶⁰ El tiempo del proyecto obliga a una priorización de lo que es posible para generar impacto en corto plazo

⁶¹ Se ha podido comprobar que en casi todos los municipios se hicieron talleres o cabildos para que sea la misma población la que decida qué era prioritario y qué no.

⁶² A fin de ganar tiempo ACDI VOCA decidió revisar las carpetas de proyectos ya existentes en los municipios y atender aquellos que se insertan dentro de la estrategia seguida

⁶³ Una de las exigencias del proyecto y las necesidades de sostenibilidad era la existencia y legalidad de las organizaciones que respaldaran el proyecto. En muchos caso ACDI VOCA ayudó a la legalización de estas organizaciones.

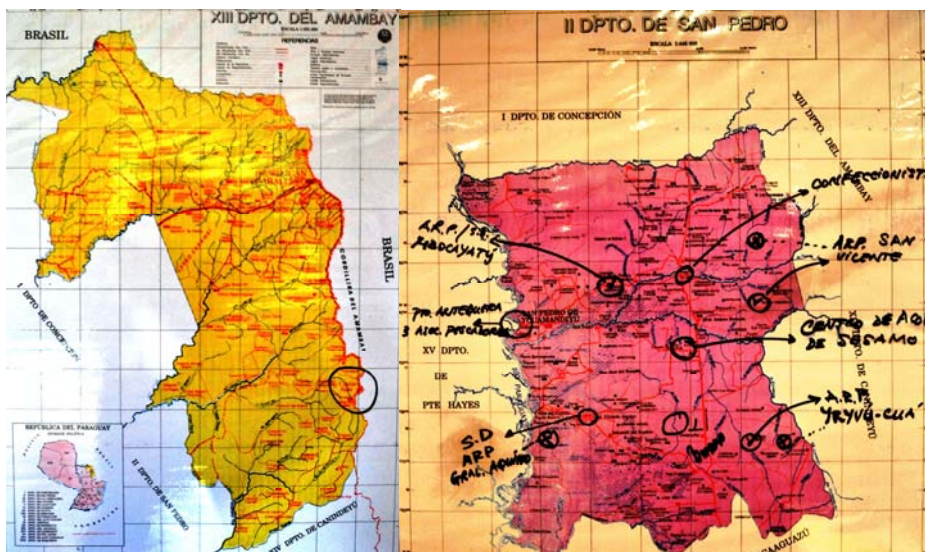
⁶⁴ Uno de los puntos más fuertes de este proyecto es el involucramiento y compromiso de las autoridades locales, especialmente de intendentes y gobernadores, entre los que se destaca el Gobernador de Concepción

⁶⁵ Las cadenas de valor seleccionadas tienen su justificativo desde ACDI VOCA en las siguientes expresiones de su director Sergio Rivas: “nosotros apuntamos a dar opciones a los pequeños productores de agricultura familiar, para que “convivan” con la agricultura y pecuaria moderna, sin ser sus enemigos y sin confrontación (estabilización social y económica). Dentro de este ámbito, hay pequeñas cadenas de valor que tienen mucha viabilidad para diversificar la economía de los pequeños, consolidar sus ingresos (lícitos) y hacerlos competitivos: sésamo, banano, piscicultura, granos, caña de azúcar, animales menores, mandioca, etc. En la medida de que estos rubros se consoliden (bajo un modelo de diversificación del ingreso) los pequeños productores se van a vincular a las grandes cadenas de manera competitiva y su propia dinámica les hará crecer”

C. De la distribución Geográfica

Las gráficas siguientes muestran una presencia distribuida de los proyectos de San Pedro y Concepción y concentrada en Amambay y Canindeyú.

GRAFICO N° 27
UBICACIÓN DE PROYECTOS POR DEPARTAMENTO



AMABAY

SAN PEDRO



CONCEPCION

CANINDEYU

Aún queda por probar cuál estrategia da mejores resultados.

X. De la Eficacia de la Estrategia USAID - ACDI VOCA.

A. De la estrategia seguida

La estrategia de ACDI VOCA se asienta en los siguientes principios:

- **Objetivo Estratégico:** Establecer una plataforma inicial para un nuevo nivel de estabilidad en los departamentos de San Pedro, Concepción, Amambay y Canindeyú a fin de reducir el nivel de violencia y actividad delictiva relacionados con la pobreza y ausencia del Estado.
- **Enfoque**
 - El programa IZN apoya iniciativas de abajo hacia arriba con prioridades públicas y privadas de corto plazo.
 - Contribuye a la gobernabilidad local.
 - Promueve la participación de la comunidad en la priorización, selección y ejecución de los proyectos, asegurando el compromiso de las comunidades, gobiernos locales y sector privado a trabajar juntos en las futuras inversiones.
 - Contribuye a la mejora de la gestión municipal para aumentar la capacidad de respuesta.
 - IZN garantiza la seguridad económica a través de mejora de la competitividad de las cadenas de valor, para ello propone la mejora de infraestructura productiva, prácticas y tecnologías agrícolas, priorización y planificación de actividades.
- **Aspectos Fundamentales:**
 - IZN es una respuesta de corto plazo (18 meses)
 - Es una intervención de impacto inmediato con el objetivo de crear un efecto demostrativo y funcionar como catalizador de procesos en marcha
 - Es una estrategia replicable
 - Sus claves son integralidad y participación
- **Metodología:**
 - Considera el marco institucional a nivel nacional, regional, local y comunitario.
 - Considera los lineamientos estratégicos del programa
 - Considera los planes de desarrollo departamental y municipal
 - Toma contacto con los actores para desarrollar proyectos y alcanzar consenso, el mismo es registrado en un Plan de Acción.
 - Evalúa los proyectos existentes y las potencialidades de financiamiento
 - Con el plan de acción y el presupuesto, las comunidades eligen las intervenciones.

- Con el plan de acción e información recopilada se decide el tipo de intervención a seguir.
 - Para generar un efecto demostrativo inmediato el programa se centra en proyectos comenzados pero inacabados (primer trimestre, mientras se planifican los de más largo plazo).
 - La implementación exige alta participación. Se conforma un Comité de supervisión tripartito (comunidad, IZN, autoridades) involucrado en todo el proceso.
 - IZN contribuye con donaciones a comunidades, capacitación y asistencia técnica a lo largo de la vida de los proyectos pero apunta a la gestión autónoma de los mismos, tan pronto como sea posible.
- **Prioridad Geográfica:**
 - IZN centra sus actividades en 15 municipios pre-establecidos por USAID y el GOP.
 - Los 15 municipios han sido seleccionados por criterios tácticos (existencia de entorno de seguridad, capacidad de respuesta) y criterios técnicos (entorno productivo propicio, potencial productivo, institucionalidad con potencial de colaboración, previa colaboración con USAID u otros donantes y disposición a contribuir con contraparte).

B. De la Eficacia de la Estrategia seguida

Para poder medir la eficacia de la estrategia seguida este informe se guía sobre la base de los logros obtenidos y considera las limitaciones del tiempo transcurrido:

- **Objetivo Estratégico:** El programa IZN procura establecer una plataforma inicial de estabilidad (governabilidad). Los resultados señalan que los logros hasta ahora son positivos y que se está en proceso de sentar ciertas bases iniciales.
 - a. El índice de gobernabilidad es del 42% (bueno), aunque sólo ligeramente mayor que el de las áreas de control, por tanto aún el proyecto no se ha constituido en un desencadenante demostrativo.
 - b. Se ha impactado esencialmente en la eficacia institucional y en la transparencia de ellas, consiguientemente en la eficiencia y confianza en ellas (sobre todo: Presidente Lugo, autoridades indígenas, Medios de comunicación y Sistema de Justicia).
 - c. Desde la legitimidad se ha avanzado en la percepción de garantías de Derechos Humanos, elecciones libres y transparentes, pero no en el cumplimiento de la ley y mayor apoyo al sistema democrático. Por el momento se requiere trabajar en la representatividad es decir en el consenso que las autoridades pueden conseguir respecto del desarrollo regional y local.

- d. Desde la sostenibilidad económica por ahora es una enorme expectativa. Se ha avanzado de modo importante en seguridad, pero la zona IZN sigue siendo deprimida en términos de ingresos, empleo, oportunidades, acceso a servicios y calidad de vida. El tiempo transcurrido desde el inicio de IZN a la fecha es poco y juzgamos que ha de ser escaso los 18 meses programados para corregir todo lo que es necesario.
- e. Desde la equidad hay indicios de mejores oportunidades para grupos más vulnerables, pero el proyecto todavía no ha consolidado esfuerzos (excepto la Carpintería de Lima para jóvenes y la Miel de Caña de Belén para mujeres) de dirigir sus metas hacia estos grupos, por el momento sigue trabajando de una manera genérica dado que el problema es global.
- f. Los datos adicionalmente nos dicen que para conseguir gobernabilidad es preciso focalizarse en sostenibilidad económica y transparencia y en los siguientes temas:

Tabla 63. Temas Prioritarios para siguiente Etapa

Atributo	Temas prioritarios
Legitimidad	Representatividad
	Confianza institucional
Sostenibilidad Económica	Ingresos
	Percepción de situación económica comparada con año anterior
	Oportunidades
Eficacia Institucional	Calidad de gestión
	Calidad Informativa
Equidad	Políticas Inclusivas
	Oportunidades para grupos vulnerables
Transparencia	Lucha contra la corrupción

- **Enfoque**

- a. Es evidente que el programa IZN ha apoyado iniciativas de abajo hacia arriba con prioridades públicas y privadas de corto plazo, la mayor parte de los proyectos fueron consensuados con las comunidades y organizaciones de base y priorizados en función de los recursos y tiempo disponible. Esto ha permitido generar una dinámica muy diferente en la zona (antes acostumbrada a proyectos impuestos desde arriba y nunca acabados) que se expresa en los niveles altos de apropiación señalados en la tabla 58.
- b. Aunque ha aumentado, la participación de la comunidad sigue siendo baja (10,2%), son mejor los resultados de participación en líderes (32%) y el de las autoridades locales (35%), lo que habla de un trabajo bien asentado cupularmente y que es de esperar que continúe con los intendentes recién electos.

- c. A nivel de las autoridades nacionales hemos apreciado un definitivo apoyo de la Secretaría de la Función Pública y Rediex, pero desconocemos el apoyo que tiene este programa desde el Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Ganadería, otras dependencias del Ministerio de Industria y Comercio pues en las 3 veces que estuvimos en Asunción nunca pudimos concretar una reunión con estos ministerios o ministros.
- d. Los datos señalan la adhesión del sector financiero cooperativo, quien ayuda en la contraparte local y sostenibilidad del programa. Ellos ven oportunidades en el programa, y el programa ha concertado una importante alianza en miras a la sostenibilidad del mismo.
- e. La participación del sector privado es baja (7,7%) y su involucramiento todavía no es pleno. Los más empeñados en apoyar son la Federación de Ganaderos, el proyecto teme porque esto le inserte un carácter político a un programa que se afana en concertar alianzas estratégicas libres de toda consideración política.
- f. Queda, por lo tanto, camino a recorrer en la construcción de una alianza entre comunidad, autoridades y sector privado que tenga capacidad de consensuar, planificar y comprometerse por el desarrollo de su región independientemente de su posición ideológica o política.
- g. Es evidente es que por ahora el programa ha logrado una mejor imagen y reputación de las intendencias y municipios intervenidos, lo que garantiza eficiencia desde ese sector. Ha logrado que el programa se visualice como parte de un plan de desarrollo de largo plazo y ha conseguido la incorporación de ellos a Midamos como una forma de medir los logros de un tema fundamental cual es la eficacia institucional.
- h. Sin embargo, el sector público requiere trabajar con celeridad en las partes de la cadena que aceleran el éxito económico del proyecto.
- i. ACIDI VOCA es un modelo de eficiencia. Todas las entrevistas realizadas ponderan la rapidez con que responde y el cumplimiento estricto del plan de acción concertado.
- j. Pero aún así hay dos elementos que conspiran con su función catalizadora y demostrativa: 1) la ausencia de una estrategia comunicacional⁶⁶ y 2) la psicología paraguaya y latina de esperar por resultados tangibles para adherirse o no.
- k. Aún no se puede hablar del aporte que se está haciendo a las cadenas de valor seleccionadas, pues se ha trabajado esencialmente en la fase productiva. Quizá la más completa es la

⁶⁶ A nivel de comunidades sólo un 40% ha escuchado sobre los proyectos. A nivel de reconocimiento de logos sólo el 22% reconoce el logo de USAID y 6% el de ACIDI VOCA, de éstos sólo un 30% aprox los vio en la obra o proyecto.

del banano en San Pedro con evidencias en la formación de recursos (a través de asistencias técnicas prestadas y a futuro con las escuelas integrales), desarrollo de tecnologías apropiadas (trayendo la experiencia boliviana y montando cable vías o enseñando procesos de selección y limpieza), pero muy poco aún en logística (almacenamiento, transporte y empaque), comercialización o análisis de los mercados e industrialización, menos en marketing y ventas o servicios de post venta. Queda, por tanto, trabajar en los otros eslabones de la cadena.

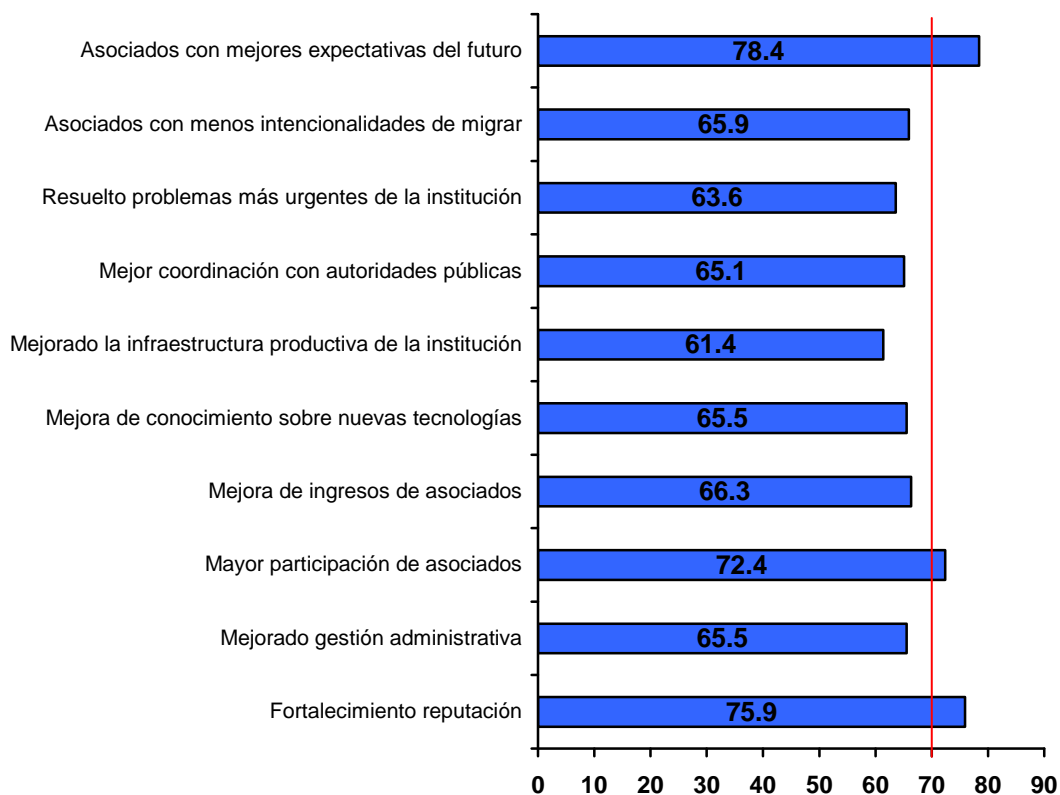
- l. Como a tiempo de esta consultoría aún no se había cosechado, no era posible cuantificar el aporte económico que el programa trae a las familias beneficiadas.
- m. Lo que sí es posible decir **desde el contexto de la estrategia** es que se está en el inicio de una estrategia que permite de manera consensuada la inversión y modernización de sectores tradicionalmente marginados. **Desde las condiciones de los factores** que hay los recursos naturales propicios, los recursos humanos están en formación, hay predisposición de recursos de capital⁶⁷ y que se está trabajando en la infraestructura material, tecnológica y administrativa. **Desde los sectores afines** que todavía el programa se encuentra frente agrupaciones aisladas⁶⁸ y proveedores todavía no capacitados. **Desde las condiciones de la demanda** que muchos de los productos que se fomentan van a tener niveles de exigencia altos para los que hay que estar preparados⁶⁹.
- n. Desde las instituciones beneficiadas se señala tres logros especialmente: 1) Mayor reputación de la institución u organización, 2) mayor participación de asociados y 3) mejoras expectativas del futuro (todos por encima de la línea roja de nivel óptimo). Y varios otros en que se han hecho bien las cosas pero que todavía no alcanzan el nivel de óptimo.

⁶⁷ El programa ha establecido un buen nivel de acuerdos con el sector cooperativo

⁶⁸ El mejor ejemplo es el del banano, como los predios que lo producen están aislados, no ha sido posible introducir todas las vías de cable que son necesarias y que están obligando a distribuir infraestructuras que podían funcionar mejor concentradas.

⁶⁹ El banano deberá soportar las exigencias de un mercado como el Argentino (aunque la estrategia sea comenzar con exportaciones al Brasil), el sésamo ya tiene las exigencias de un mercado altamente competitivo como el japonés.

GRAFICO N° 28
INDICADORES DE LOGROS EN ORGANIZACIONES INVOLUCRADAS



Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)

o. Desde los líderes estos son los **aspectos positivos del proyecto**

Tabla 64. Líderes: Aspectos positivos del Programa IZN

Aspectos positivos del Programa IZN	%
La capacitación para la ejecución de los proyectos	17.2
Mayor unidad/participación/cooperación entre los socios	14.0
Los asociados hoy tienen posibilidad de contar con mayores ingresos	8.6
Las maquinarias o infraestructura conseguidas	7.5
El empuje al proyecto con el acompañamiento de ACDI VOCA	5.4
Oportunidades/Apoyo para los pequeños productores	5.4
Mejóro la calidad de vida de los asociados	5.4
La creación de fuentes de trabajo	4.3
Mayor progreso para la comunidad	4.3

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (%)
resto = otros

- p. Desde los mismos líderes estos son los **aspectos negativos del proyecto**.

Tabla 65. Líderes: Aspectos Negativos del Programa IZN

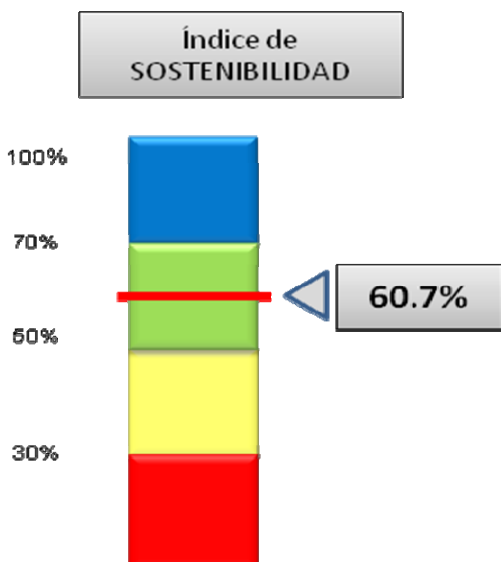
Aspectos Negativos del Programa IZN	%
Falta de acompañamiento/seguimiento/apoyo por parte de las asociaciones	8.6
Falta de capacitación en el uso de herramientas y tecnologías	6.5
Falta de rubros para docentes/accompañamiento desde la formación y educación	5.4
Aún es pronto para saber qué cosas negativas puede dejar	5.4
La escasa participación de la comunidad	4.3
La contraparte es muy grande/ Muchos socios no pueden aportar	4.3
La exclusión de personas mayores u otros grupos vulnerables	3.2
Falta de seguimiento a reuniones con los proyectistas	3.2
La desconfianza entre los socios/ La falta de entendimiento	3.2
Falta de credibilidad por parte de la gente en los proyectos	3.2
Falta de mercado para los productos	3.2

Fuente: Encuestas & Estudios 2010, Estudio de Evaluación Intermedia IZN, USAID Paraguay (% resto = otros)

- **Prioridad Geográfica:**
 - IZN ha evidentemente priorizado los municipios más pobres.
 - Ha procurado una distribución geográfica de sus proyectos en San Pedro y Concepción y una concentración espacial en Amambay y Canindeyú. Queda por probarse si una estrategia distribuida geográficamente (San Pedro y Concepción) son igual o mejor demostración y catalizador, que una estrategia concentrada geográficamente (Amambay y Canindeyú). En realidad dependerá de la estrategia comunicacional que se ensaye.

XI. De la sostenibilidad del Programa IZN

El indicador de que el programa puede ser auto sostenible es bueno pero aún no óptimo. Es decir, que comunitarios y líderes nos señalan que a la fecha aún faltan condiciones para que el programa se sostenga por sí mismo:



La sostenibilidad del programa depende de:

1. **Los mercados que se puedan generar.** Si los productores consiguen vender, y vender a mejor precio, recién el programa habrá conseguido constituirse en un desencadenante y catalizador. Depende, por lo tanto, de que se generen las condiciones de mercado necesarias⁷⁰.
2. **El involucramiento de nuevos financiadores o la ampliación de IZN.** El programa es de muy corta duración, si USAID no amplía el programa es imprescindible el involucramiento de nuevos financiadores que ayuden a cerrar los eslabones que IZN está abriendo.
3. **El involucramiento del sector financiero.** El trabajo muestra una amplia predisposición de los involucrados en aumentar su contraparte⁷¹, es evidente que la misma puede ser una limitante a los nuevos requerimientos y exigencias económicas del programa. Es imprescindible aprovechar la predisposición del sector financiero cooperativo.
4. **La continuidad de las alianzas con las autoridades locales.** El 7 de Noviembre se renovaron 12 de los 15 intendentes involucrados en el programa. Su participación o la recomposición de la alianza comunidad autoridades programa es vital para el éxito de IZN.
5. **El eslabonamiento de la cadena y una mayor competitividad.** Se precisa de trabajo en las áreas que se ha indicado para conseguir cerrar la cadena y aumentar la competitividad de los involucrados.
6. **Mantener los niveles de apropiación e involucramiento de la comunidad.**

⁷⁰ Si el banano, por ejemplo, no consigue el transporte necesario, cámaras de frío en frontera, compradores, trámites aduaneros expeditos en frontera, etc. El esfuerzo realizado a nivel productivo habrá sido vano.

⁷¹ Aunque 73.6% de los entrevistados dicen estar dispuestos a aumentar su contraparte esto demuestra más su involucramiento en el programa que propiamente su disponibilidad de recursos.

SECCION CUATRO: DE LAS LECCIONES APRENDIDAS

A. De las Condiciones en que se aplica la estrategia

- a. La zona donde se inserta el programa, presenta características de fragilidad por las condiciones objetivas de pobreza, tráfico de drogas y ausencia del Estado. Es la pobreza la que alimenta las otras dos.
- b. Debe entenderse como pobreza no sólo la falta de ingresos suficientes, sino sobre todo la falta de oportunidades que producen insatisfacción con la vida y dimensiones subjetivas de baja estima y rebeldía. La violencia, tráfico de drogas, armas, territorios libres, caudillismos o economías y políticas informales son alternativas que se generan como consecuencia de la falta de oportunidades reales en las poblaciones pobres. El tema central del programa debe ser como reducir la pobreza y como consecuencia de ello aumentar la presencia del Estado y la ley.
- c. Estas condiciones objetivas afectan la credibilidad en el sistema político, acrecientan las pugnas y extremos ideológicos, reducen la confianza, cuestionan la legalidad y legitimidad, producen una institucionalidad frágil, erosionan el sistema democrático, generan violencia, corrupción, discriminaciones e inequidades y por último migraciones. El modelo de gobernabilidad es por tanto mucho más complejo que el que se ensaya a tiempo de los supuestos del programa.
- d. Estas condiciones producen baja participación y escasa voluntad de enfrentar a la informalidad, pues las poblaciones pobres no hallan soluciones en los mecanismos que se les ofrece. El ofrecer respuestas exitosas en plazos cortos reside el éxito de un programa del corte de IZN .
- e. Las cifras macroeconómicas de Paraguay son buenas, la zona presenta una buena tasa de empleo, sin embargo sigue siendo alto el porcentaje de población pobre y familias con necesidades básicas insatisfechas. Un crecimiento económico sienta las bases del desarrollo pero sólo reduce la pobreza cuando se hace sostenible.
- f. En el caso paraguayo ha aumentado el PIB pero a la par la pobreza en el área rural. La causa del incremento de la pobreza rural está en el aumento de la inequidad de distribución del ingreso. El campo paraguayo ha ido concentrando pues cada vez más riqueza en menos manos. El éxito del programa está en tornar competitivas a las familias más pobres y vulnerables.
- g. La estructura productiva de los departamentos señala la vocación productiva de la zona, pero no indica las potencialidades de la zona. Los datos existentes tienen cifras dispares y poco consistentes. Para tener certeza de dónde invertir se requiere de fuentes primarias de información, sesudo análisis y harta elaboración. Un programa de tan corto plazo reduce el tiempo de planificación y diseño y obliga a asumir como cierto lo que existe o lo que es práctico realizar.
- h. Se ha señalado a la corrupción como una causa de los problemas existentes, en realidad la corrupción es una consecuencia. Los datos que se tienen sobre la materia son pocos o generales. Es imprescindible

realizar un estudio de cuantificación del costo de la corrupción que dimensione el problema, señale los canales de corrupción y permita la generación de políticas públicas para combatirla.

- i. Las condiciones sociales de la zona son malos, particularmente en el área de salud, educación y servicios básicos. Siendo alto el porcentaje de quienes reconocen la salud como el problema regional principal la presión sobre ésta área se va a concentrar. Lo propio ha de suceder con la educación que se manifiesta como catalizador de oportunidades. En alguna de esas áreas habrá que ayudar. El dilema para el programa es abrirse o concentrarse más, en nuestra experiencia son más exitosos los programas focalizados.
- j. El apoyo a las escuelas integrales permite mostrar la responsabilidad social del programa y generar una apuesta a largo plazo en el concatenamiento del sector productivo con el educativo. Esta es una respuesta inteligente al dilema anterior siempre y cuando se disponga de los medios económicos suficientes.
- k. El informe de derechos humanos señala diversas violaciones. En el modelo de gobernabilidad que ensayamos la vigencia de los DDHH es una prioridad en todos los temas que hacen a la legitimidad.

B. De las Evaluación de Medio Término

- a. No se ha impactado en el atributo de Legitimidad por tres razones en orden de importancia 1) El nivel de representatividad es bajo por falta de tolerancia y consensos; 2) Hay en toda la zona una baja vigencia de la ley y 3) Recién se comienza a mover el tema de confianza pero ésta es aún insuficiente, especialmente en dos sectores claves: municipalidades y justicia. Al generar consensos frente un tema ineludible: el desarrollo local, el programa IZN debiera por lo menos impactar en los puntos 1 y 3; es cuestión de tiempo.
- b. El programa ha generado enormes expectativas de la comunidad y actores. Todos están expectantes a su éxito para volcarse hacia él o no. Una expectativa sobredimensionada es un peligro. El programa ha hecho esfuerzos en controlarla, pero no está demás aterrizarla.
- c. El eslabón más débil de este modelo de gobernabilidad es siempre la sostenibilidad económica (entiéndase como seguridad económica en el largo plazo) y de ésta la generación de oportunidades. IZN es un camino de oportunidades ese es su mayor logro y será un éxito en la medida que éstas se conviertan en ingresos. La recomendación inmediata es que ACDI VOCA haga una lista de las cosas que son necesarias para este éxito y todos los actores involucrados firmen compromiso de llevarlas adelante en el corto plazo.
- d. El programa en su componente de seguridad es uno de los mayores impactos. Este logro es importante para garantizar la sostenibilidad económica.
- e. Donde mejor se ha trabajado es en el atributo de Eficacia Institucional, particularmente en lo que hace a calidad de gestión, cobertura de servicios, transparencia y elaboración de programas de desarrollo y planes

- de acción. Este logro se debe esencialmente al compromiso asumido por el Gobierno a través de su Secretaría de la Función Pública, Midamos, gobiernos municipales y gobernaciones. Una vez más se demuestra que un trabajo comprometido a nivel de autoridades puede tener éxito, pero también se demuestra que IZN es un excelente catalizador en este sentido.
- f. Donde más dificultades hay en el programa y en las instituciones involucradas es el área de la comunicación. No hay propiamente una estrategia comunicacional y ésta es esencial para el efecto demostrativo en que pretende convertirse este programa.
 - g. Los indicadores de eficacia institucional son todavía bajos a pesar de su éxito, se está pues obligados a seguir trabajando, en especial en lo que hace a calidad de gestión y calidad y cobertura informativa.
 - h. A pesar de que no hay propiamente políticas públicas inclusivas, la región no es percibida como discriminatoria. El programa sólo tiene tres ejemplos de oportunidades a poblaciones vulnerables (Jóvenes en Fátima, Mujeres en Belén e Indígenas en Concepción), cuando se evalúan los proyectos éstos son señalados dentro del grupo de los más exitosos. Convertir a IZN es un programa de oportunidades a grupos vulnerables es una meta importante.

B. Del alineamiento de los proyectos

- a. Si se consideran los objetivos, plazos, montos, y necesidad de impacto inmediato, los proyectos de ACIDI VOCA pueden ser definidos como alineados a la demanda comunitaria y a los planes de desarrollo de las instituciones locales y regionales. Este alineamiento se debe al nivel de involucramiento que se le ha dado a la población para establecer, seleccionar y definir lo que es prioritario con el tiempo y presupuesto disponible; también se debe a la concertación establecida con las autoridades sobre planes y proyectos ya en carpeta.
- b. Los proyectos de IZN son realizados en los municipios más deprimidos de la región, lo que habla de una correcta selección geográfica. Si son exitosos en zonas como esas es posible que podamos hablar de que son replicables en otras partes del país.
- c. El correcto alineamiento ha producido en primer lugar una participación mayor de asociados, pero más que eso un involucramiento mayor. Una herramienta bien alineada permite siempre una apropiación y soporte masivo de la comunidad.
- d. ACIDI VOCA es un modelo de eficiencia y capacidad inmediata de respuesta: Esto está ayudando de sobre manera a que los públicos involucrados tengan confianza pues han dejado de ver proyectos inacabados.
- e. Tradicionalmente los proyectos en la región se han elaborado de arriba hacia abajo. El haber invertido el orden ha permitido que la población sienta que cuenta.
- f. Tradicionalmente se han efectuado mega proyectos. El haberse centrado en pequeños proyectos pero de alto impacto demuestra que con montos menores es posible conseguir éxitos.