



PROGRAMA CONJUNTO  
**Oportunidades**



**FONDO PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO**

**PROGRAMA CONJUNTO  
CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL  
EN PARAGUAY**

**EVALUACION INTERMEDIA (2010)**

**Informe**

**Christian Privat**

**Consultor Internacional**

**cprivat8@gmail.com**

**3 de Enero del 2010**

## Agradecimientos

El autor del presente informe expresa su agradecimiento por la oportunidad que se le dio de trabajar en estrecha colaboración con el equipo del Programa Conjunto, en el marco de la evaluación intermedia del Programa conjunto “Capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social”.

En especial desea agradecer las autoridades gubernamentales, en particular: el Secretario Ejecutivo Interino de la Secretaría Técnica de Planificación, el Economista Bernardo Esquivel Vaesken; el Viceministro de Justicia y Trabajo, el Dr. Raúl Mongelós; el Coordinador Residente de Naciones Unidas, el Sr. Lorenzo Jiménez de Luis; el Coordinador General de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Sr. Carlos Cavanillas Alonso; y todos los miembros del Comité de Gestión, por su permanente interés para este ejercicio de evaluación y su visión sobre el Programa Conjunto.

El autor del informe también desea agradecer al personal de las agencias de Naciones Unidas, por sus aportes a la reflexión durante toda la evaluación.

Finalmente, el Sr. Bernardo Puente, Coordinador Nacional del Programa Conjunto, y el Sr. Joaquín Cáceres Brun, Oficial de Coordinación en la Oficina del Coordinador Residente merecen un agradecimiento muy especial por toda su visión y todo su apoyo a lo largo del proceso de evaluación. Ellos desempeñaron un papel determinante en la preparación del proceso de evaluación, y en la revisión de los informes. Finalmente, se agradece a Patricia Fernandez-Pacheco, Especialista en Coordinación en el F-ODM, quien siguió todo el proceso de la evaluación, y proveyó comentarios que contribuyeron mucho a mejorar el informe final.

## Tabla de Contenidos

<b>Resumen ejecutivo.....</b>	<b>6</b>
<b>I. Introducción.....</b>	<b>11</b>
<b>A. Antecedentes y contexto.....</b>	<b>11</b>
<b>B. Portada.....</b>	<b>12</b>
1. Importancia de la evaluación intermedia	
2. Evaluación, reforma de Naciones Unidas y UNDAF	
<b>C. La evaluación: parte del proceso de M&amp;E.....</b>	<b>13</b>
<b>D. Objetivo y enfoque general .....</b>	<b>14</b>
1. Objetivo general de la evaluación	
2. Objetivos específicos	
<b>E. Metodología empleada en la evaluación.....</b>	<b>15</b>
1. Revisión documental	
2. Reuniones y entrevistas	
3. Otros elementos de la metodología	
4. Límites de la evaluación y lecciones aprendidas de la metodología	
<b>II. Descripción de las intervenciones realizadas.....</b>	<b>18</b>
<b>A. Concepción inicial del programa conjunto.....</b>	<b>18</b>
<b>B. Descripción detallada de su evolución.....</b>	<b>20</b>
<b>III. Niveles de análisis: Criterios y Preguntas de Evaluación.....</b>	<b>21</b>
<b>A. Nivel de Diseño.....</b>	<b>21</b>
<b>1. Diseño y Pertinencia</b>	
a. Diseño y conceptualización	
b. Pertinencia	
c. Arranque	
d. Papel del Secretariado del F-ODM en la formulación del Programa	
<b>2. Apropiación en el diseño</b>	
a. Planes y prioridades nacionales y regionales, y política nacional	
b. Autoridades locales y agentes sociales	

<b>B. Nivel de Proceso.....</b>	<b>24</b>
<b>1. Apropiación en el proceso</b>	
<b>2. Eficiencia</b>	
a. Coordinación intersectorial	
b. Coordinación interagencial	
c. Cooperación entre Programas Conjuntos y valor agregado en el marco del UNDAF	
d. Mecanismos de gobernanza y de coordinación	
e. Modelo de gestión y eficiencia de los procesos	
f. Recursos humanos	
<b>3. Enfoques de género y de derechos</b>	
<b>4. Monitoreo y Evaluación</b>	
a. Sistema de M&E	
b. Riesgos y supuestos	
c. Revisiones e informes	
d. Sistematización de experiencias	
<b>C. Nivel de Resultados.....</b>	<b>38</b>
<b>1. Eficacia</b>	
a. Descripción de los principales resultados	
b. Nivel de ejecución	
c. Comunicación e incidencia	
<b>2. Sostenibilidad</b>	
a. Sostenibilidad	
b. Una posible extensión	
<b>IV. Conclusiones y enseñanzas obtenidas.....</b>	<b>59</b>
1. Conclusiones	
2. Algunas lecciones aprendidas	
<b>V. Recomendaciones.....</b>	<b>61</b>
1. Consolidar la apropiación a nivel nacional	
2. Reforzar la gobernanza y el intercambio de alto nivel	
3. Clarificar el papel de AECID local	
4. Seguir trabajando sobre los temas pendientes	
5. Consolidar los logros y asegurar la sostenibilidad	
6. Fortalecer la coordinación y articulación interinstitucional	
7. Fortalecer la interagencialidad	
8. Incrementar la implementación y la ejecución	
9. Reforzar el monitoreo y asegurar un manejo estratégico del Programa	
10. Sistematizar las experiencias y reforzar la comunicación	
11. Reforzar los enfoques transversales	
12. Procurar procesos administrativos eficientes	
13. Contribuir al proceso de reforma del SNU en Paraguay	
14. Estudiar una posible extensión	

## **Anexos.....72**

Anexo 1: Preguntas, niveles y criterios de evaluación

Anexo 2: Lista de personas entrevistadas

Anexo 3: Lista de documentos

Anexo 4: Calendario de la evaluación

Anexo 5: Actualización sobre la ejecución de productos con bajos niveles de implementación, especialmente de las agencias con niveles más bajos de ejecución

Anexo 6: Equipo de trabajo del Programa Conjunto

## Resumen ejecutivo

El Programa Conjunto (PC) tiene como objetivo ampliar las capacidades y oportunidades de la juventud en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente aquella de las trabajadoras domésticas remuneradas (TDR) a través del emprendedurismo, la capacitación técnica y laboral, el uso de las remesas y el mayor respeto a sus derechos desde una perspectiva de igualdad de género.

Como todas las otras evaluaciones intermedias del F-ODM, esta evaluación tuvo una naturaleza eminentemente “formativa” y buscó mejorar la implementación de los programas durante su segunda fase de ejecución. Los Términos de Referencia (TdR) indicaban que la evaluación intermedia consistía en un análisis sistemático y rápido del diseño, del proceso y de los efectos o tendencias de los alcances del programa conjunto, sobre la base de criterios. La evaluación utilizó un listado de preguntas, que definían la información que se debía generar como resultado del proceso evaluativo. Las preguntas se agrupan en los siguientes criterios y niveles: nivel de diseño (pertinencia y apropiación), nivel de proceso (eficiencia y apropiación), y nivel de resultados (eficacia y sostenibilidad).

La misión del consultor internacional fue un elemento clave para el éxito de la evaluación intermedia. La metodología utilizada fue una combinación de una revisión documental, unas reuniones con el Comité de Gestión, unas entrevistas con los miembros del CDN, las contrapartes nacionales, las agencias de NNUU, y una reunión de devolución. También se organizaron dos visitas de campo para el consultor en San Pedro. Uno de los desafíos más importante fue la cuestión de atribución de los resultados al Programa Conjunto, dado que este se inserta en otras actividades del Gobierno.

### Diseño

No han existido cambios significativos en el Programa después de su aprobación. El programa cuenta con la participación de 17 instituciones, y responde a las prioridades nacionales identificadas, especialmente en el área del empleo juvenil y del proceso migratorio, y la voluntad de afrontar las grandes desigualdades de las jóvenes mujeres trabajadoras domésticas remuneradas. El PC ha logrado completar la elaboración de ciertos productos clave en las tres áreas del Programa juvenil, y tiene un gran potencial estratégico para orientar e informar políticas públicas.

El PC tiene un buen diseño, y según los actores, el Programa continúa siendo pertinente y muy relevante para el país. El análisis de situación del PC queda vigente, y la conceptualización del problema y sus causas en el documento de programa permanecen validas. El PC continúa respondiendo a importantes necesidades y prioridades del país, los ODM y las políticas de los asociados y donantes.

Existieron varios retrasos al principio del Programa lo cual dificultó el arranque, y retrasó la implementación del primer año. Según los actores, el proceso de arranque duró aproximadamente seis meses. No obstante, transcurrieron diez meses entre el tiempo que el documento fue firmado por el Gobierno (Abril 2008) y el momento que las sedes de las agencias recibieron los fondos, y que empezó el Programa. Debido en parte a estas dificultades, el proceso de apropiación del Programa se concretó y se materializó un poco más tarde de lo que se hubiera esperado. La pertinencia de la intervención es buena con respecto a los requisitos de los beneficiarios directos mujeres u hombres, y a sus particularidades e intereses específicos. Los jóvenes agropecuarios y las trabajadoras domesticas encontrados están muy satisfechos con el Programa. Los instructivos del Fondo han cambiado regularmente, y las modificaciones han causado cierto grado de confusión en el PC.

El involucramiento y la apropiación de los agentes sociales del país en el diseño han sido limitados, dado que el Programa se concibió con un Gobierno y se implementó con otro. Sin embargo, se dieron cinco meses al nuevo Gobierno para firmar el Programa. Algunas contrapartes gubernamentales son críticas respecto a la pertinencia de algunas actividades y líneas de acción. La evaluación no ha podido establecer hasta el momento cual serían estas actividades, y algunos Ministerios han indicado que enviarían sugerencias al respecto.

## **Procesos**

El nivel de apropiación gubernamental ha mejorado con el hecho de que la Secretaria Técnica de Planificación (STP) convoque las reuniones de los CGP. Sin embargo, hay divisiones importantes dentro del Gobierno.

La evaluación da una imagen contrastada de la apropiación nacional durante la implementación de las actividades. Por un lado, existen contrapartes nacionales que se han apropiado muy bien del Programa, por ejemplo las a cargo de los temas de la migración y de la mesa de lucha contra la trata de personas (Ministerio de Relaciones Exteriores), de los productores agropecuarios (Ministerio de Hacienda), de la encuesta de hogares (Dirección General de Encuesta y Estadística de la STP), etc. Por otro lado, la relación con el Ministerio de Justicia y Trabajo es tensa en algunos aspectos. El Ministerio considera que hay una cierta desincronización entre los productos del PC y los del Ministerio. Sin embargo, los productos sobre empleo juvenil del PC no han sido debatidos en la Mesa para la generación del empleo juvenil, pese a las reiteradas solicitudes del Comité de Gestión para realizar dicha presentación. La Secretaria de la Mujer considera que la apropiación podría ser reforzada clarificando los objetivos, discutiendo los conceptos de empleo o género de manera más profunda, y reforzando la comunicación entre el Programa y las instituciones gubernamentales para que refleje mejor las prioridades institucionales. En ambas instituciones, el Programa es percibido como algo rígido y poco flexible. El funcionamiento del CG no permite estas discusiones sobre temas de fondo, porque la agenda está encargada de cuestiones operativas.

El Ministerio de Justicia y Trabajo y la Secretaria de la Mujer indicaron que quieren analizar los productos, reformular algunas actividades, y proponer cambios en el Programa, y el MJT comunicó sus propuestas en una carta. Previamente, las agencias pidieron varias veces al Ministerio de Trabajo la definición de actividades relativas al apoyo al servicio de intermediación laboral, al proceso de unificación de las entidades de formación laboral, a la profesionalización del trabajo doméstico remunerado y al proyecto de ley que lo proteja. Tales pedidos fueron reiterados en una carta del Residente Coordinador al Ministro de Justicia y Trabajo, del 21 Septiembre de 2010. Es importante notar también que el Ministerio de Trabajo dejó de participar en las últimas reuniones del Comité de Gestión (antes de la evaluación). No participó activamente en el proceso de evaluación.

El PC tiene un enfoque multisectorial y ha facilitado la cooperación entre Ministerios. El Programa ha sido también un aprendizaje para el sector público, que tiene no menos de 17 instituciones involucradas formalmente en el Programa. Hay limitantes en el entendimiento de la integralidad e intersectorialidad del PC por parte de los actores, especialmente entre los tres resultados.

El Programa está sin duda contribuyendo a avanzar la reforma de las Naciones Unidas y de Delivering as One, y representa un valor agregado en la colaboración interagencial en el cuadro del UNDAF. Sin embargo la coordinación entre las agencias del SNU es un desafío constante y un proceso de aprendizaje que aun ofrece espacio para mejoras. En algunos casos, la implementación independiente de las

actividades y la falta de comunicación han creado dificultades bastante graves, que en cierta medida han podido ser instrumentalizadas por algunos actores. Sobre temas puntuales, la coordinación entre las agencias y las contrapartes no ha estado al nivel que se esperaba. Ciertas decisiones han sido dictadas por la necesidad de avanzar en la ejecución.

Existe una cooperación y coordinación con los otros programas conjuntos existentes en el país, que permitió identificar sinergias y aprovechar iniciativas comunes, en algunas ocasiones. Ha habido intercambios con el otro PC del Fondo sobre el tema del agua, con PC "Invertir en la Gente", que implementa algunas actividades del Programa Conjunto "Oportunidades", y con el programa regional Genero Raza y Etnia (Programa POBREZA) de UNIFEM.

Durante la evaluación, el Ministerio de Justicia y Trabajo y la Secretaria de la Mujer han expresado su deseo de hacer parte del Comité Directivo Nacional, y la STP apoyó esta sugerencia. Estas instituciones notaron también que no existen posibilidades de interacción a alto nivel entre los ministerios, las agencias y las otras entidades, para discutir de las orientaciones estratégicas del Programa. El Comité de Gestión ha funcionado bastante bien, con reuniones frecuentes, pero trata en un tiempo limitado los asuntos de gestión del Programa. No hay muchas oportunidades de intercambiar sobre asuntos de fondo relativos al Programa.

No hay un modelo común de gestión administrativo y financiero para todas las agencias, para la implementación de las actividades del Programa. Esto era una limitación que era conocida desde el principio y que era mencionado en todas las guías y en el mismo documento de proyecto. Esto no depende de los Programas en el terreno sino de las sedes de las respectivas agencias y el proceso de reforma no pasa por la unificación en los procesos administrativos. En estas condiciones, para las agencias puede haber sido un desafío el adoptar el espíritu de la reforma de las Naciones Unidas. El hecho de que las actividades no se ejecuten de manera común ha afectado la implementación de algunas actividades y una falta de comunicación entre las agencias involucradas (especialmente para el estudio de capacitación técnico profesional) han resultado en procesos complejos, que han dificultado las relaciones. Por otro lado, no todas las actividades se pueden hacer conjuntas, y la división de las actividades por agencias ha podido facilitar la implementación. El importante para el Fondo es más la planificación conjunta, el seguimiento conjunto y la comunicación conjunta. Algunos aspectos que retrasan la ejecución de las actividades planificadas tienen que ver con la variedad de los sistemas administrativos. El flujo de información generada y el intercambio sobre los procesos ha sido positivo. En general, los recursos humanos son considerados apropiados. Respecto al reclutamiento de consultores, existe una fuerte limitación de capacidades en el país sobre los temas del Programa.

Los enfoques de derechos y de género están muy presentes en el diseño. El programa nota que el mismo atiende varias de las recomendaciones señaladas por los comités de derechos humanos de Naciones Unidas. El documento tiene una sección muy clara sobre los principios transversales. Existe también una preocupación sobre cómo integrarlos en la programación (Mesa de Empleo Juvenil, Mesa interinstitucional de trata de personas, emprendimientos productivos, Red de Centros de Atención a Trabajadoras Domésticas, etc.)

El Marco de Monitoreo y Evaluación originalmente aprobado, ha sido cambiado y puesto al día, y se agregó la información sobre las líneas de base de los indicadores, así como las metas estimadas y las alcanzadas. Los indicadores son cuantitativos, y hay pocos indicadores cualitativos y de proceso. Adicionalmente, el marco contiene indicadores de gestión y de resultados a nivel de los productos, pero no incorpora indicadores de resultado e impacto a nivel de los tres resultados del Programa.

El PC tiene algunas dificultades para avanzar hacia una dinámica de seguimiento y análisis de los resultados, y de monitoreo sistemático del programa, que permita un manejo estratégico del mismo y asegure la evaluabilidad del programa a un largo plazo. No se ha realizado una actualización de los riesgos y supuestos en el marco de M&E, ni tampoco un análisis sistemático de los riesgos y supuestos en la implementación del PC, a pesar de que se han tomadas acciones para mitigarlos. El informe semestral de Junio del 2010 provee una muy buena descripción del progreso y de las actividades realizadas, y menciona algunas dificultades. Sin embargo, los informes de seguimiento son esencialmente descriptivos y se usan principalmente para reportar a la sede.

## **Resultados**

Existe un consenso sobre los avances en la consecución de los resultados que se habían definido en la concepción del programa. El PC tiene una significativa incidencia en las políticas, las estrategias, las actividades, etc., y en los tres temas del PC (Juventud, Empleo y Migración). Estos logros son analizados en detalle en el informe, que describe los principales logros obtenidos para cada uno de los resultados del Programa. El PC ha producido un número importante de productos, y parece haber tenido mucha incidencia política. El Programa ha producido una cantidad muy significativa de productos y ha logrado resultados tangibles.

La lógica de la secuencia de intervención del proyecto explica una ejecución de contrastes. Al 30 de octubre del 2010, el efecto 1 para implementar una capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables tenía una ejecución alta (62%). El efecto 2 que busca crear condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información de potenciales migrantes, tiene una ejecución inferior (39%). El efecto 3 relativo a las estrategias dirigidas al trabajo doméstico remunerado juvenil, es el que cuenta con el menor nivel de ejecución presupuestal (32%).

Según las cifras de ejecución del cuadro 2 al 30 de octubre del 2010, el nivel global de ejecución del Programa es de 46 %, lo cual es relativamente alto. Sin embargo, llamó la atención el hecho que al 30 de junio, que fue la base del análisis de la evaluación, UNFPA había ejecutado solo el 16%, UNICEF el 18% y UNIFEM el 23 %. Por esta razón, se hizo un análisis detallado de esta situación (ver sección sobre el nivel de ejecución y el anexo 4). El informe de evaluación analiza en detalle esta situación, así como la del PNUD, que no tiene un nivel de ejecución bajo (73 %), sin embargo, ha habido cambios de circunstancias importantes para algunos productos. En conclusión, por sí mismos, los niveles de ejecución presupuestaria no parecen particularmente preocupantes, dado que la mayor parte de las actividades están en desarrollo. Algunas dificultades han sido o están siendo superadas. En algunos casos, las dificultades en la implementación podrían surgir de retrasos debido a acontecimientos que no dependen del control del Programa.

El Programa ha formulado recientemente una estrategia de comunicación e incidencia, que es bastante completa. Adicionalmente, el PC ha elaborado un Plan de comunicación muy detallado, dirigido al sector doméstico, que se hizo de forma muy participativa, y la campaña de comunicación para sensibilización del trabajo doméstico en Paraguay forma parte de las estrategias propuestas en el marco del PC que tiene como objetivo ampliar las capacidades y oportunidades de la juventud en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente de las trabajadoras domésticas remuneradas. Sin embargo, hay que destacar el hecho de que a la hora del diseño, la comunicación general del Programa fue incluido en último momento, con un presupuesto muy bajo. Por falta de presupuesto, ha sido difícil colocar los temas del PC en los medios de comunicación de manera más sistemática. Sin embargo, no hay duda de

que las iniciativas de comunicación e incidencia, en las diferentes actividades, contribuyen a muchos logros concretos definidos en el PC, y que sería vital para el éxito del Programa.

Con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es claro que los objetivos del Programa Conjunto buscan contribuir al logro de tres ODMs (1, 3 y el 8). El informe semestral describió de manera detallada y muy útil, la relación entre los objetivos e indicadores propuestos por el programa y los objetivos y metas del Milenio. Es cierto que el PC contribuye indirectamente al trabajo de preparación de los informes sobre los ODMs, por parte del Gobierno, y a los logros de los ODMs, sin embargo es muy difícil medir el impacto exacto.

Respecto a la sostenibilidad, son impresionantes el nivel de participación e interés de los actores y la calidad de los procesos que se han impulsado. Existe una demanda fuerte a nivel nacional y local. El Programa ha logrado poner los temas en la agenda pública y a incentivar el debate (empleo juvenil, migración, remesas, trabajadoras domesticas, jóvenes emprendedores agropecuarios, etc.). Sin embargo, en muchas áreas, la sostenibilidad podría ser afectada por la falta de tiempo para sentar bien las bases de acciones apropiadas por los diferentes actores. Por ejemplo, el trabajo con las trabajadoras va a necesitar más tiempo de lo que se había previsto, dada la complejidad de trabajar con este grupo de beneficiarias.

Hubo un consenso sobre la utilidad de tal extensión, de una duración por lo menos igual al retraso inicial del Programa. Una extensión sería una opción que podría facilitar los procesos actuales, dado las dificultades actuales en término de apropiación de ciertos Ministerios, las dificultades en el arranque del Programa, el retraso en la implementación de ciertos productos, especialmente los relacionados a cambios de circunstancias, etc. Existe una fuerte impresión que el ritmo de implementación es muy rápido, en temas muy novedosos y complejos, con un Gobierno nuevo, y que ciertas decisiones se toman a causa de imperativos de ejecución, pero no necesariamente para asegurar la mejor apropiación y sostenibilidad. Es probable también que el cierre del programa en Febrero del 2012 haga la ejecución aún más acelerada en la parte final de la implementación.

### **Recomendaciones**

El proceso de evaluación permitió identificar las siguientes recomendaciones que se proponen para la consideración del Comité de Gestión, del Comité Directivo Nacional, del Secretariado del Fondo para el Logro de los ODM.

1. Consolidar la apropiación a nivel nacional
2. Reforzar la gobernanza y el intercambio de alto nivel
3. Clarificar el papel de AECID local
4. Seguir trabajando sobre los temas pendientes
5. Consolidar los logros y asegurar la sostenibilidad
6. Fortalecer la coordinación y articulación interinstitucional
7. Fortalecer la interagencialidad
8. Incrementar la implementación y la ejecución
9. Reforzar el monitoreo y asegurar un manejo estratégico del Programa
10. Sistematizar las experiencias y reforzar la comunicación
11. Reforzar los enfoques transversales
12. Procurar procesos administrativos eficientes
13. Contribuir al proceso de reforma del SNU en Paraguay
14. Estudiar una posible extensión

## I. Introducción

### A. Antecedentes y contexto

En Paraguay, el Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM), financiado por el Gobierno de España, apoya el Gobierno de Paraguay y los otros actores nacionales a través de dos programas conjuntos: este Programa de Juventud, Empleo y Migración, y un Programa de Gobernanza Económica. Estos programas son unos de los más importantes en la programación de Naciones Unidas en Paraguay. Apoyado con un presupuesto significativo, el Programa Conjunto juega un papel importante en la programación conjunta de Naciones Unidas en Paraguay y tiene elementos que pueden ser útiles para otros programas. El Programa tiene una duración de tres años (26 Febrero del 2009 – Febrero del 2012), y tiene un presupuesto de 3.672 millones de dólares.

Los efectos directos previstos son:

1. Capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables incrementada.
2. Condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información a potenciales migrantes creadas.
3. Estrategias dirigidas al empleo doméstico juvenil implementadas.

Las agencias que participan en el Programa Conjunto son la Organización Internacional para el Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA). Las contrapartes nacionales principales son la Secretaría Técnica de Planificación (STP), el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), la Secretaría de la Mujer (SMPR), la Secretaría de Acción Social (SAS), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), así como organizaciones de trabajadores, empleadores y organizaciones de la sociedad civil: Sindicato de Trabajadoras Domésticas, Coordinadora de Centrales Sindicales, el Comando Sindical, la Asociación de Incubadoras, gremios empresariales y empresas financieras del sector privado.

El Programa Conjunto (PC) tiene como objetivo ampliar las capacidades y oportunidades de la juventud en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente de las trabajadoras domésticas remuneradas a través del emprendedurismo, la capacitación técnica y laboral, el uso de las remesas y el mayor respeto a sus derechos desde una perspectiva de igualdad de género. El programa se ubica en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, del II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y del Programa de Trabajo Decente. Este Programa contribuye al incremento de la capacidad para generar empleo e ingreso de jóvenes rurales vinculados a la Estrategia, urbanos emprendedores, y trabajadoras domésticas remuneradas. Sus resultados tienen un impacto en tres ODMs -erradicar la extrema pobreza y el hambre, promover la equidad de género, y el empoderamiento de la mujer y asociación mundial para el desarrollo (trabajo digno y productivo para los jóvenes)- focalizando en las causas de los problemas y no solamente en las consecuencias.

Este Programa vino a complementar el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF<sup>1</sup>) para Paraguay (2007-2011), a través de una programación conjunta entre las agencias de Naciones Unidas (NNUU). El UNDAF es un elemento crucial del proceso de reforma de la ONU iniciado por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1997, en el cual se reflejan las principales prioridades nacionales en el área de desarrollo. El UNDAF se concentra particularmente en colaborar con el país en la creación de las capacidades nacionales necesarias para lograr, fundamentalmente, el cumplimiento de los de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como también otros objetivos prioritarios para el país. Para este fin, se pretende mejorar y optimizar la coordinación y el trabajo conjunto de las diversas Agencias del SNU que actúan en el país. El gobierno Paraguayo y el Equipo de País (UNCT)<sup>2</sup> suscribieron el UNDAF en el año 2006. El UNDAF apoya también los otros compromisos asumidos en el marco de las conferencias internacionales y convenciones sobre los derechos humanos. El Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración (PCJEM) se enmarca así en la primera y segunda área prioritaria del UNDAF. La primera hace referencia al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en Paraguay sostenida por un sector público capaz de concertar, generar, articular e implementar políticas universales, transparentes, participativa, descentralizada, efectiva y con perspectiva de igualdad de género; y por una ciudadanía activa que ejerce plenamente los Derechos Humanos, actuando como contralora de las acciones del Estado. La segunda área prioritaria del UNDAF se refiere a la pobreza.

La evaluación intermedia del Programa se inició en septiembre del 2010, inicialmente a través de un proceso de consultas (con la sede del FOD-M, el equipo que maneja el Programa en Paraguay, y el Grupo de Referencia para la evaluación o Comité de Gestión), y paralelamente con la entrega de la mayor parte de la documentación del programa al consultor. El consultor preparó un informe de gabinete que describió los antecedentes y objetivos de la evaluación, identificó las dimensiones de análisis principales, empezó a analizar los principales avances y desafíos del programa, propuso una metodología para la recopilación y el análisis de la información, y sugirió unos criterios para la misión y las visitas de campo. El informe de gabinete representó un punto inicial de acuerdo y entendimiento entre el consultor y los gestores de la evaluación.

El presente informe describe los antecedentes, la portada, los objetivos y el enfoque metodológico de la evaluación, relata las intervenciones realizadas, presenta un análisis de los criterios y de las preguntas de evaluación, y finalmente propone algunas conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones.

## **B. Portada**

### **1. Importancia de la evaluación intermedia**

Sin ninguna duda, esta evaluación tiene una gran importancia para el Programa Conjunto, dado una serie de factores y acontecimientos.

- El contexto político del país durante la implementación de la primera fase del Programa hasta esta evaluación ha sido muy favorable a pesar de algunas dificultades iniciales durante el arranque del Programa y en la implementación.

---

<sup>1</sup> UNDAF: acrónimo en inglés para *United Nations Development Assistance Framework* (Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo, MANUD).

<sup>2</sup> UNCT: acrónimo en inglés para *United Nations Country Team* (Equipo de País de las Naciones Unidas), el cual está conformado por los Representantes de todas las Agencias, Fondos y Programas en el Paraguay.

- El Programa es bastante innovador para el Gobierno, como para el sistema de Naciones Unidas, y nunca antes se había trabajado de una manera tan coordinada sobre estos temas en Paraguay.
- El Paraguay tiene dos programas conjuntos financiados por el Fondo para el Logro de los ODM, y sus logros influyen también a otros Programas de esta ventana temática en otros países de América Latina y de América Central.
- Una misión de alto nivel del Secretariado del Fondo visitó al Paraguay en Junio del 2010 e hizo algunas observaciones y recomendaciones en relación al Programa, que la evaluación ha podido profundizar.

## 2. Evaluación, reforma de Naciones Unidas y UNDAF

La evaluación intermedia se hace también en el espíritu de las recomendaciones de la Revisión Trienal Amplia de la Política Relativa a las Actividades Operacionales para el Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas (TCPR<sup>3</sup>) y las pautas del UNDAF respecto a la importancia de evaluar las actividades del SNU. Una evaluación de este tipo permite influir en la implementación, no solo del Programa Conjunto a mitad de período, sino también del UNDAF en curso. La evaluación también podrá contribuir al proceso de programación conjunta de las agencias de las Naciones Unidas que comenzará en el 2011, con el taller de priorización del UNDAF y que conducirá a la formulación del próximo UNDAF (2013-2017). Este tipo de ejercicio puede entonces, proveer aportes con anticipación, para la definición y la planificación estratégica para el próximo UNDAF, constituyendo asimismo, un aporte para el análisis y la planificación nacional.

### C. La evaluación: parte del proceso de M&E

En el marco del ciclo en curso, el Programa Conjunto es objeto de un seguimiento regular de los progresos alcanzados en la realización de sus tres Resultados. El proceso de Monitoreo y Evaluación (M&E) se maneja de manera conjunta entre el Sistema de Naciones Unidas y el Gobierno. Aparte de un primer informe trimestral, el sistema de M&E produjo dos informes semestrales (para el período Julio - Diciembre de 2009, y Enero – Junio 2010), y un informe anual (para 2009).

La presente evaluación, que forma parte integrante de las actividades de M&E, construyó sus bases sobre este trabajo preliminar y evitó toda duplicación del mismo. La evaluación intermedia no fue entonces objeto de una recogida de líneas de base, y se basó más bien en los datos existentes y disponibles, resultantes del sistema de M&E. Todo este enfoque permitió reducir los costos de operaciones para los responsables del Programa, las Naciones Unidas, el Gobierno y los otros socios.

El Seguimiento y Evaluación del F-ODM, se concreta a través de grandes orientaciones contenidas en la Estrategia de Seguimiento y Evaluación<sup>4</sup>, y los lineamientos en la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.<sup>5</sup> En estos documentos se establece que todos los programas conjuntos, con duración superior a dos años, serán objeto de una evaluación intermedia y se incluyen otras herramientas de M&E. Además, la Guía para la Elaboración del

<sup>3</sup> Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de Naciones Unidas, Resoluciones de la Asamblea General 59/250 (2004) y 62/208 (Diciembre del 2007).

<sup>4</sup> Monitoring and Evaluation System, “Learning to Improve”, Making evidence work for development, MDG Achievement Fund.

<sup>5</sup> Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), Julio de 2009.

Informe de Seguimiento de Programa Conjunto precisa los requerimientos del Secretariado para los Informes de Seguimiento semestrales.<sup>6</sup>

La evaluación constituyó un proceso estructurado, definido en sus grandes líneas en los Términos de Referencia para las Evaluaciones Intermedias, para la ventana de Juventud, Empleo y Migración (TdR)<sup>7</sup>, y el Instructivo para llevar a cabo la Evaluación Intermedia de los Programas Conjuntos del F-ODM.<sup>8</sup> Esta evaluación fue sin duda un ejercicio muy significativo y útil para aprender de la implementación actual, y reforzar el planeamiento y la programación futura, a nivel nacional y regional.

#### **D. Objetivo y enfoque general**

##### **1. Objetivo general de la evaluación**

Como todas las otras evaluaciones intermedias del F-ODM, esta evaluación tuvo una naturaleza eminentemente “formativa” y buscó mejorar la implementación de los programas durante su segunda fase de ejecución. Igualmente, y en la medida de lo posible, fue también orientada hacia el futuro. La evaluación facilitó la generación de conocimiento e identificó buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser transferidas a otros programas. Por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones que se generaron con esta evaluación, están dirigidas a los principales usuarios de la misma: el Grupo de Gestión del Programa, el Comité Directivo Nacional, y el Secretariado del Fondo de los ODM.

##### **2. Objetivos específicos**

Los Términos de Referencia (TdR) indican que la evaluación intermedia consiste en un análisis sistemático y rápido del diseño, del proceso y de los efectos o tendencias de los alcances del programa conjunto, sobre la base de criterios de evaluación, y a través de un proceso expedito, para obtener conclusiones y recomendaciones para el Programa Conjunto en un período de aproximadamente tres meses.

La unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación intermedia es el Programa Conjunto, entendido como el conjunto de componentes, resultados, actividades e insumos que quedaron reflejados en el documento inicial del Programa Conjunto, la matriz de resultados y las correspondientes modificaciones que se hayan realizado durante su implementación.

Segundo los TdR, la presente evaluación intermedia tiene como objetivos específicos:

1. Conocer la calidad del diseño y coherencia interna del Programa (necesidades y problemas que pretende solucionar) y la coherencia externa del mismo con el UNDAF, las Estrategias Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.
2. Conocer el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados para la

---

<sup>6</sup> Guía para la Elaboración del Informe de Seguimiento de Programa Conjunto.

<sup>7</sup> Términos de Referencia / Plan de Trabajo para las Evaluaciones Intermedias del F-ODM, Contexto general: La Ventana de Juventud, Empleo y Migración (2010).

<sup>8</sup> Instructivo para Llevar a Cabo la Evaluación Intermedia de los Programas Conjuntos del F-ODM, F-ODM (2010).

implementación del mismo, establecidos a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales, que permitan revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo Interagencial en el marco de Delivering as One.

3. Conocer el grado de eficacia del programa en los socios beneficiarios del mismo, y la contribución a los objetivos de la ventana temática, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y/o país.

Los Términos de Referencia genéricos, proveen el listado original de preguntas de evaluación, que definen la información que se debe generar como resultado del proceso evaluativo. Las preguntas se agrupan en los siguientes criterios y niveles: nivel de diseño (pertinencia y apropiación), nivel de proceso (apropiación, eficiencia, enfoques, y M&E), y nivel de resultados (eficacia y sostenibilidad). La evaluación utilizó el listado de los TdR, complementado con algunos cambios. En particular, se creó una categoría específica sobre los enfoques de género y de derechos, dada la importancia que tienen para este Programa y como principios interrelacionados del UNDAF<sup>9</sup>, y otra categoría sobre el Monitoreo y Evaluación (M&E), y finalmente, se ajuntó una última categoría sobre la visión estratégica y las prioridades principales para el resto del ciclo. Ver en anexo el listado de estos niveles, criterios y preguntas.

#### **E. Metodología empleada en la evaluación**

Como se ha mencionado, la evaluación intermedia fue eminentemente formativa y orientada hacia las lecciones aprendidas, y más importante todavía, hacia el futuro. Buscó la mejora en la implementación del programa durante la segunda fase de su ejecución, y en los procesos utilizados, durante la primera fase de un año y medio. Siendo una evaluación formativa, se hizo un análisis principalmente cualitativo de los resultados hasta la fecha y a grandes líneas, con el objetivo de resaltar los logros principales que emanaron de las distintas actividades puestas en marcha por las agencias. El sistema de M&E proveía mucha información a nivel de actividades, gracias a los informes semestrales y anuales. La evaluación hizo un análisis de las actividades principales que han sido realizadas, y trató de proveer al equipo del Paraguay elementos para mejorar la implementación del programa, sus resultados, su impacto y su sostenibilidad, así como la coordinación interagencial y con las contrapartes, la apropiación nacional, etc.

Este enfoque dictó toda la definición de la metodología, primero entre el Coordinador del Programa Conjunto, el Oficial de Coordinación y el consultor, y segundo, entre el Comité de Gestión del Programa y el consultor. El “Comité de Referencia”, previsto en los TdR para la evaluación, fue compuesto de los mismos miembros del Comité de Gestión, y por esta razón, este informe se refiere principalmente a este último. La metodología, que había sido definida en sus grandes líneas en el Informe de Gabinete antes de la misión de evaluación, fue discutida también durante las reuniones iniciales.

La misión del consultor internacional, duró 10 días laborales (entre el 11 y el 22 de Octubre del 2010), supuso una planificación cuidadosa y detallada, y fue un elemento clave para el éxito de la evaluación intermedia.

---

<sup>9</sup> Ver sobre este tema unas instrucciones recientes del UNDAF que además de recordar la importancia de estos principios explican la importancia de considerarlos “inter-relacionados”: Application of the Programming Principles to the UNDAF, Guidance Note, UNDG, January 2010.

## **1. Revisión documental**

La información analítica sobre el Programa, se obtuvo en gran parte de la documentación que fue puesta a disposición del consultor para la preparación del informe de gabinete. Los TdR proveen una lista de los documentos más relevantes. La primera fuente de información, fueron los documentos generales sobre la conceptualización y la puesta en marcha del Programa. Esto incluyó el Documento de Programa Conjunto, así como los informes semestrales (Julio - Diciembre de 2009, y Enero – Junio 2010), y el informe anual (2009), así como el Informe de misión del Secretariado de Junio del 2010. La revisión documental también usó una segunda fuente de información que se obtuvo principalmente en la documentación disponible relativa a las actividades del Programa Conjunto, desde el inicio de la puesta en marcha del Programa. El consultor, consideró finalmente otros documentos durante la evaluación, que complementaron las dos primeras fuentes con información contextual o suplementaria. Ver en anexo el listado de estos documentos, así como las notas de pie de páginas.

## **2. Reuniones y entrevistas**

La misión del consultor empezó con unas reuniones con el Coordinador Residente de Naciones Unidas, y se encontraron posteriormente durante la misión la Secretaria Técnica de Planificación (STP), que representa el Gobierno en el Comité Directivo Nacional, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), como otro miembro del Comité Directivo Nacional. Otras reuniones tuvieron lugar con el Coordinador del Programa y el Oficial de Coordinación de la Oficina del Coordinador Residente.

Se organizó también una reunión importante con el Comité de Gestión, en la cual se profundizó el proceso de evaluación, y se analizó en detalle los niveles, criterios y preguntas de la evaluación, sobre la base de los TdR. Esta reunión ha sido muy útil como fuente de información para triangular los datos recibidos durante las entrevistas y visitas de campo y complementar las otras fuentes de información. Una reunión fue organizada con las agencias de NNUU, en la cual se profundizaron ciertos temas sobre los criterios de evaluación.

Se organizaron a continuación una serie de entrevistas bilaterales por ejemplo: el Ministerio de Justicia y Trabajo, la Secretaria de la Mujer, la Dirección General de Estadística y Censo. Otras reuniones tuvieron lugar con las contrapartes nacionales, con el personal clave de las agencias de Naciones Unidas, por ejemplo. Dada la naturaleza del trabajo intersectorial e interagencial del Programa, el proceso de consultas fue importante para proveer aportes a la evaluación respecto a la colaboración entre los actores de NNUU y sus contrapartes en el Programa.

Otras reuniones fueron organizadas a con organizaciones de la sociedad civil, especialmente la Asociación de Trabajadoras Domesticas y los sindicatos, la Red de Centros de Atención, la Mesa interinstitucional de Combate a la Trata de Personas, los organismos de capacitaciones (trabajadoras, migración), etc. Ver en anexo la lista de personas entrevistadas y organismos encontrados.

Se profundizó el proceso de consulta y de evaluación, organizando una visita de campo en la región de San Pedro, donde se encontraron jóvenes emprendedores agropecuarios, comités de productores agrícolas y cooperativas. Estas reuniones, que fueron muy bien atendidas, dieron oportunidades de discusiones enfocadas entre los socios principales involucrados en estas regiones. Las visitas de campo se beneficiaron de los aportes de las entrevistas previas a nivel nacional. Las impresiones de los

beneficiarios entrevistados deben ser ponderadas porque representan un porcentaje pequeño respecto al total de la población meta de este programa.

En todas estas entrevistas, el consultor se inspiró en el listado de preguntas, basado en los TdR. Dependiendo de los interlocutores o grupos, las entrevistas insistieron en algunos niveles y criterios u otros.

Una reunión de cierre se organizó al final de la misión con el Comité de Gestión, que contó con la participación de varios ministerios. Esta reunión permitió al consultor presentar al Comité un análisis preliminar de los principales logros del Programa y sus dificultades, las cuestiones de M&E, algunas recomendaciones preliminares, y las próximas etapas del proceso de evaluación. Una discusión permitió también profundizar este análisis e intercambiar sobre el Programa con mirada hacia el futuro.

### **3. Otros elementos de la metodología**

La metodología utilizada para esta evaluación está también inspirada en las pautas actualizadas del UNDAF (Enero del 2010).<sup>10</sup> Tiene particular relevancia la parte sobre “Seguimiento y Evaluación” de las pautas, así como la Guía de Mandatos para la evaluación del UNDAF. Estas instrucciones son consideradas como muy relevantes para esta evaluación intermedia del Programa Conjunto, puesto que la implementación más significativa del UNDAF se hace en general a través de los programas conjuntos.<sup>11</sup> También se tomaron en cuenta varios estudios llevados a cabo sobre el UNDAF por el UNDG (particularmente el Grupo de Trabajo sobre las Cuestiones de Programación (WGPI<sup>12</sup>), y por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG<sup>13</sup>), algunas en el marco de la preparación de la TCPR 2007. Muchos hallazgos y recomendaciones de estos estudios son muy relacionados y relevantes también para el Programa Conjunto, y enriquecieron el pensamiento detrás de esta evaluación.

Asimismo, los criterios de evaluación estándares del OECD/DAC, reflejados también en los Términos de Referencia para la evaluación del Programa y en las pautas del UNDAF, sirvieron de referencia general para la metodología utilizada durante el proceso de evaluación.

Finalmente, la evaluación intermedia del programa conjunto se llevó a cabo de acuerdo a las Normas y Estándares establecidos por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas. Los TDR hacen referencia en particular a los siguientes principios y premisas éticas de la evaluación: Anonimato y confidencialidad, Responsabilidad, Integridad, Independencia, Incidencias, Convalidación de la información, Propiedad Intelectual y Entrega de los Informes.

### **4. Límites de la evaluación y lecciones aprendidas de la metodología**

En términos de límites de la evaluación, es importante notar que el Ministerio de Justicia y Trabajo, que ha dejado de participar en las últimas reuniones del Comité de Gestión, no participó tampoco a la

---

<sup>10</sup> How to prepare an UNDAF, Part I., Guidelines for UN Country Teams, January 2010, y Part II. Technical Guidance for UN Country Teams, January 2010.

<sup>11</sup> Guía de Mandatos, Evaluación del UNDAF, Julio de 2005. Pueden servir de referencia también los manuales de las agencias, tal como el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, del PNUD, 2009.

<sup>12</sup> WGPI: acrónimo en inglés para Working Group on Programming Policy.

<sup>13</sup> UNEG: acrónimo en inglés para United Nations Evaluation Group.

reunión del Comité que trató del tema de la evaluación, y no participó a la reunión de devolución. El consultor tuvo solamente una entrevista a nivel político con el Ministerio.

Otro límite de la evaluación es que algunos logros a nivel nacional y en las regiones se identifican con actividades no necesariamente sólo atribuibles al Programa Conjunto; incorporan a veces otras acciones del estado o de otras contrapartes. Sin embargo, esta cuestión de atribución de los resultados al Programa es un problema recurrente en todo trabajo de evaluación de este tipo, dado que el mismo se inserta en otras actividades del Gobierno.

Respecto a las lecciones aprendidas, al final de la reunión con el Comité de Gestión en particular, y sucesivamente en diferentes oportunidades, el consultor pidió la retroalimentación sobre la metodología. Se reconoció la utilidad del proceso de evaluación de medio término, para las entidades del Gobierno como las agencias de Naciones Unidas, tanto a nivel nacional que regional. El planteamiento metodológico permitió intercambiar sobre las experiencias hasta la fecha e identificar ideas para el futuro. Fue apreciado el nivel y la profundidad de las cuestiones debatidas en el Comité de Gestión, y se apreció el resultado del proceso para estimular la reflexión futura.

El proceso de consulta realizado en el campo ha sido considerado muy valioso para entender mejor las dinámicas regionales y conocer algunos resultados en el terreno. El acercamiento al campo ha permitido conocer el estado de avance, las fortalezas y debilidades de los socios y grupos meta. El ejercicio ha permitido ver la capacidad de los socios. Se ha visto también el dinamismo del trabajo que se hace en las regiones con el apoyo del Programa, a través del proceso de evaluación mismo, que ha permitido modestamente al PC contribuir al trabajo de campo con los socios y beneficiarios. El apoyo del PNUD durante la visita de campo ha sido apreciado.

## **II. Descripción de las intervenciones realizadas**

En esta sección, se describe la evolución de las actividades principales relacionadas con los efectos directos del Programa.

### **A. Concepción inicial del Programa Conjunto**

El Programa Conjunto (PC) tiene como objetivo ampliar las capacidades y oportunidades de la juventud en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente aquella de las trabajadoras domésticas remuneradas (TDR) a través del emprendedurismo, la capacitación técnica y laboral, el uso de las remesas y el mayor respeto a sus derechos desde una perspectiva de igualdad de género. El programa se ubica en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, del II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y del Programa de Trabajo Decente.

Este Programa atiende varias de las recomendaciones señaladas por los comités de Naciones Unidas de DD.HH, DESC, CEDAW y de los Derechos del Niño, así como los compromisos asumidos en virtud de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 1 (combate a la pobreza), 3 (igualdad de género), 8 (construir una alianza global para el desarrollo).

Los efectos directos previstos son los siguientes (en adelante, referidos también como los Resultados):

1. Capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables incrementada.

2. Condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información a potenciales migrantes creadas.
3. Estrategias dirigidas al empleo doméstico juvenil implementadas.

Estos efectos directos contribuyen : a) incorporar en la agenda pública la problemática laboral de la juventud, en particular la de las mujeres y trabajadoras domésticas remuneradas; b) ampliar las oportunidades de empleo y mejorar sus aptitudes para el mismo, c) potenciar el efecto positivo de las remesas provenientes del exterior en la juventud que quedó en Paraguay y, d) disminuir las causas que impulsan la migración, tanto interna como hacia el exterior y mejorar la información con que cuentan los potenciales migrantes.

Los productos del Efecto 1 se dividen en tres niveles. El primero de ellos tiene que ver con la primera fase del ciclo de una política pública como es el diagnóstico y diseño de una estrategia de empleo juvenil con perspectiva de igualdad de género. El siguiente producto consiste en el fortalecimiento institucional para que dicha estrategia pueda ser impulsada desde el sector público. El tercer nivel se refiere a la implementación de actividades de formación ciudadana, capacitación técnica y de emprendedurismo para la juventud. Con estos tres productos se espera que la juventud afectada por este Programa tenga mayores capacidades para incrementar sus ingresos. El impacto de este efecto es directo en las mayores oportunidades laborales de la juventud por medio de emprendimientos que serán financiados con remesas y que serán respaldados con un fondo fiduciario o de garantía que contribuya a disminuir las tasas de interés o facilitar el acceso a créditos de los/as jóvenes emprendedores/as.

Los productos del Efecto 2 tienen dos grandes objetivos: ampliar la información tanto para la población potencialmente migrante como la del sector público, sobre aspectos relativos a la migración segura y crear condiciones para que las remesas provenientes del exterior, en una gran parte de mujeres trabajadoras domésticas remuneradas en España y Argentina, se dirijan al sector productivo, especialmente a financiar emprendimientos juveniles. Se espera que la población en general y, en particular la potencialmente migrante conozca sus derechos si decide migrar, las condiciones en las que se encontrará al migrar, las características de la demanda de trabajo en el país receptor, las condiciones para una migración segura. Estos dos tipos de acciones contribuirán a disminuir los efectos negativos de la migración y potenciar aquellos positivos. En este sentido, es importante resaltar el logro de contar con un Modelo de Política Nacional sobre Trata de Personas.

Los productos del Efecto 3 se enfocan en la problemática del empleo doméstico teniendo en cuenta la importancia que tiene esta actividad en las mujeres jóvenes. El primer producto tiene como objetivo mejorar el marco jurídico e institucional con el objetivo de eliminar la discriminación legal que sufren las trabajadoras domésticas remuneradas y garantizar su acceso a la justicia. Además de mejorar el contexto jurídico e institucional, se espera modificar las percepciones de la ciudadanía acerca del valor del trabajo doméstico y el conocimiento de la población en general de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas remuneradas. Finalmente, el tercer producto busca aumentar el capital social y las opciones laborales de las trabajadoras domésticas remuneradas. Para ello se incluye una actividad enfocada en aumentar la educación básica y media de las trabajadoras domésticas remuneradas atendiendo a su realidad laboral (largas jornadas de trabajo, escasos permisos para estudiar en turnos diurnos, descansos esporádicos) y otra actividad buscando aumentar las competencias laborales de las TDR para que tengan mejores oportunidades en el mercado de trabajo.

Este Programa busca contribuir al fortalecimiento del debate nacional acerca de la problemática laboral juvenil y sus nexos con la migración y, por otra parte, sentar bases firmes para la implementación de una

política de alcance nacional. Asimismo, buscará el fortalecimiento de las instituciones nacionales, basándose deliberadamente en propuestas de políticas ya elaboradas que hasta el momento no han podido implementarse.

El Programa Conjunto plantea el desarrollo de sus acciones en cuatro niveles diferentes aunque interdependientes de intervención.

- En primer lugar se parte de un diagnóstico acerca del marco institucional y legal con el objetivo de determinar claramente cuáles son las bases sobre las que se puede iniciar el trabajo, y los vacíos existentes. Este Programa busca respaldar las acciones ya iniciadas y lograr su integración y consolidación.
- En segundo lugar se apoya el fortalecimiento de las capacidades institucionales de actores gubernamentales y no gubernamentales para llevar a cabo políticas de promoción y de igualdad de oportunidades para jóvenes en condiciones de vulnerabilidad. Las acciones orientadas en este sentido se focalizaran en el diseño de los lineamientos concretos de políticas de empleo juvenil, con énfasis en la población en condiciones de pobreza y mayor vulnerabilidad, se brinda atención prioritaria a las condiciones del empleo y migración femeninas. Las políticas que se están diseñando abordan tres áreas temáticas: capacitación laboral, empleo juvenil y migración.
- En tercer lugar, las líneas de acción específicas propuestas por este Programa dan prioridad a la capacitación laboral, apropiada para las condiciones de vida de jóvenes en situación de pobreza, la promoción de la organización de las trabajadoras domésticas remuneradas, la visibilización y la sensibilización social, la captación de recursos provenientes de la migración y un destino eficiente de los mismos hacia emprendimientos productivos. Un factor que debe ser incorporado en el diseño de los modelos de capacitación y de impulso a los emprendimientos es el tema del trabajo de cuidado de hijos e hijas menores, para los jóvenes que siguen una capacitación.
- Finalmente, el Programa impulsa procesos de diálogo social, con el fin de favorecer la toma de decisiones, la construcción de consensos, así como el compromiso de las partes para el logro de los resultados previstos.

## **B. Descripción de su evolución**

El Programa cuenta con una cantidad muy significativa de productos y resultados tangibles, los cuales podrían tener un enorme potencial para generar efectos positivos en la población escogida así como aportar con metodologías innovadoras en el tema del empleo, en particular en lo que se refiere al tema del trabajo doméstico. No han existido cambios significativos en el Programa después de su aprobación.

El programa cuenta con la participación de 17 instituciones, y responde a las prioridades nacionales identificadas, especialmente en el área del empleo juvenil y del proceso migratorio, y la voluntad de afrontar las grandes desigualdades de las jóvenes mujeres trabajadoras domésticas remuneradas. El PC ha logrado completar la elaboración de ciertos productos clave en las tres áreas del Programa juvenil, y tiene un gran potencial estratégico para orientar e informar políticas públicas.

### ***Efecto 1: Capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables incrementada***

Durante el primer año se han invertido muchos esfuerzos en sentar las bases que posibiliten la instalación del tema del empleo juvenil. Los resultados más palpables son, un trabajo inicial sobre una

estrategia de empleo juvenil diseñada de forma participativa, y un anteproyecto de ley que responde a las necesidades de empleo de los/as jóvenes. La articulación de ambos procesos con los programas productivos es aún un proceso incipiente que requiere una mayor articulación de los entes públicos involucrados. En el 2010, el Programa se ha centrado en finalizar todos los diagnósticos necesarios para la construcción de la estrategia, la puesta en marcha de los programas productivos con jóvenes, y el fortalecimiento institucional de los entes del Estado responsables de la capacitación técnico profesional (con el apoyo a su unificación, así como en la construcción de un modelo de capacitación técnico – profesional con perspectiva de género).

***Efecto 2: Condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información a potenciales migrantes creadas***

Durante el primer año, dado que en Paraguay el proceso migratorio es muy reciente, este resultado ha encontrado más dificultades para su progreso satisfactorio, ya que ha llevado más tiempo instalar las bases de discusiones e identificar los profesionales con los conocimientos mínimos que nos permitan iniciar las actividades. Con relación a las remesas, se han realizado dos concursos y una invitación dirigida a consultores locales, y no a empresas como inicialmente se había establecido. En el 2010, se han dado grandes pasos con la puesta en marcha de diferentes procesos de capacitación, así como para el apoyo a la Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero (DACPYE).

***Efecto 3: Estrategias dirigidas al trabajo doméstico remunerado juvenil implementadas***

Durante el primer año, este resultado ha logrado más impacto entre la población meta de trabajadoras domésticas remuneradas. Esto se ha debido al gran interés que ha puesto el gobierno en atender esta problemática, demostrando voluntad política en ir afrontando las grandes desigualdades de las jóvenes mujeres trabajadoras domésticas remuneradas. En el 2010, este efecto ha tenido mayor movilización, ya que los diferentes sectores lo han tomado como una oportunidad única que no se debe dejar pasar. Las dificultades más notorias en relación a la implementación fueron las de poder poner en funcionamiento todas las actividades previstas, ya que las actividades en marcha han mantenido a todos los sectores en su límite de implementación por falta de capacidad operativa.

### **III. Niveles de análisis: Criterios y Preguntas de Evaluación**

#### **A. Nivel de Diseño**

##### **1. Diseño y pertinencia**

###### **a. Diseño**

El PC tiene un buen diseño y según varios actores y el Programa continúa siendo pertinente. El análisis de situación del PC queda vigente, y la conceptualización del problema y sus causas en el documento de programa permanecen validas. Existe una buena conexión entre esta conceptualización y las acciones que se llevan a cabo y los resultados esperados. Los cuatro niveles de intervención continúan siendo pertinentes. En general, las estrategias siguen respondiendo de manera adecuada a esta situación y a eventuales situaciones emergentes.

## **b. Pertinencia**

En general, el PC continúa respondiendo a importantes necesidades y prioridades del país, los ODM y las políticas de los asociados y donantes. Por ejemplo, el Programa se encuentra alineado con la necesidad de una política de empleo juvenil, de integrar a las trabajadoras domesticas en el sistema de seguridad social, de informar a la población potencialmente migrante, y de incrementar el uso productivo de las remesas. El tema de la migración sigue siendo importante, a pesar de un contexto de crisis económica mundial que disminuyó las posibilidades de emigración, y las remesas que entran al país. La pertinencia de la intervención es buena con respecto a los requisitos de los beneficiarios directos mujeres u hombres, y a sus particularidades e intereses específicos.

La elección de las regiones por el PC con respecto a los jóvenes y mujeres agropecuarios emprendedores se realizó dando mayor importancia a las zonas de mayor estado vulnerabilidad según la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza que focaliza su acción en los 66 distritos más pobres de país, donde existen comités.

Los jóvenes agropecuarios encontrados están muy satisfechos con el Programa, a pesar de haber tenido dudas al principio, debido a un arranque que tomó tiempo. Las trabajadoras domesticas encontradas durante la evaluación expresan su satisfacción por el apoyo, las capacitaciones, las jornadas de información, el apoyo del Ministerio de Justicia y Trabajo.

Cada agencia responde y se adapta al contexto sociocultural de acuerdo a los productos que tiene a su cargo y el Programa parece responder bien al contexto sociocultural de las zonas de intervención.

## **c. Arranque**

La contratación del Coordinador fue inmediata y acompañó todo el proceso de formulación. Sin embargo, existieron varios retrasos al principio del Programa lo cual dificultó el arranque del Programa, y retrasó la implementación del primer año. El personal de todas las agencias no estuvo en su posición inmediatamente. El PC fue aprobado en Abril del 2008 por el Ministerio de Justicia y Trabajo, la Secretaria de la Mujer, la Secretaria de la niñez y la adolescencia, el Ministerio de Industria y Comercio, a través de cartas enviadas al Coordinador Residente de NNUU. El documento final fue enviado a la sede en Abril del 2008.

Los fondos se recibieron posteriormente del agente administrador en Nueva York (el 26 de Febrero de 2009, que es la fecha que el Fondo considera como el arranque oficial, y después en las agencias en el país). La codificación del presupuesto en cada una de las agencias que intervenía atrasó el proceso de arranque, porque en cada agencia fueron diferentes los tiempos entre el depósito del dinero y la codificación de los presupuestos.

No obstante, cabe destacar que entre el tiempo que el documento fue firmado por el Gobierno (Abril 2008) y el momento que las sedes de las agencias recibieron los fondos, y que empezó el Programa, transcurrieron diez meses. En consecuencia, a pesar de la impresión que tienen los actores que el proceso de arranque duró aproximadamente seis meses una vez recibidos los fondos, debe ser puesta en perspectiva. El proceso de apropiación del Programa fue lento, se concretó y se materializó un poco más tarde de lo que se hubiera esperado, y quizás las contrapartes necesitaron mucho tiempo, a pesar de que era importante empezar a ejecutar rápidamente para asegurar la implementación del primer año.

#### **d. Papel del Secretariado del F-ODM en la formulación del Programa**

La contribución del Secretariado ha sido importante y apreciada. Sin embargo, durante el diseño del Programa, surgió una dificultad respecto a instrucciones del Fondo de los ODM que cambiaron entre el inicio del proceso de elaboración de los programas y el final. El Fondo había inicialmente pedido una integración de las actividades entre las agencias (las actividades debían ser compartidas entre varias agencias), sin embargo pidió a continuación separar las actividades por agencias. Esto disminuyó, en cierta medida, el enfoque interagencial del Programa, como se discute en la sección sobre la Coordinación interagencial.

Posteriormente, los instructivos del Fondo han cambiado regularmente, especialmente respecto a los informes. Si bien esto parecería normal teniendo en cuenta que el Fondo era un mecanismo nuevo, las modificaciones han causado cierto grado de confusión en el PC.

Existe la percepción (en las instituciones y en las agencias) de que a delegación de autoridad que se otorga al PC es limitada y el Fondo aparece poco flexible, respecto a las necesidades de cambiar actividades o productos durante la implementación, y que las formalidades son complicadas. Respecto a esta percepción de la falta de flexibilidad del Fondo, es importante destacar que en el caso del otro Programa Conjunto de Gobernanza Económica, el Fondo ha autorizado un reajuste total en agosto del 2010, y mostró una flexibilidad bastante amplia para que le PC respondiera mejor al contexto nacional, incluyendo asistencia técnica por parte de la Coordinadora de los PCs de Perú (en el marco de la cooperación Sur-Sur). Dicha cooperación fue sugerida y financiada por el Secretariado. El evaluador considera que las instrucciones prevén la posibilidad de hacer cambios (ver la Guía para la Ejecución<sup>14</sup>), y que si el Programa hubiera propuesto y justificado algunos cambios de productos o de actividades, el Fondo hubiera probablemente considerado este pedido de manera favorable.

Finalmente, las agencias de Naciones Unidas han indicado que en el diseño, el papel desempeñado por la AECID local como donante no era suficientemente claro.

## **2. Apropiación en el diseño**

Existe una buena sinergia entre el PC, las prioridades nacionales y los esfuerzos dado el desarrollo del país con proyección al futuro, especialmente a nivel de empleo, incluido a nivel rural y agrícola. Además, el PC vino a complementar esfuerzos a nivel regional (por ejemplo del Mercosur sobre la trata de personas), y de la cooperación internacional, por ejemplo del PNUD, de OIT, de UNICEF, UNIFEM, UNFPA, y del BID (ver la sección sobre lecciones aprendidas del documento de programa). Sus aportes fueron fundamentales con respecto a la situación frágil de las trabajadoras domésticas, y se incluyó también en la estrategia del IPS para mejorar la cobertura social fuera de Asunción.

El involucramiento y la apropiación de los agentes sociales del país en el diseño han sido limitados, dado que el Programa se concibió con un Gobierno y se implementó con otro. Sin embargo, se dieron cinco meses al nuevo Gobierno para firmar el Programa. Entre la aprobación y la ejecución, cambiaron los interlocutores de muchas instituciones gubernamentales.

---

<sup>14</sup> Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), Julio de 2009, páginas 28-30.

Algunas contrapartes gubernamentales son críticas respecto a la pertinencia de algunas actividades y líneas de acción. La evaluación no ha podido establecer hasta el momento cual serían estas actividades, y algunos Ministerios han indicado que enviarían sugerencias al respecto. La carta del 29 de noviembre de 2010 del Ministerio de Justicia y Trabajo no parece cuestionar la pertinencia de las actividades. A la fecha del 7 de Enero, la Secretaria de la mujer no había enviado ninguna carta. Ver la sección sobre la apropiación para más detalles.

Es posible que no sea muy clara la articulación entre las actividades y la promoción de una política de empleo juvenil, y si estas actividades llevarían a esta política. Parece difícil, según algunos interlocutores, construir una política de empleo juvenil si no existe una política de empleo general.

## **B. Nivel de Proceso**

### **1. Apropiación en el proceso**

Durante la evaluación se analizó en qué medida las contrapartes nacionales y los beneficiarios se han apropiado del programa durante la primera fase, asumiendo un papel activo, y en qué medida se han movilizado recursos y/o contrapartes nacionales para contribuir al objetivo y generar los resultados del programa. El nivel de apropiación gubernamental y de la sociedad civil es el elemento fundamental para el éxito del programa, para el resto del ciclo y posteriormente, y es considerado muy importante en las instrucciones del Fondo y del UNDAF, en el TCPR, así como en la Declaración de Paris y el Programa de Acción de Accra.

La apropiación del Gobierno ha sido una dificultad en la instalación del PC respecto a la participación de las instituciones en los mecanismos de gobernanza y de coordinación del Programa, principalmente a causa del cambio de Gobierno. El nivel de apropiación gubernamental ha mejorado sustantivamente con una participación más fuerte de las entidades gubernamentales y su liderazgo. Un buen ejemplo de ello es el hecho de que la Secretaria Técnica de Planificación (STP) convoque las reuniones del Comité de Gestión. Sin embargo, hay divisiones importantes dentro del Gobierno de la Alianza para el cambio, conformada de múltiples actores a cargo de varios ministerios y con rivalidades importantes.

Las entrevistas y las reuniones durante la misión de evaluación, y la revisión documental dan una imagen contrastada de la apropiación nacional durante la implementación de las actividades.

Por un lado, según las instituciones y agencias entrevistadas, y como se pudo observar en las visitas de campo, existen contrapartes nacionales que se han apropiado muy bien del Programa, por ejemplo las a cargo de los temas de la migración y de la mesa de lucha contra la trata de personas (Ministerio de Relaciones Exteriores), de los productores agropecuarios (Ministerio de Hacienda), de la encuesta de hogares (Dirección General de Encuesta y Estadística de la STP), etc. Con respecto al tema de la migración, la mesa de lucha contra la trata de personas, conformada por 48 entidades, que es una experiencia muy original en la región, ha trabajado en estrecha colaboración con el Programa. La Dirección General de Encuesta y Estadística de la STP se ha apropiado muy bien de los temas de migración y de las trabajadoras domesticas, e incluyo preguntas en la encuesta de hogares que podía sostener a largo plazo. El Ministerio de Hacienda parece también muy interesado en el trabajo innovador realizado por el Programa.

La apropiación del Ministerio de tutela (Ministerio de Justicia y Trabajo) es más compleja. Por un lado, hay un buen grado de apropiación por parte de la Dirección de la Mujer Trabajadora, con la cual se ha logrado un trabajo bastante fluido, especialmente sobre los temas relativos a las trabajadoras domésticas. La Dirección participa activamente en la Red de Centros de Atención a Trabajadoras Domésticas, y su rol es muy apreciado. Cabe resaltar también la contribución importante del MJT en el tema de la política de empleo juvenil.

Por otro lado, la relación con el Ministerio es tensa en otras áreas. El Ministerio del Trabajo considera que hay una cierta desincronización entre los productos del PC y los del Ministerio. Hay una impresión de que el PC fortalece más a las agencias que al sector público, y que los productos son ejecutados sin el Ministerio. Sin embargo, los productos sobre empleo juvenil del PC no han sido debatidos en la Mesa para la generación del empleo juvenil (la Mesa no tuvo tampoco una presentación del Programa, pese a las reiteradas solicitudes del Comité de Gestión para realizar dicha presentación, lo cual hubiera sido muy útil).

Es importante notar también que el Ministerio de Justicia y Trabajo ha totalmente dejado de participar en las últimas reuniones del Comité de Gestión (antes de la misión de evaluación), sin proveer una explicación para tal postura. No participó tampoco a la reunión del Comité que trató del tema de la evaluación con el consultor, y no participó a la reunión de devolución. El consultor tuvo solamente una entrevista a nivel político con el Ministerio.

En general, faltó un dialogo inicial entre los Ministerios y las agencias, y este dialogo parece faltar ahora también. El Programa es percibido como algo rígido y poco flexible por la mayor parte de los actores. El funcionamiento del CG no permite estas discusiones sobre temas de fondo, porque la agenda está encargada de cuestiones operativas. Ver sección sobre los mecanismos de gobernanza y de coordinación del PC.

Es importante destacar que estas dificultades no son nuevas. Las agencias han pedido varias veces al Ministerio de Justicia y Trabajo la definición de actividades relativas al apoyo al servicio de intermediación laboral, al proceso de unificación de las entidades de formación laboral, a la profesionalización del trabajo domestico remunerado. Tales pedidos han sido reiterados en una carta del Residente Coordinador al Ministro de Justicia y Trabajo, del 21 Septiembre de 2010.

El Ministerio de Justicia y Trabajo y la Secretaria de la Mujer indicaron que quieren analizar los productos, reformular algunas actividades, y proponer cambios en el Programa, y que comunicarían sus propuestas. El consultor invitó a estas entidades a hacerlo en conexión con la evaluación. A la fecha del 29 de noviembre de 2010, el Ministerio de Justicia y Trabajo envió una carta al Coordinador Residente donde expone su preocupaciones para logra el máximo impacto y apropiación nacional, que son las siguientes: 1) identificar los logros del Programa para darle mayor visibilidad y logra la plena apropiación por las instancias pertinentes, especialmente la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil; y 2) proponer las acciones a ser consensuadas con las instituciones y las agencias, acorde con las posibilidades y reglas del Programa. En esta carta, se requiere que el Comité de Gestión garantiza una participación activa del Gobierno en la gestión del Programa, a través a) un mejor funcionamiento del Comité de Gestión con un reglamentos apuntando a una mayor claridad en el funcionamiento, actas y periodicidad/lugar/presidencia de las reuniones; y b) la incorporación del Ministerio en el Comité Directivo Nacional (ver sección sobre los mecanismos de Gobernanza).

En esta carta, el Ministerio parece requerir mucho más protagonismo en el Programa Conjunto, incluido en aéreas donde otros actores ministeriales son muy involucrados. Respecto del contenido del Programa, el Ministerio indica las siguientes tres precisiones para orientar la ejecución. 1. El Ministerio puede cumplir adecuadamente con su papel rector respecto a los tres ejes temáticos del Programa (empleo, migración laboral y trabajo de servicio doméstico), a través del SNE, de la DPSMT, y de la futura Dirección de Empleo Juvenil. 2. El Ministerio solicita la revisión de la forma de ejecución de los Programas Productivos, la que no cuenta con la participación del SNE. El Ministerio considera útil distinguir entre aquellos programas que no cuentan con una contraparte en el sector público y aquellos que sí tienen una contraparte. 3. Respecto al objetivo 2 del Programa, el Ministerio propone coordinar la participación del Ministerio tratándose de procesos de migración laboral, a acordar acciones específicas con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Secretaria de la Mujer considera que la apropiación podría ser reforzada clarificando los objetivos, asegurándose que los cambios operados en el Programa son compartidos entre todos, discutiendo los conceptos de empleo o género de manera más profunda, y reforzando la comunicación entre el Programa y las instituciones gubernamentales para que refleje mejor las prioridades institucionales. A la fecha del 7 de Enero del 2011, la Secretaria de la Mujer no ha comunicado su análisis de los productos, su reformulación de algunas actividades, y no propuso cambios en el Programa.

Además, algunos ministerios (por ejemplo el Ministerio de Educación) no tienen el tema del Programa como prioridad, por tanto la apropiación del tema implica un proceso más lento.

Para promover la apropiación, se han incorporado al Grupo de Gestión unidades de algunos ministerios que no estaban, y el papel de la STP ha podido ayudar algunos problemas existentes entre los Ministerios.

A pesar de estas dificultades en la apropiación, el PC se ha logrado insertar tanto en los planes sectoriales de los ministerios correspondientes, como en el marco nacional de desarrollo. Se ha incluido el tema del Empleo Juvenil en el Plan Estratégico Económico y Social 2008/13 que ha presentado el gobierno de Paraguay, en los ejes estratégicos, así como en todas las acciones vinculadas al empleo.<sup>15</sup> También se ha incorporado el programa a la propuesta de política Pública del Gabinete Social 2020.<sup>16</sup> Se ha también logrado institucionalizar ciertas iniciativas, como la creación del Centro de Atención para las Trabajadoras Domésticas, bajo el liderazgo de la Dirección de la Mujer Trabajadora, especializado para atender a la población dedicada al trabajo doméstico en lo relativo a sus derechos laborales. Además, se han facilitado vínculos entre sociedad civil y Estado en el tema de formación y capacitación de las trabajadoras.

El informe semestral menciona que la sociedad civil está involucrada en la formulación de políticas y toma de decisiones y en la gestión del Programa, así como los ciudadanos, pero su participación no se describe con mucho más detalle. Existe, sin embargo, un involucramiento creciente de la sociedad civil y de las empresas privadas. La apropiación de estos socios está considerada como valiosa, y esta participación tiene el potencial de fomentar el proceso mutua responsabilidad de estos socios. Las contrapartes de la sociedad civil participan en el proceso de construcción de la responsabilidad conjunta en la ejecución de ciertas actividades con las agencias involucradas. El Programa involucra en cierta medida a actores del sector privado, como por ejemplo en el tema de las remesas o de los

---

<sup>15</sup> Ver <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=436>

<sup>16</sup> [http://www.sas.gov.py/xhtml/notisas/archivo/2010/abr/noti\\_amplio/PLAN\\_DESARROLLO\\_06+abr+2010.pdf](http://www.sas.gov.py/xhtml/notisas/archivo/2010/abr/noti_amplio/PLAN_DESARROLLO_06+abr+2010.pdf)

emprendimientos productivos. Existe definitivamente la construcción de procesos que refuerzan la apropiación de los temas del Programa en un sentido mucho más amplio que antes, por parte de los actores sociales.

La misión de evaluación pudo constatar el alto grado de satisfacción de los beneficiarios, que a su vez se ven comprometidos como parte activa en la ejecución del programa a través de la aportación de su trabajo, y esto mejora la apropiación y continuidad de las actividades, aunque esto siempre dependerá de la financiación disponible en el futuro.

Cuando fue aprobado el Programa, no se había previsto específicamente que una parte de las actividades del Programa estaría específicamente financiada por el Gobierno. Sin embargo, en todas aquellas actividades que contaron con una buena apropiación por parte de las contrapartes, esas contrapartes pusieron recursos propios, empezando con el tiempo de trabajo de los funcionarios involucrados. El MEC, por ejemplo, está movilizándolo muchos recursos propios para llevar adelante el componente de educación para trabajadoras domésticas. Este tipo de cofinanciación del PC por parte de las instituciones señala el compromiso del Gobierno y permitirá la sostenibilidad del programa a largo plazo.

## **2. Eficiencia**

### **a. Coordinación intersectorial**

El PC tiene un enfoque multisectorial y ha facilitado la cooperación entre Ministerios, por ejemplo la Secretaría Técnica de Planificación (STP), el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), la Secretaría de la Mujer (SMPR), la Secretaría de Acción Social (SAS), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), así como organizaciones de trabajadores, empleadores y organizaciones de la sociedad civil: Sindicato de Trabajadoras Domésticas, Coordinadora de Centrales Sindicales, el Comando Sindical, la Asociación de Incubadoras, gremios empresariales y empresas financieras del sector privado. En la reunión del Comité de Gestión, se mencionó que el Programa contribuye a reforzar también la cooperación al interior de los Ministerios e instituciones mismas.

El Programa ha sido también un aprendizaje para el sector público, que tiene no menos de 17 instituciones involucradas formalmente en el Programa. Hay limitantes en el entendimiento de la integralidad e intersectorialidad del PC por parte de los actores, especialmente entre los tres resultados. El PC tiene un enfoque multisectorial pero es difícil coordinar las acciones dentro del Estado. El nuevo gobierno se encuentra haciendo esfuerzos con el objetivo de coordinar las instituciones del Estado al frente de una política, pero durante años la actuación de las instituciones ha funcionado de forma paralela y con poca coordinación entre ellas, por lo que la coordinación de las acciones entre varios ministerios presenta muchas dificultades.

El PC ha facilitado la cooperación entre Ministerios y contrapartes. Sin embargo, no parece haber una óptima coordinación entre las contrapartes nacionales sobre los temas del PC, y la participación de ciertos actores gubernamentales clave en el Comité de Gestión es irregular (por ejemplo el Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Hacienda, etc.).

## **b. Coordinación interagencial**

Las agencias que participan en el Programa Conjunto son la Organización Internacional para el Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA).

Respecto a la coordinación interagencial, el documento de programa indicaba que el abordaje de los temas en forma conjunta por las agencias del SNU es un factor que aporta mayor fuerza a las intervenciones del PC, dada su capacidad de posibilitar la construcción de una visión articulada que capitalice las fortalezas de todas las agencias involucradas.

El Programa está sin duda contribuyendo a avanzar la reforma de las Naciones Unidas y de Delivering as One, y representa un valor agregado en la colaboración interagencial en el cuadro del UNDAF. Existe un proceso muy positivo de construcción de la interagencialidad – el PC ha contribuido significativamente a mejorar la cooperación entre agencias de NNUU sobre los temas del PC y en general. Las agencias efectivamente han trabajado con todos en la búsqueda de la mejor eficacia posible de los procesos y en la búsqueda de los resultados esperados. El PC facilitó el trabajo de cohesión de las agencias como equipo. Las agencias involucradas en el Programa no habían trabajado conjuntamente de esta manera antes del PC. Algunas contrapartes nacionales confirmaron que el PC ha colaborado en apoyar la organización y la coordinación interna de Naciones Unidas.

Sin embargo la coordinación entre las agencias del SNU es un desafío constante y un proceso de aprendizaje que aun ofrece espacio para mejoras. Hay competencias entre las agencias por el liderazgo en ciertos temas. Intercambios más profundos sobre las maneras de trabajar hubieran sido necesarios.

En algunos casos, la implementación independiente de las actividades y la falta de comunicación han creado dificultades bastante graves, que en cierta medida han podido ser instrumentalizadas por algunos actores. No ha existido toda la información necesaria en algunos casos, y la información sobre algunos cambios en las prioridades del Gobierno habrían tenido que ser compartidos con todos. El proceso de reforma institucional hubiese ameritado una reflexión más profunda tanto sobre la fusión entre SNPP y SINAFOCAL.

Sobre temas puntuales, la coordinación entre las agencias y las contrapartes no ha estado al nivel que se esperaba. Algunos Ministerios mencionaron que los TdR de ciertas consultorías no fueron plenamente compartidos. Ciertas decisiones han sido dictadas por la necesidad de avanzar en la ejecución. Existieron cambios en la marcha sin que se supiera cuando se hicieron estos cambios y porque. Por ejemplo, se optó por una estrategia que sirviera como base para una futura política, pero no parece haber claridad sobre este punto en algunas instituciones.

## **c. Cooperación entre programas conjuntos y valor agregado en el marco del UNDAF**

Ha existido una cooperación y una coordinación con el otro Programa Conjunto del Fondo sobre el tema del agua, que permitió identificar sinergias y aprovechar iniciativas comunes, en algunas ocasiones. No solo existe otro programa conjunto del Fondo para los ODM sobre gobernanza económica y agua, sino otros, como “Invertir en la Gente”. Con el otro programa del Fondo, ha habido intercambios de experiencias relativas a la gestión de la coordinación de los programas, el apoyo mutuo frente a dificultades interagenciales y de gestión de fondos, y el manejo de la comunicación de ambos

programas. Sus coordinadores han tenido una comunicación fluida y regular. Ha existido una colaboración más estrecha con el Programa conjunto “Invertir en la Gente”, que implementa en realidad algunas actividades del Programa Conjunto “Oportunidades”, e involucra a tres agencias del sistema (PNUD, UNICEF y UNFPA). Invertir en la Gente es una iniciativa conjunta que busca que los ciudadanos y ciudadanas cuenten con información simple, accesible y transparente acerca del Gasto Social en el Presupuesto Nacional. La experiencia de este proyecto se encuentra sistematizada a través de Guías Metodológicas que buscan ser herramientas para facilitar y promover el trabajo interagencial en otros países de la región. Además, se está haciendo un trabajo relacionado con el Programa Conjunto de intermediación entre buscadores de trabajo y empresas a través un match por criterios. Igualmente existe una coordinación con el programa regional Genero Raza y Etnia (Programa POBREZA) de UNIFEM.

Sin embargo, el alcance de la cooperación y la coordinación de las acciones con los otros programas han sido limitadas. No ha habido una interacción formal o un intercambio de experiencias estructurado entre los Comités de Gestión de los dos Programas. Han sido pocas las reuniones en las que han estado los dos PC, excepto para las visitas del Fondo. No ha habido muchos mecanismos de trabajo conjunto entre programas conjuntos (por ejemplo para compartir ciertos gastos administrativos). Los PC no han preparado conjuntamente una Estrategia de Comunicación o una Estrategia de Monitoreo y Evaluación comunes, las cuales hubiesen podido ser útiles en ciertos momentos.

El valor agregado del Programa en la colaboración interagencial en el cuadro del UNDAF no se ha podido estudiar en detalle, porque no estaba en el mandato de esta evaluación estudiar la implementación del UNDAF. Es importante resaltar que el PC fue un proceso ex post respecto al UNDAF que ya estaba en curso de implementación cuando el Programa fue concebido y aprobado. El UNDAF, por su lado, no integraba la visión de los programas conjuntos y su interagencialidad era limitada. El monitoreo regular del UNDAF no ha existido tampoco.

Existe una relación directa entre los Programas y el Equipo de País de NNUU ya que en varias reuniones del UNCT se han tocado los temas de los PC. El Programa Conjunto ha contribuido a avanzar la reforma de las Naciones Unidas y de Delivering as One, en muchos aspectos que se estudian en este informe.

#### **d. Mecanismos de gobernanza y de coordinación del PC**

La evaluación estudió en qué medida y como se están coordinando las agencias participantes con el gobierno, las otras contrapartes y la sociedad civil.

Los mecanismos de coordinación están descritos de manera precisa y útil en el documento de Programa. El Comité Directivo Nacional (CDN) representa el más alto nivel de gobernanza del Programa, está integrado por el Coordinador Residente (CR) del Sistema de Naciones Unidas (SNU), un representante de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Secretario-Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación (STP). El Comité Nacional se ha reunido cada seis meses aproximadamente. Durante la evaluación, el Ministerio de Justicia y Trabajo y la Secretaria de la Mujer se han pronunciado para una ampliación de los miembros del Comité y han expresado su deseo de hacer parte del Comité. La STP, que tuvo una reunión bilateral con el Ministerio de Justicia y Trabajo durante la evaluación misma apoyó esta sugerencia durante la entrevista. Posteriormente, en su carta del 29 de noviembre, el Ministerio propone una revisión del funcionamiento de las instancias de gestión del Programa, que garantiza una participación activa del Gobierno en la gestión del Programa, a través a) un mejor funcionamiento del Comité de Gestión con un reglamentos apuntando a una mayor claridad

en el funcionamiento, actas y periodicidad/lugar/presidencia de las reuniones; y b) la incorporación del Ministerio en el Comité Directivo Nacional, en su calidad de organismo rector de las políticas de empleo.

Sin embargo, durante las entrevistas durante la misión de evaluación, el evaluador explicó que el Comité maneja los dos programas del Fondo, y es también el mecanismo de gobernanza del otro PC también para el Fondo, y su composición limitada se debe a esta razón. Posteriormente, durante la evaluación, la Sede clarificó que el MJT no puede ser parte del CDN porque este es el órgano de supervisión estratégica en el que no debe haber actores implementadores (ver Guías y ToRs genéricos). Lo que le PC podría hacer es elevar el nivel político del Comité de Gestión del Programa para incluir, en algunas de sus reuniones personas de más alto nivel (altos niveles ministeriales y jefes de agencia), porque el CG de ahora es de naturaleza meramente técnica. Adicionalmente, habría que clarificar si el Ministerio y otras instancias podrían integrar el CDN como observador(es), como lo prevén los TdR del CDN, que mencionan que “se puede invitar a miembros adicionales como observadores según el criterio del Comité Directivo Nacional”.

Estas instituciones notaron también que no existen posibilidades de interacción a alto nivel entre los ministerios, las agencias y las otras entidades, para discutir de las orientaciones estratégicas del Programa.

Respecto al Comité de Gestión de Programa (CGP), es un mecanismo que tiene ciertas funciones clave: disposiciones de administración, planificación y coordinación, seguimiento técnico, incidencia y comunicaciones, y seguimiento y evaluación. El Comité de Gestión ha funcionado bastante bien, con reuniones frecuentes (una vez a la semana inicialmente y una vez al mes actualmente), en las cuales participan el personal de los Ministerios. Hasta Junio del 2010, han habido 25 reuniones del CG, lo cual ha favorecido la coordinación interagencial e intersectorial. La institución que dirige o lidera el Comité de Gestión del Programa, y convoca sus reuniones es ahora la Secretaria Técnica de Planificación, lo cual ha reforzado la apropiación nacional.

Sin embargo, la ausencia de algunos miembros del CGP en ciertas reuniones ha atrasado la toma de decisiones en algunos casos, pero sobre todo, el Comité funciona más como un Comité Técnico, con el fin de tratar en un tiempo limitado los asuntos de gestión del Programa. No hay muchas oportunidades de intercambiar sobre asuntos de fondo relativos al Programa. Otros países tienen un Comité Técnico y un Comité de Gestión, sin embargo, ha habido una cierta duplicidad en estos países entre Comité Técnico y Comité de Gestión – lo discutido en el Comité Técnico debe ser nuevamente discutido en el Comité de Gestión. En el contexto particular de Paraguay donde hay muy pocas personas disponibles en las instituciones y en las agencias, se podría considerar efectuar unas reuniones temáticas que tratarían cuestiones de fondo, y otras reuniones más técnicas para la gestión de temas administrativos, relacionados con actividades específicas.

Han existido unas pocas reuniones interagenciales puntuales entre el Coordinador Residente, los representantes de agencias, los oficiales de programa, y los técnicos.

AECID participa de manera muy activa en el comité de gestión. Sin embargo falta coordinación con el otro programa que tiene AECID con el Ministerio de Justicia y Trabajo y no ha existido una presentación al programa conjunto de estas otras actividades que se relacionan con el mismo. En general, el PC ha tenido dificultades para contar con información de parte de AECID. Según las agencias, el papel desempeñado por la AECID local siguen poco claros y sus posiciones no han siempre ayudado a construir la cohesión que el Programa ha necesitado durante esta primera parte del ciclo, especialmente cuando el programa ha encontrado dificultades en la implementación. Quizás debido a su colaboración

tradicional y bilateral, AECID parece mucho más relacionada al Ministerio de Justicia y Trabajo, que a las otras instituciones partes del Programa Conjunto. Definitivamente, para AECID, este Programa ha sido un aprendizaje igualmente, ya que la agencia española no estaba acostumbrada a trabajar con tantas contrapartes y agencias de NNUU al mismo tiempo.

Respecto a la unidad de coordinación, el coordinador asume un triple papel: es a la vez Coordinador de Programa, punto focal del PC para OIT (ejecuta el componente OIT), y Oficial nacional de la OIT en el país. No representa a la OIT en el país, ya que el único que tiene esa potestad es el Director de la OIT, pero a la oficina de la OIT en Paraguay, como una oficina de proyectos. A pesar de que es una situación propia a otros países en la misma situación, esto parece ser una fórmula curiosa, que tiene desafíos importantes, tanto para el Coordinador, como para la OIT. Por ejemplo, en el Comité de Gestión, el coordinador tiene un triple papel, a diferencia de los miembros de las otras agencias. Además, ha existido una sobre carga de trabajo del Coordinador, la cual ha podido afectar estas situaciones, y hubiera ayudado si el Coordinador fuera dedicado exclusivamente a este programa. El evaluador opina que a pesar de estas dificultades, este triple rol del Coordinador le ha permitido asegurar un buen grado de ejecución del componente OIT del Programa. Esta situación ha podido también representar una oportunidad importante para el Programa de tener más incidencia sobre el tema de la reforma del sistema de capacitación, con respecto a lo previsto en el diseño inicial.

#### **e. Modelo de gestión y eficiencia de los procesos**

No hay un modelo común de gestión administrativo y financiero para todas las agencias, para la implementación de las actividades del Programa. Esto era una limitación que era conocida desde el principio y que era mencionado en todas las guías y en el mismo documento de proyecto. Esto no depende de los Programas en el terreno sino de las sedes de las respectivas agencias, y el proceso de reforma no pasa por la unificación en los procesos administrativos. Estos PCs no pretenden unificar los sistemas administrativos de las agencias, así como lo mencionaban los lineamientos de la sede: “Cada organización asumirá la responsabilidad programática y financiera plena de los fondos recibidos del Agente Administrativo y podrá decidir la modalidad de ejecución y la forma de transferir fondos a sus asociados y contrapartes, de conformidad con los reglamentos de la organización”. Por estas razones, la Unidad de Coordinación no dispone, por ejemplo, de su presupuesto común (a través de un *Fondo Canasta*), porque las reglas del MDGF no permiten esta modalidad. En parte debido a estas reglas, en parte a la división de las actividades por agencia, cada agencia ejecuta sus actividades independientemente. El PC se gestiona a partir de la modalidad de cada agencia, ósea de manera muy indirecta. El hecho de que las actividades no se ejecuten de manera común, junto a la ausencia de un sistema único de gestión del programa ha dificultado la implementación de algunas actividades y ha resultado a veces en procesos complejos.

En estas condiciones, para las agencias puede haber sido un desafío el adoptar el espíritu de la reforma de las Naciones Unidas. El hecho de que las actividades no se ejecuten de manera común ha afectado la implementación de algunas actividades y una falta de comunicación entre las agencias involucradas (especialmente para el estudio de capacitación técnico profesional) han resultado en procesos complejos, que han dificultado las relaciones, especialmente con el Ministerio de Justicia y Trabajo y las instituciones de capacitación que tienen intereses distintos. Dada la variedad de los sistemas administrativos que presenta cada agencia integrante del Programa, el modelo de gestión puede haber contribuido a retrasar la consecución de algunos productos y resultados previstos del programa conjunto. Las maneras de trabajar de las agencias son diferentes y el hecho de que los procedimientos no están armonizados ha creado algunas dificultades. No ha sido posible para el Programa Conjunto a

nivel local unificar o simplificar los procesos administrativos. Por el momento, cada agencia tiene su autonomía y el Programa no puede cambiar las reglas administrativas, de reclutamiento, y de suministros de las agencias, las cuales dependen de sus sedes respectivas. Esta situación lleva al Programa a tener altos costos administrativos. Otra dificultad por ejemplo ha sido experimentada por la Dirección General de Encuesta, Estadísticas y Censo (DGEEC) respecto a los tiempos necesarios para que UNFPA pueda preparar los contratos de los encuestadores, que son reclutados pocas semanas antes de empezar su trabajo, debido a los procesos complejos de preparación de la Encuesta de hogares.

Por otro lado, no todas las actividades se pueden hacer conjuntas, y la división de las actividades por agencias ha podido facilitar la implementación. En este sentido, esta modalidad de gestión no ha necesariamente perjudicado gravemente el PC. Lo importante para el Fondo es más la planificación conjunta, el seguimiento conjunto y la comunicación conjunta. Los diferentes sistemas han sido una ventaja en algunos casos, permitiendo el uso de un proceso diferente para cada caso, dependiendo de las necesidades. El PNUD tiene contratos ya establecidos con anticipación para la organización de talleres, y no tiene que hacer toda una serie de procedimientos con sus sedes regionales, como parece ser el caso de OIT o UNIFEM. En cambio, la OIT (por ejemplo) tiene mayor facilidad para contratar consultorías y otros servicios. El Programa ha podido aprovechar estas ventajas comparativas en algunos casos. Adicionalmente, el flujo de información generada y el intercambio sobre los procesos ha sido positivo. Las contrapartes han apreciado la reunión informativa en la cual se han explicado los procesos administrativos de las agencias. El PC ha también obligado a las agencias a conocer mejor los procedimientos de las otras agencias.

Ha habido esfuerzos para agilizar los procedimientos y los sistemas administrativos y de reclutamiento entre las agencias y las contrapartes, con el fin de facilitar la gestión de los productos, de manera que no perjudique la implementación de las actividades del PC. Sin embargo, no ha habido una buena planificación para el reclutamiento de consultores o de personal (los cuales han demorado a menudo). Los comentarios sobre los TdRs para las consultorías han llegado más tarde de lo previsto, y esto ha provocado otros retrasos en la ejecución, creando problemas en la secuencia de las actividades. No hay un proceso de antemano con respecto a estos procesos (regla de no objeción dentro de un cierto plazo por ejemplo). Recursos humanos

El Coordinador de Programa coordina el PC y se encarga de la ejecución del componente OIT, lo cual le da capacidad de acción. En este sentido, tener este doble rol no es una desventaja, y si no tuviera esta doble función de coordinador e implementador, en un rol limitado a la coordinación y sus funciones principales se limitaría a pedir cuentas a otros actores. Tiene el respaldo de la oficina de OIT como agencia líder y cuenta con los aportes técnicos de los especialistas de empleo y de género.

En general, los recursos humanos son considerados apropiados, con un equipo compuesto principalmente por el personal de las agencias, con el apoyo de consultores. Ver el Anexo: Equipo de trabajo del Programa Conjunto.

Respecto al reclutamiento de consultores, existe una fuerte limitación de capacidades en el país sobre los temas del Programa. El PNUD, por ejemplo, ha debido publicar hasta cuatro convocatorias para reclutar consultores para realizar unos estudios. Esto ha afectado otras actividades que dependían de estos estudios. Otras agencias han experimentado problemas de este tipo, que han afectado la implementación y la ejecución.

### 3. Enfoques de género y de derechos

Los enfoques de derechos y de género están muy presentes en el diseño, y existe una preocupación sobre cómo integrarlos en la programación.

Ante todo, el documento de programa nota que el mismo atiende varias de las recomendaciones señaladas por los comités de Naciones Unidas de DD.HH, DESC, CEDAW y de los Derechos del Niño, así como los compromisos asumidos en virtud de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 1 (combate a la pobreza), 3 (igualdad de género), 8 (construir una alianza global para el desarrollo).

El documento tiene una sección muy clara sobre dos asuntos transversales y principios de programación del UNDAF, el Enfoque Basado en los Derechos Humanos (HRBA), y la Igualdad de género, que se consideran indispensables en el trabajo de Naciones Unidas en el marco del UNDAF, en cierta medida, se han aplicado también en el programa. Ambos principios, que a la vez son objetivos por sí mismos, representan aspectos centrales de la problemática abordada. Constituyen además bases instrumentales para la eficacia y eficiencia de las estrategias del Programa. El Fondo no ha dado orientaciones específicas sobre estos principios, y el análisis causal, de los roles, y de las brechas de capacidades pero existen pautas en el marco de las instrucciones del UNDAF.<sup>17</sup>

El documento explica que la temática del empleo juvenil (o falta de empleo o empleo precario) tiene mayor impacto en mujeres que en varones jóvenes (de 15 a 24 años), tanto en zonas rurales como urbanas, aunque las diferencias son mayores en zonas rurales. La situación de vulnerabilidad de las mujeres jóvenes aumenta en el empleo doméstico y frente a la migración, ambas problemáticas con fuertes condicionamientos de género y pobreza. Por lo tanto, la transversalización del enfoque de igualdad de género es una estrategia central del diseño e implementación de todas las acciones del PC.

El enfoque basado en derechos humanos es el otro marco que sustenta el diseño e implementación de las estrategias y acciones del PC. El documento de programa recalcó la posibilidad de definir las necesidades y reclamos de las personas en términos de derechos, lo cual permite trabajar en el fortalecimiento de las capacidades tanto de los actores estatales para promover el cumplimiento de derechos, como de las personas afectadas para reclamar sus derechos. Al mismo tiempo, los principios y estándares de los derechos humanos puestos en el diseño del Programa aportan una mirada integral, la posibilidad de implementar en todas las fases y acciones del mismo, incluyendo la medición de los resultados. En este sentido, el Programa hace un esfuerzo para el fortalecimiento de capacidades institucionales de actores estatales, o titulares de deberes, para generar y acciones que garanticen el cumplimiento de derechos de jóvenes en situaciones de vulnerabilidad y pobreza. También el desarrollo de estrategias como la capacitación técnica, el acceso a la información, la creación de oportunidades laborales y de generación de ingresos, como la producción y difusión de conocimientos apuntan al desarrollo de capacidades de las y los jóvenes, es decir de los titulares de derechos. Con base en el enfoque de derechos, el PC incluye también un tratamiento específico de la población adolescente (14 a 18 años), con un enfoque educativo y de protección integral, apoyando el desarrollo e integración social plena de jóvenes.

---

<sup>17</sup> Para detalles sobre los principios de programación y otros elementos transversales, ver *How to Prepare an UNDAF: Part (II) Technical Guidance for UN Country Teams, Chapter II, January 2010*. Para pautas sobre su aplicación práctica, ver *Guidance Note: Application of the Programming Principles to the UNDAF, January 2010*.

Los enfoques de género y de derechos están presentes en el análisis de la situación con un fuerte énfasis en la vulnerabilidad y la disparidad por género, la situación del empleo doméstico y el trabajo infantil, la discriminación legal que afecta a la mujer, y la vulnerabilidad frente a la migración. En las estrategias y los productos, los enfoques son evidentes también. El documento de Programa indica además que el mismo planea atender varias de las recomendaciones señaladas por los comités de Naciones Unidas de DD.HH, DESC, CEDAW y de los Derechos del Niño. El PC proporcionó insumos importantes al informe de derechos humanos, particularmente en el tema de derechos humanos de las trabajadoras domésticas, y para asegurar que sus actividades y que las organizaciones que ejecutan actividades incorporen un enfoque de derechos en sus acciones, fomentando que las poblaciones participantes en las actividades lo hagan en calidad de titulares de derechos y no de receptores de asistencia, promocionando procesos de empoderamiento y de construcción de ciudadanía que contribuyan a superar la exclusión.

En el PC, los enfoques de género y de derechos son clave, se están aplicando en la programación y están inter-relacionados entre de ellos. Son una de las fortalezas del PC. Durante la elaboración y la implementación, no se hizo un diagnóstico de la problemática. Sin embargo, los enfoques de género y de derechos están presentes en la implementación. Por ejemplo, ha sido considerado importante llegar a los más vulnerables, con particular énfasis en las mujeres. El Programa enfoca una parte de su intervención en la población excluida y/o en áreas pobres del país, y aboga por el desarrollo de intervenciones que promuevan en la práctica la inclusión social de todos los jóvenes y de las mujeres para el goce de sus derechos al empleo decente y sus derechos laborales, así como la promoción y defensa de esos derechos – por ejemplo, a través de actividad relacionadas a las trabajadoras domésticas.

La Mesa de Empleo Juvenil ha considerado con atención el enfoque transversal de género, y la inclusión de las personas con discapacidades, las minorías, las indígenas, etc. Se elaboró también un documento sobre empleo juvenil con transversalización de perspectiva de género. En los emprendimientos productivos implementados para los jóvenes emprendedores, se le ha dado importancia a la distribución del capital entre hombres y mujeres. En todo el trabajo con las trabajadoras domésticas, el tema de género es fundamental. El acceso al seguro es un tema de derechos. Los derechos son también al centro de los cursos de especialización y de las jornadas de información para las trabajadoras domésticas, así como de la Red. Todo el trabajo sobre la ley de empleo doméstico busca mejorar los derechos laborales y de las trabajadoras. El Centro de Atención para las Trabajadoras Domésticas, bajo el liderazgo de la Dirección de la Mujer Trabajadora, está especializado para atender a la población dedicada al trabajo doméstico en lo relativo a sus derechos laborales y facilitar las denuncias (asesoría, defensoría) por ejemplo en caso de abuso sexual, violencia, etc., incluido en sus propias parejas y familias. Las trabajadoras domésticas resaltaron el hecho de que antes desconocían sus derechos y ahora saben que tienen derechos.

Sin embargo, algunas contrapartes expresaron el deseo que los productos del Programa ayuden mejor para evaluar la igualdad de género. La Secretaria de la Mujer siente una cierta debilidad en la integración del enfoque de género en el Programa, y opina que no hay una gran claridad sobre esto en general. UNIFEM también mencionó que las cuestiones de género no habían sido muy profundizadas de manera suficiente. Han existido muchas capacitaciones que han tocado los temas de género, pero quizás hubiera sido útil organizar capacitaciones de las contrapartes específicamente sobre el enfoque basado en derechos.

#### **4. Monitoreo y Evaluación: calidad y eficacia de la Gestión Basada en Resultados y del Monitoreo y Evaluación**

##### **a. Sistema de M&E**

El sistema de Monitoreo y Evaluación es fundamental para el seguimiento de las actividades, la evaluación de los resultados, y la apreciación del impacto y de la sostenibilidad del Programa. En el diseño inicial, el Programa tenía un Marco de Resultados, pero el sistema de M&E no se encontraba bien definido. Los comentarios enviados por el Partnership Bureau del PNUD cuando se aprobó el PC surgieron con el fin de mejorar el Marco de M&E, incluyendo indicadores de resultados y líneas de base. El taller de Cartagena para la región de América Latina, Central y el Caribe discutió este tema con los equipos. La evaluación trató de determinar la medida en la cual el Programa será evaluable al final del ciclo.

El Marco de Monitoreo y Evaluación originalmente aprobado, ha sido cambiado y puesto al día. La última versión se encuentra en el primer informe semestral del 2010. El informe explica en la introducción que la plantilla proviene del documento del PC, y que se agregó la información sobre las líneas de base de los indicadores, así como las metas estimadas y las alcanzadas. Todos los valores de esta plantilla son cumulativos. Esto significa que los valores obtenidos en el pasado para los indicadores se van sumando a través del periodo de implementación hasta el final del periodo de reporte. En general, se incluyeron no solo los indicadores sino también los valores de los mismos. Todos estos elementos son sumamente importantes, y representan un logro del Programa.

Sin embargo, el informe de misión de la sede de Junio del 2010, resaltó la importancia de un sistema de seguimiento de los avances de los programas y recomendó revisar los planes de seguimiento, afinar los indicadores de manera que se incluyan indicadores de proceso y cualitativos, así como reduciendo su número si se consideran muy numerosos o imposibles de medir con los recursos disponibles. También se recomendó acordar la periodicidad para la medición de los indicadores (como mínimo cada 6 meses para el informe semestral pero idealmente más a menudo) y definir claramente las responsabilidades de cada actor en la recolección de los medios de verificación. Creo que esta afirmación se estaba haciendo el otro PC y no al de Juventud. Verificar por favor. Las actividades de seguimiento en terreno también resultan de suma importancia. Se recomendó considerar la posibilidad de que el CDN o sus delegados participen en este tipo de actividades de seguimiento en algún momento de la implementación de los PCs. En sus comentarios de Julio 2010, la sede consideró además que el apoyo de la Oficina del Coordinador Residente es necesario para que los PCs cuenten con un sistema efectivo de seguimiento (y evaluación). La sede notó también que resulta muy positivo que algunos indicadores hayan sido cuantificados, y recomendó revisar el marco de seguimiento y asegurar que este sirviendo para medir los avances del PC y en su caso hacer nuevos ajustes a la misma.

El tema del M&E no fue un tema sobre el cual insistieron las personas entrevistadas y el Comité de Gestión. Sin embargo fue sugerido durante la evaluación que en el caso de que se hiciera un trabajo en esta área, se podría aprovechar para adjuntar, por ejemplo, unos indicadores de género.

El análisis hecho posteriormente a la misión indica que el Marco de M&E está desarrollado y apropiado, a pesar de algunas debilidades, algunas ya subrayadas por la sede. Los indicadores, que no son tantos, parecen específicos y relevantes para la medición de los productos y resultados del programa conjunto (criterios SMART), sin embargo, no es seguro que se puedan medir fácilmente con los medios disponibles. Son principalmente indicadores cuantitativos, y hay pocos indicadores cualitativos y de proceso. Adicionalmente, el marco contiene indicadores de gestión y de resultados a nivel de los

productos, pero no incorpora indicadores de resultado e impacto a nivel de los tres resultados del Programa, lo que dificulta el análisis de los objetivos principales del Programa. Por otro lado, el Marco contiene algunas metas, pero no parece que estas son indicadas en todos los casos. Por el contrario, están disponibles las líneas de base, los medios de verificación y los métodos de recolección de la información. Las responsabilidades son definidas, así como los riesgos y supuestos. Sin embargo, la presentación de las metas en la misma columna que los indicadores y las líneas de base, puede también prestarse para una confusión.

Debido en parte a estos factores, el PC tiene algunas dificultades para avanzar hacia una dinámica de seguimiento y análisis de los resultados, y de monitoreo sistemático del programa, que permita un manejo estratégico del mismo y asegure la evaluabilidad del programa a un largo plazo. Sigue existiendo un desafío de saber si el sistema de M&E se encuentra en un grado tal de asegurar un monitoreo sistemático del programa que permita un manejo estratégico de éste. Con el reclutamiento de una especialista de Monitoreo y Evaluación en la Oficina del Coordinador Residente a partir de Enero, se espera mejorar el monitoreo del Programa, especialmente a nivel estratégico, facilitando el análisis y las discusiones sobre los logros de los resultados al nivel superior en la cadena de resultados.

Respecto a la evaluabilidad del PC, si se hace un trabajo en torno a la revisión del Marco de M&E y de los indicadores a nivel de los tres resultados, **con** la definición de las metas, la evaluación considera que se tendrán las condiciones para evaluar el programa, y que el sistema de M&E podrá contribuir significativamente en la evaluación final del Programa.

Las actividades de monitoreo incluyen también muchas visitas de campo en las regiones, con carácter de verificación de productos y acompañamiento técnico, especialmente a los jóvenes productores agropecuarios. Las visitas envuelven conversaciones con grupos de participantes integrados en la ejecución del programa así como las contrapartes, y los resultados se comparten en el Comité de Gestión. Las visitas de campo han sido regulares y muy útiles; han permitido tener aproximación a las inquietudes de los participantes, y la retroalimentación ha sido valiosa. Han permitido dar respuestas inmediatas a situaciones, demandas y procesos que necesitan apoyo y fortalecimiento. Los diferentes actores han podido compartir sus experiencias. Esto se ha podido comprobar durante la misma evaluación, donde se discutieron por ejemplo, las técnicas más eficientes para la siembra del maíz (espacio y cantidad de semillas), y donde se trató de resolver problemas técnicos relacionados con las maquinas provistas por el Programa para sembrar.

#### **b. Riesgos y supuestos**

Entre el marco de M&E del diseño del PC y él en el último informe semestral, no se ha realizado una actualización de los riesgos y supuestos en el marco de M&E. Adicionalmente, no se ha hecho un análisis sistemático de los riesgos y supuestos en la implementación del PC, a pesar de que se han tomado acciones para mitigarlos. Por ejemplo, la apropiación nacional fue y sigue siendo un supuesto importante. La ejecución se vio afectada por la suspensión o el retraso en la realización de actividades. Existe ahora otro riesgo importante: el proceso de reforma del sistema de capacitación podría demorar más de lo previsto, y los intereses y las diferentes visiones de las instituciones podrían seguir afectando la implementación del programa y la ejecución de algunas actividades relacionadas a esta reforma.

### **c. Revisiones e informes**

Las revisiones permiten ver cuánto el Programa ha avanzado, establecer prioridades y estimar acciones a tomar, y ayudar a reorientar procesos a nivel trimestral, semestral y anual.

El informe semestral de Junio del 2010 provee una muy buena descripción del progreso y de las actividades realizadas, y menciona algunas dificultades. El informe incluye numerosos enlaces con productos y piezas de información, y es muy útil para proveer información detallada sobre los avances. La única limitación sería que los informes de seguimiento semestrales y el anual son esencialmente descriptivos.

La guía utilizada por el Fondo lleva en parte a esta limitación, y adicionalmente el número límite de palabras para reportar (por ejemplo 150 palabras en algunos casos para ciertas preguntas) no siempre permite explicar de manera adecuada los resultados, los procesos, y las dificultades.<sup>18</sup> Sin embargo, el equipo del Programa proveyó una información mucho detallada en algunos casos haciendo de este informe una fuente de información muy útil para el futuro. Esta información ha sido muy valiosa también para la evaluación (tanto para el informe de gabinete, como durante la misión.). Esto ha sido particularmente útil dado que no todas las actividades del Programa, que son muchas, están sistematizadas.

Desafortunadamente, dado el formato requerido, los informes solamente se usan para reportar a la sede. Parece que no han servido de insumo para desarrollar un análisis cualitativo escrito (a nivel estratégico), ni tampoco para el apoyo de actividades de comunicación. De lo contrario, si el formato fuera más flexible, esto daría más espacio para explicar los logros y dificultades, y favorecerían un análisis más detallado. Así, los informes podrían ayudar mejor a retroalimentar los resultados en Comité de Gestión, y a apoyar a actividades de comunicación del PC, a nivel nacional y regional, por ejemplo a través de un boletín informativo y/o una página web, que serviría también como mecanismo de rendición de cuentas.

El otro problema es el nivel de participación de todas las contrapartes y agencias para la preparación de este informe, y no es claro si sirve de base para la discusión en el CGP.

### **d. Sistematización de experiencias**

La sistematización de las experiencias más valiosas (para todos los actores nacionales y regionales, y también para los otros países) no se ha hecho todavía, porqué en la lógica de ejecución del PC en los tres años de implementación, la sistematización de experiencias es prevista para en el año 3. En algunas líneas de trabajo se ha empezado con la reflexión y promoción de metodologías de sistematización de experiencias – empleo juvenil, trabajo domestico, enfoque productivo, entre otros). El Programa tiene elementos muy innovadores para generar nuevos productos y sistematizar experiencias.

La identificación e incorporación de las lecciones aprendidas hasta ahora está basada en la participación efectiva de las agencias y contrapartes en los procesos de planificación, ejecución y evaluación conjunta, lo cual ha permitido retomar las acciones que sí funcionaron, las que son susceptibles de mejorar, y

---

<sup>18</sup> Informe de Seguimiento de Programa Conjunto Juventud, Empleo y Desarrollo, F-ODM, (Guía para los informes semestrales).

descartar las que no funcionaron. Existe el potencial para una buena sistematización de experiencias en el futuro.

## C. Nivel de Resultados

### 1. Eficacia

#### a. Descripción de los principales resultados

Durante la evaluación, existió un consenso sobre los avances en la consecución de los resultados que se habían definido en la concepción del programa. El PC tiene una significativa incidencia en las políticas, las estrategias, las actividades, etc., y en los tres temas del PC (Juventud, Empleo y Migración). Estos logros son analizados en esta sección, que describe los principales logros obtenidos para cada uno de los resultados del Programa.<sup>19</sup>

El PC ha producido un número importante de productos, y parece haber tenido mucha incidencia política. Los logros principales son presentados a continuación, con una descripción de los principales productos. Como se puede observar, el Programa ha logrado resultados tangibles.

#### ***Efecto 1. Capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables incrementada***

Conforme al nivel elevado de ejecución de este efecto (93% en Junio de 2010), el Programa ha logrado bastantes resultados y producido una cantidad importante e impresionante de productos muy estratégicos respecto a este tema, en un periodo de tiempo muy breve. Esto refleja un grado importante de apropiación de este tema por parte de las entidades nacionales involucradas en el Comité de Gestión que manejó esta ejecución. Esto refleja una fuerte implementación de OIT, del PNUD, y en cierta medida de UNIFEM. Los resultados principales son los siguientes.

Producto 1.1. Estrategia de empleo juvenil con perspectiva de género diseñada en el marco de la Estrategia Nacional de lucha contra la pobreza, elaborada.

En este ámbito, el Programa ha tenido una incidencia significativa en las políticas. Se ha incorporado el tema del Empleo Juvenil en el Plan Estratégico Económico y Social 2008/13 que ha presentado el gobierno de Paraguay, en los ejes estratégicos, así como en todas las acciones vinculadas al empleo.<sup>20</sup> También se ha incorporado el programa a la propuesta de política Pública del Gabinete Social 2020.<sup>21</sup> Se ha generado un conocimiento sistemático de lo existente en el país en materia de marcos normativos e institucionales del empleo juvenil, así como de las acciones emprendidas por el Estado en esta materia durante los últimos diez años. El documento elaborado por la organización CADEP aporta un mapa de la legislación, políticas, programas y proyectos desarrollados por distintas instituciones públicas, como

---

<sup>19</sup> Las fuentes de esta información son: los productos mismos de las varias actividades; los informes anuales y semestrales, y en particular el primer informe semestral de 2010, que provee una muy buena descripción del progreso y de las actividades realizadas, incluyendo numerosos enlaces a productos y piezas de información; y las apreciaciones proveniente de las entrevistas durante la misión.

<sup>20</sup> Ver <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=436>

<sup>21</sup> [http://www.sas.gov.py/xhtml/notisas/archivo/2010/abr/noti\\_amplio/PLAN\\_DESARROLLO\\_06+abr+2010.pdf](http://www.sas.gov.py/xhtml/notisas/archivo/2010/abr/noti_amplio/PLAN_DESARROLLO_06+abr+2010.pdf)

también iniciativas del sector privado respecto a la formación laboral, empleo y empleo juvenil. La misma ha recogido las iniciativas existentes tanto públicas como privadas y ha aportado información rigurosa para la implementación de acciones futuras así como del borrador de estrategia de empleo juvenil.

El Programa financió la preparación de una ley de empleo juvenil. Este trabajo, sintetizado en un documento sobre el proceso<sup>22</sup>, es uno de los más importantes. El informe presenta un resumen del proceso de construcción del proyecto de ley de empleo juvenil, haciendo énfasis en los antecedentes, la problemática que aborda, los objetivos y las modalidades de contratación contempladas; los antecedentes y procesos de la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil; la problemática que aborda la ley; el espíritu del proyecto de ley: intencionalidad; las opciones tomadas con base en el diagnóstico; y las modalidades previstas en la ley. El proyecto de ley sobre el empleo juvenil ha sido presentado en el Parlamento por el Ejecutivo y se han tenido varias reuniones con el presidente del Senado para dar curso a la discusión de esta ley. También se han llevado adelante algunos debates en Universidades y con diferentes grupos sobre el contenido de este borrador de ley.<sup>23</sup>

Se hizo también un diagnóstico del empleo juvenil en Paraguay, que es un trabajo importante porque constituye un análisis de la situación de los jóvenes relacionado con el mercado laboral.<sup>24</sup> El diagnóstico presenta la situación general de los jóvenes en el mercado de trabajo, los diferentes elementos relacionados con colectivos juveniles específicos de acuerdo a diferentes factores de vulnerabilidad, y las características que tienen las y los jóvenes, así como la heterogeneidad y magnitud de la población objetivo de una estrategia de empleo juvenil (a dos niveles: en general la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo y en particular del análisis de los grupos juveniles vulnerados). El diagnóstico es una referencia para identificar áreas o espacios de intervención en una propuesta de estrategia sobre trabajo y juventud en Paraguay. Los datos que se utilizan corresponden a diversos documentos y principalmente a análisis propios realizados en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2008 de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). En el documento, se busca un abordaje progresivo que permita ir identificando las prioridades para una política de empleo juvenil: cuantos son y que características tienen las y los jóvenes. Se presentan los mapas y diferentes elementos que identifican niveles de vulnerabilidad. Los mapas describen el vínculo de los jóvenes con los ámbitos de educación y trabajo, y al interior del ámbito laboral se clasifican en precarios y no precarios.

Se está apoyando el Viceministerio del trabajo que se encuentra preparando una propuesta de división de los Vice ministerios de trabajo y justicia y creación de nuevos ministerios. En este nuevo Ministerio se está planteando crear una Dirección sobre empleo juvenil.

En este mismo contexto se está trabajando para que, en la construcción del nuevo organigrama y marco legal, se realice la propuesta de unificación de los dos sistemas de capacitación técnico profesional SINAFOCAL y SNPPE ambos dependientes del Ministerio de Justicia y Trabajo. El Programa contribuyó a una Propuesta para la reestructuración del sistema de formación profesional en Paraguay.<sup>25</sup> Fue una

---

<sup>22</sup> Ley de empleo Juvenil, Informe del proceso y los alcances del proyecto, 2 de noviembre de 2009, Ernesto Abdala, Consultor.

<sup>23</sup> Ver por ejemplo: <http://www.abc.com.py/abc/nota/141705-Ley-de-primer-empleo,-apenas-una-promesa/>

<sup>24</sup> Diagnóstico empleo juvenil en Paraguay, Ernesto Abdala,

<sup>25</sup> Propuesta para la reestructuración del sistema de formación profesional en Paraguay, Centro Interamericano para el desarrollo del conocimiento en la formación profesional. OIT/Cinterfor, Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina, Documento para discusión, Montevideo, Septiembre 30 de 2009.

oportunidad que se detectó en el marco de la ejecución del PC, lo que constituye un buen ejemplo de integración entre el aporte a través del PC y otras fuentes de cooperación. La propuesta es un documento corto que detalla las actividades que se sugirieron en octubre del 2009, que incluían la organización de un equipo técnico para el seguimiento de las actividades, la elaboración de la Ley para creación de la nueva institución, el diseño de la estructura organizacional (organigrama, cargos, funciones), el diseño del proceso de transición (personas, bienes, finanzas) y el programa de cooperación horizontal en diferentes áreas. La propuesta tiene el propósito de presentar a consideración de las autoridades del Ministerio de Justicia y Trabajo las bases de la nueva institucionalidad propuesta para la formación profesional en el Paraguay; es el resultado de la recolección de información entre las autoridades del MJT, SNPP, SINAFOCAL y SENADE y del análisis del conocimiento acumulado en la red de OIT/Cinterfor. La Asociación de Abogados laboristas fue contratada con el fin de realizar un trabajo de norma legal que establezca las características, componentes y los principales elementos jurídicos para esta reestructuración del sistema de formación profesional. Esto implicará actuar sobre la base de la unificación de las actuales instituciones SNPP y SINAFOCAL en una nueva institución integrada en el nuevo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El PNUD y UNIFEM en forma conjunta han contratado a la Asociación Eco Global para la elaboración de un modelo de formación técnico - profesional para jóvenes en situación de vulnerabilidad, particularmente mujeres trabajadoras domésticas y de programas piloto con perspectiva de género, para fortalecer la capacitación laboral que el proyecto suministrará a 500 jóvenes. El referente institucional designado por el Vice Ministerio del Trabajo para llevar a cabo esta acción es el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP). El modelo de formación busca responder a las necesidades de promoción e inserción laboral de jóvenes, mujeres y varones, en situación de vulnerabilidad, con especial atención al mejoramiento de las oportunidades de mujeres jóvenes, particularmente de aquellas que se encuentran en el empleo doméstico. Los documentos que resultaron de esta consultoría son de suma importancia para el programa, y también para el Ministerio.<sup>26</sup> El objetivo de la consultoría financiada por el PC (con un equipo de seis personas) era de explorar las condiciones para permitir la incorporación al sistema de formación de jóvenes, hombres y mujeres, en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión social a partir de un modelo de formación profesional basado en competencias con enfoque de derechos y de género. El informe describe el marco jurídico, institucional y político de la promoción del empleo en Paraguay, hace una aproximación a la situación laboral en el país, define los conceptos fundamentales (enfoque de derechos humanos: trabajo decente y ciudadanía, enfoque de género, y formación profesional basada en competencias: empleabilidad y emprendibilidad. El informe trata de tres dimensiones de análisis clave: las capacidades institucionales para la gestión de la formación profesional basada en competencia, el desarrollo de los sectores económicos y productivos más pertinentes para la propuesta formativa, y la transversalidad de los enfoques de derechos y de género y las vulnerabilidades. Desafortunadamente, han existido muchas tensiones alrededor de este trabajo, debido a una falta de comunicación entre todas las agencias y debido a intereses divergentes entre la SNPP y SINAFOCAL. Parte del problema fue también que el alcance del trabajo superó por mucha la tarea inicial.

---

<sup>26</sup> Consultoría para el Diseño del Modelo y Programas de Capacitación Técnico Profesional que permitan la incorporación al sistema de formación de jóvenes, hombres y mujeres, en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión social, Diseño Metodológico Conceptual, Junio del 2010; y Consultoría para el Diseño del Modelo y Programas de Capacitación Técnico Profesional que permitan la incorporación al sistema de formación de jóvenes, hombres y mujeres, en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión social, Informe de Estudio de Relevamiento, Asunción, 15 de septiembre de 2010 (versión preliminar).

El Programa apoyó también una Investigación sobre iniciativas de capacitación y formación laboral. Esta investigación parece muy útil especialmente desde la perspectiva de género.<sup>27</sup> Esta investigación describe las principales políticas, proyectos y programas dirigidos al empleo con énfasis en el empleo juvenil con enfoque de género. Mediante una revisión de fuentes secundarias y una serie de entrevistas a autores públicos y privados, fundamentalmente a los integrantes de la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil, se entregó una interesante compilación de las mencionadas acciones tendientes a lograr la inserción laboral que afecta jóvenes y mujeres. Se analizan los programas y políticas marco que están directa o indirectamente orientadas a fomentar la inserción y capacitación laboral de toda la población como aquellos proyectos y programas específicos, haciendo un esfuerzo por relacionar las políticas del nivel meso con los proyectos y actividades a nivel micro según cada institución u organización entrevistada.

A pedido del Viceministerio de la Juventud, el Programa apoyó la conformación de un programa de Observatorio Nacional de Juventud.<sup>28</sup> En el informe, se resumen las actividades de diseño del programa y los resultados de una investigación cualitativa exploratoria sobre protagonismo juvenil. Los trabajos estuvieron orientados a diseñar la estructura y funcionamiento del Observatorio de Juventud, y llevar adelante una investigación en el tema Identidad y Participación Juvenil en el Paraguay con perspectiva de género. De esta manera, el Observatorio Nacional de Juventud se creó como un espacio de diálogo e intercambio de informaciones y conocimientos con el fin de instalar la perspectiva de los y las jóvenes en las instancias de decisión. El principal objetivo es el análisis sistemático de las problemáticas sociales de los y las jóvenes para identificar las principales necesidades y orientar las áreas prioritarias de acción; así también, consolidar espacios de debate y discusión a partir de los conocimientos generados dentro del programa.

*Producto 1.2. Instancia creada y fortalecida para coordinar e integrar las políticas activas dirigidas a la juventud: pasantías, programa de empleo, emprendimiento, servicios financieros.*

El Programa apoyo en la preparación del Decreto sobre la Mesa nacional para la generación de empleo juvenil.<sup>29</sup> El Decreto 197 enumera las organizaciones participantes de un espacio interinstitucional, consultor, planificador y coordinador de las políticas de emplabilidad y de empleo cierto de los jóvenes llamado la Mesa para la Generación del Empleo Juvenil (MEJ), que ha sido creado en septiembre del 2008. A pesar de las dificultades sobre todo en el marco de la coordinación entre diferentes estamentos del estado (mencionadas en el informe semestral del 2010), la Mesa se ha centrado en promover el borrador de ley sobre el empleo juvenil, y en articular algunos lineamientos de lo que debería contener la Estrategia Nacional de empleo juvenil. También se contrató un consultor para la precisar la Metodología de trabajo, objetivos y cronograma.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Investigación sobre iniciativas de capacitación y formación laboral, Julio Ramírez y Cynthia González, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguay, Junio 2010. Véase también la presentación PowerPoint: El estudio sobre iniciativas de capacitación y formación laboral, Julio Ramírez y Cynthia González, Julio 2010.

<sup>28</sup> Consultoría para el Diseño e Instalación de un Observatorio Juvenil, Informe Final, Lic. Leticia Alcaraz, Asunción, Paraguay, Marzo de 2010.

<sup>29</sup> Decreto sobre la Mesa nacional para la generación de empleo juvenil, Ministerio de Justicia y Trabajo, Decreto 197.

<sup>30</sup> Metodología de trabajo, objetivos y cronograma, Ernesto Abdala, Asunción, Paraguay, Enero 30 de 2009.

El Programa financió una consultoría de gran importancia para la construcción de la estrategia de empleo juvenil.<sup>31</sup> El consultor preparó un documento técnico de insumo para la formulación de la Estrategia de Empleo Juvenil, que indica en su introducción que como principal objetivo de la MEJ se constata la elaboración de una estrategia de empleo juvenil, que permita la futura implementación de una política de empleo dirigida a diferentes colectivos juveniles. El documento trata de cuatro elementos principales: 1. la situación de los jóvenes en el mercado laboral: déficit de trabajo decente; las políticas y programas del Gobierno Nacional con impacto en el empleo juvenil; 2. los aportes sobre los temas y principales propuestas de Mesa de Empleo Juvenil; 3. el esquema de la Estrategia de empleo juvenil (incluyendo la institucionalidad, instancias de ejecución y diálogo social; la sustentabilidad: rectoría de la temática y coordinación de las iniciativas; y los aspectos transversales en la estrategia); 4. y finalmente las áreas temáticas de la estrategia.

Con la ayuda de una empresa, el Programa ha finalizado el Plan de Comunicación de la Mesa para la generación del empleo juvenil (ver sección anterior de este informe de gabinete sobre Comunicación e Incidencia).<sup>32</sup> También el PC ayudó a producir algunos ejemplares de la Revista Juventudes, un boletín electrónico, y se han realizado las reformas de la página WEB, la que se halla para la aprobación de la Mesa.<sup>33</sup>

La Mesa ha producido un Convenio interinstitucional para la generación de empleo intensivo y la contratación de mano de obra local, con el apoyo del PC.<sup>34</sup> Este convenio tiene como objetivo de canalizar a través de las Oficinas de Empleo, las Gobernaciones y los Municipios, oportunidades de empleo a los jóvenes registrados, generadas a partir del desarrollo de obras públicas, dinamizando la economía local y evitando la migración interna y externa.

El Programa organizó un Seminario taller juventud, empleo e igualdad de oportunidades, en octubre del 2009, y se sistematizó el encuentro<sup>35</sup>. El encuentro tuvo como objetivo: compartir y difundir la labor de la “Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil” dirigida a sentar las bases para la formulación de una estrategia nacional de empleo juvenil, con perspectiva de género; discutir necesidades relacionadas con el mundo del trabajo, experimentadas por jóvenes del interior del país y de la capital, con especial atención a las situaciones específicas de hombres y de mujeres; y dar visibilidad y promover la sensibilización de la sociedad sobre la problemática de la inserción laboral juvenil. Durante los dos días de encuentro, 24 jóvenes líderes de 15 departamentos del país, de los cuales 13 eran mujeres (54%) y 11 varones (46%), tuvieron la oportunidad de conocer y profundizar los objetivos, dinámica de trabajo y funcionamiento de la Mesa Nacional para la generación de empleo juvenil. El informe de la consultora, presenta las principales conclusiones de las mesas de trabajo, y los principales desafíos que los jóvenes participantes señalaron en la Mesa para la generación de empleo juvenil.

### *Producto 1.3. Programas integrados dirigidos a la juventud más desfavorecida*

---

<sup>31</sup> Documento Técnico: Insumo para la formulación de la Estrategia de Empleo Juvenil, Ernesto Abdala, Julio del 2010.

<sup>32</sup> Plan de Comunicación de la Mesa para la generación del empleo juvenil (2010?) [documento sin fecha]

<sup>33</sup> Véase: <http://www.mesaempleojuvenil.org/V2b>). Véase también el Segundo Informe sobre los Contenidos para el sitio Web de la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil, de octubre del 2009.

<sup>34</sup> Convenio interinstitucional para la generación de empleo intensivo y la contratación de mano de obra local.

<sup>35</sup> Seminario taller juventud, empleo e igualdad de oportunidades, octubre del 2009, Sistematización del encuentro, Consultora: María Magdalena Molinas Asunción, Paraguay, Noviembre del 2009.

En este producto se han implementado diversos tipos de programas. Por una parte el Programa apoyó a incubadoras de empresas (una del sector público y otra del privado), y emprendimientos productivos con jóvenes de poblaciones con altos índices de exclusión (jóvenes indígenas, de sectores marginados y con discapacidad).

En la Incubadora de Empresas de la Universidad del Cono Sur de las Américas, denominada INNOVA/UCSA, al 30 de junio de 2010, 209 (128 de la UCSA y 81 externos) jóvenes están dentro del programa de emprendimiento, 19 jóvenes están participando en un taller de 80 horas de capacitación para elaboración de Plan de Negocios, 8 Planes de Negocios que se están desarrollando con acompañamiento de tutorías personalizadas en áreas de contabilidad, administración, marketing y legislación, 2 empresas se tienen en la etapa de incubación (formalización), 3 convenios han sido firmados con organizaciones de la sociedad civil (CAMSAT, Club de Leones Ciudad Nueva y Asociación Etnobotánica para cooperación de programas de emprendimiento con sus asociados).

En la incubadora de Empresas de la Universidad Nacional de Asunción (INCUNA), hay 25 docentes de diferentes áreas de la UNA participaron del Curso de formación del docente emprendedor de 70hs, 29 participantes del Concurso Ideas de negocios con un total de 20 hs de tutoría, 19 Planes de Negocios que se están desarrollando con acompañamiento de tutorías personalizadas en áreas de contabilidad, administración, marketing y legislación, 1 empresa se encuentra en la etapa de incubación (formalización), y INCUNA Y RePABI (red de incubadoras de empresas del Cono sur) organizan una actividad en la que participan 10 incubadoras y 30 empresas incubadas de 5 países de la región: Tendencia de Tics y mercado mundial del software.

El Programa financia también emprendimientos productivos con jóvenes de zonas urbanas. A solicitud de la Mesa de Empleo juvenil, se contrató una consultoría para implementar al menos 6 emprendimientos productivos con jóvenes de sectores más vulnerables. Estos están siendo desarrollados con 89 emprendedores jóvenes (hombres y mujeres) de Asunción, Bañados Sur y Norte, Santísima Trinidad e Itaugua. Se realizó una línea de base a 94 familias (504 personas). Se están implementando 9 emprendimientos que afectan a unas 454 personas beneficiarias incluyendo a las unidades familiares. Se trabaja articuladamente con el Ministerio de Hacienda quien realiza el seguimiento del trabajo a través de la Mesa Productiva, Ministerio de Industria y Comercio a través de su Proyecto FOCEM (mejorar la competitividad y productividad de las microempresas); con el Ministerio de Justicia y trabajo a través de del SINAFOCAL y con organizaciones de la sociedad civil como la Fundación Paraguaya y Microsol, ambas organizaciones ofrecen financiamiento externo a los emprendimientos.

El Programa financia emprendimientos productivos con jóvenes indígenas. También a solicitud de la Mesa de Empleo juvenil, se contrató una consultoría para implementar al menos 4 emprendimientos productivos con jóvenes indígenas. Actualmente se cuenta con una base de datos de organizaciones de indígenas e indigenistas, instituciones y cooperación que facilitarán la intervención articulada. Se ha seleccionado a las comunidades Saria y Nepoxen (Pueblo Angaite/Chaco) y Acarymi (Pueblo Ava guaraní/Región Oriental) para aplicar el instrumento de consulta. De la primera reunión con las comunidades Saria y Nepoxen participaron 44 jóvenes y mujeres indígenas (41 mujeres y 4 hombres). De esta primera aproximación se ha podido destacar la posibilidad de realizar emprendimientos productivos conjuntos entre ambas comunidades en la línea de ganado, apicultura, avicultura y almacén de consumo.

El Programa ha complementado el trabajo iniciado de capacitación a jóvenes de la zona de Ñe'embucu

con la organización IDECO, y se han iniciado actividades de acercamiento con la ONG Kolping, líder en capacitación técnico profesional, con más de 8.000 egresados/as anualmente y con un 90% de inserción laboral de sus beneficiarios. Uno de los principales objetivos de esta colaboración es la de poder implementar, en una organización sin fines de lucro, programas de capacitación con base en el desarrollo de un modelo de formación en competencias para trabajadoras domésticas a nivel nacional, que pueda replicarse en otras organizaciones. El objetivo es de llegar a 200 jóvenes (hombres y mujeres) complementando el trabajar iniciado con el organismo del estado (SNPP) que estuviera determinado por el MJT, con una inclusión desde el sector privado complementaria tanto en el diseño como en la implementación al sector público.

El PC se encuentra apoyando fuertemente el trabajo del Sistema Integrado de Producción (SIP) como un sistema de articulación de todos los actores – tanto públicos como privados – que posibilitan la producción a nivel rural, en vistas de impulsar una política de Estado enfocada en el fortalecimiento de los pequeños productores rurales. La visita de campo de la evaluación tuvo la oportunidad de visitar algunos emprendimientos productivos en San Pedro. El SIP es una propuesta metodológica **novedosa** que pretende desarrollar programas productivos en comunidades donde se encuentran organizaciones de productores formalizadas o en procesos de formalización, fortaleciéndolos en su estructura organizativa y productiva. Las instituciones involucradas son el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Crédito Agrícola de Habilitación y el Ministerio de Hacienda a través de UES, a través de sus agencias regionales. El SIP se está implementando programas piloto en dos comunidades rurales de zonas priorizadas por el gobierno nacional: San Pedro y Ca'aguazu, y se están implementando 21 emprendimientos productivos. El Programa Conjunto apoya al SIP en el proceso de inclusión de jóvenes varones y mujeres, población a la que generalmente las políticas públicas no llegan en forma directa. Estos jóvenes pueden además acceder a los fondos rotatorios al inicio de la siembra y el saldo en el momento de la cosecha. Los fondos rotatorios son pagaderos al término del proceso de comercialización en un solo pago y con un pequeño interés que no excede al de la banca pública, una vez devueltos estos fondos a las Empresas Asociativas, se volverán a financiar los siguientes emprendimientos productivos de los asociados.

Por otra parte el SIP ha articulado con la instancia del gobierno encargada de la capacitación técnico profesional. Un avance importante ha sido la suma del SINAFOCAL con los cursos de capacitación para ambas comunidades y su participación en el Equipo Productivo del PC Oportunidades. Además se ha articulado con otro Programa de Gobierno Nacional, el PPR/MAG, que es de más largo plazo (3 años) y con un cronograma de actividades armonizado con el PCO, con el objeto de no realizar actividades paralelas y duplicadas entre ambos programas. Cada emprendimiento reúne a un mínimo de 8 jóvenes que se integran en una organización determinada con condiciones más favorables para iniciar la producción. Se trabaja directamente con 90 productores/as. De la misma forma se han contratado a la organización SER36, que está llevando adelante 10 nuevos emprendimientos en el XIV Departamento - Ca'aguazu. Se tiene una cobertura de 197 familias.<sup>37</sup>

Respecto al uso de herbicidas y insecticidas que prevé el Programa, el evaluador preguntó sobre la real necesidad de su uso en áreas tan pequeñas, dada la oportunidad de producir de manera orgánica, proteger el medio ambiente, el agua y la salud de las comunidades a corto, medio y largo plazo. Los

---

<sup>36</sup> Sociedad de Servicios Rurales y Cultura Popular

<sup>37</sup> Ver el informe sobre los Programas Iniciados y actividades realizadas periodo Agosto de 2009 / agosto de 2010, del Ministerio de Hacienda, Unidad de Economía Social – UES, Sección Economía Familiar Campesina.

jóvenes son quizás más sensibles a estos temas que sus padres, y parecía ser una oportunidad perdida por el Programa y las Naciones Unidas de promover una agricultura ambientalmente y económicamente sostenible, y si es posible, orgánica. Este tema está relacionado también con la propuesta metodológica del SIP y la replicabilidad de estos emprendimientos en el futuro.

El SIP explicó que se propuso desarrollar una Agricultura Conservacionista (Convencional), no necesariamente una agricultura orgánica, la cual implica un proceso de calificación de las condiciones ambientales, y al mismo tiempo contar con una certificadora acorde con las exigencias de cada producto. Además requiere un tiempo de mediano plazo (3 a 5 años) para su implementación, tiempo que el PC no dispone para los emprendimientos. Por otro lado, la producción de Agricultura Conservacionista a pequeña requiere de un manejo controlado del uso de los productos agroquímicos para proteger el medio ambiente. La Agricultura Orgánica a nivel mundial está en proceso de desarrollo con posibilidades de un mercado creciente, y en Paraguay se ha avanzado bastante, sobre todo a los que concierne a la producción de azúcar orgánico. El planteamiento de la incorporación de todo un territorio (asentamiento) podrá tener eco favorable de parte de los pequeños productores, siempre que el diseño del proyecto cubra los aspectos relativos al mercado, la tecnología, la certificación, y el financiamiento.

Por último y con el propósito de fortalecer un sistema referencial, se inició un trabajo coordinado con el Programa Conjunto *Invertir en la Gente* (PNUD-UNICEF-UNFPA) con el fin de proveer al Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) una solución informática, adaptada y adaptable, a los objetivos actuales y propios de la Institución. Se trata de incorporar al MJT en el SIGPA que es un sistema que viene llevando adelante el Gabinete social, para que el Estado, se cuente con un único registro de Beneficiarios por parte del Estado. El incorporar los sistemas de Capacitación técnico profesional en el sistema, le permitirá a la dirección de empleo del MJT poder gestionar de forma más eficiente las intermediaciones laborales uniendo la oferta con la demanda.<sup>38</sup> A través del SIGPA se desarrollarán un sistema para la implementación, el seguimiento y posterior transferencia de capacidades de un Software que contemple un Módulo Estadístico para el manejo de información de Ofertas y Demandas de empleos, de necesidades de capacitación y formación profesional, de mano de obra capacitada y disponible en todo el territorio nacional. Además, proveerá de módulos de gestión para el registro, control, seguimiento en detalle de todos los actores de este sistema de información: Buscadores de Empleo, empresas y puestos solicitados, seguimiento de incorporación laboral de los buscadores de empleo, necesidades de formación profesional, gestión de cursos dictados (programa, profesor, alumnos, clases, rendimiento, etc.).<sup>39</sup>

## ***Efecto 2. Condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información a potenciales migrantes creadas***

El Programa ha producido mucho menos productos respecto a este efecto. La ejecución era más baja que la ejecución del efecto 1 al 30 de Junio de 2010 (43%) reflejando la secuencia de ejecución del PC. Puede verse que este Efecto es el que cuesta más al país para desarrollar, aunque hemos dado grandes pasos con la puesta en marcha de diferentes procesos de capacitación, así como para el apoyo a la Dirección de Atención a las comunidades Paraguayas en el Extranjero (DACPYE). Por otro lado todo el proceso que se está llevando con relación al uso productivo de las remesas es sin duda muy útil para avanzar sobre este tema, y el Gobierno participa en todo el proceso con interés y planteamientos muy

---

<sup>38</sup> Ver <http://www.presidencia.gov.py/v1/?p=703> punto 3.3.

<sup>39</sup> Sistema de información integral del empleo y la formación profesional (documento sin fecha).

útiles. Algunos retrasos están explicados en la sección sobre la ejecución (por ejemplo en el tema de las remesas y de las instituciones financieras). Los resultados principales son los siguientes.

#### *Producto 2.1. Población potencialmente migrante informada.*

Se ha iniciado el proceso de capacitación en los diferentes estamentos públicos, sindicales y empresariales sobre la migración segura a partir de las guías de Migración Segura editadas el año pasado. Todo este proceso será liderado por el ministerio de Relaciones Exteriores, y específicamente por la dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero (DACPYE) creada recientemente.

En cuanto al Sector Mujer, la Secretaria de la Mujer en conjunto con UNIFEM están diseñando la implementación de las Guías, enfocándose sobre todo al interior del país y utilizando la estructura de las Secretarías de la Mujer de las Gobernaciones.

El Programa ayudó en un proceso de consulta con una serie de talleres, para la aplicación de guías informativas de migración segura. Existe un resumen de los cinco talleres consultivos para consultar a los grupos meta sobre la mejor manera de utilización de las Guías Informativas.<sup>40</sup> La estrategia definida fue elaborar un resumen de la Guía de Migración Segura, elaborada por la OIT, compuesta por 6 (seis) folletos (1000 ejemplares) sobre los siguientes temas: El por qué del enfoque en las trabajadoras migrantes internacionales; La toma de decisiones y preparación para trabajar en el extranjero; La contratación y viaje para conseguir trabajo en el extranjero; Trabajar y vivir en el extranjero; De vuelta a casa: regreso y reintegración; La trata de mujeres y niñas. La metodología de consulta consistió en la realización de talleres consultivos con representantes de: Sector Público, Sindicatos y Organizaciones Campesinas, Sector Privado, Organizaciones relativas a la Niñez, Adolescencia y Mujer, Medios de Comunicación.

#### *Producto 2.2. Sector público con mayor capacidad para diseñar e implementar políticas migratorias.*

Se ha finalizado la consulta y elaborado el Plan de capacitación sobre migración segura. Esta misma ha resultado en un proceso de capacitación y discusión sobre el proceso de migración en Paraguay. Con estos insumos, se inició el análisis descriptivo del nuevo modulo de migración poniendo particular atención en las condiciones en las que se da la migración, características socioeconómicas de los migrantes con perspectivas de género, frecuencias y modo de recibir el dinero y utilización de las remesas; se esperan los datos.

Se inició la elaboración de propuesta del programa básico de capacitación con una alianza con el Comité Interinstitucional de Población dependiente del Ministerio del Interior, a través del cual se llegará a 18 instituciones públicas.

El Programa dio apoyo en el proceso de internalización en el tema de la trata de las personas en las instituciones, y en la preparación del primer borrador de la política de Trata de personas, la cual ha sido elaborada por la Mesa interinstitucional de Trata de personas que lidera el ministerio de Relaciones Exteriores a través de la DAPYE. En el momento de la evaluación, la Mesa hacia los últimos ajustes de la política, para que el Ministerio de Relaciones Exteriores buscara la institucionalización de esta política

---

<sup>40</sup> Informe general de talleres del Proceso de Consulta para la Aplicación de Guías Informativas de Migración Segura sobre “Cómo prevenir la discriminación, la explotación y el abuso de las trabajadoras migrantes”, OIT.

vía decreto presidencial. Esto es un resultado muy importante del Programa, que ha trabajado, a través de la Mesa con 48 organizaciones miembros de la misma. Según los miembros encontrados durante la evaluación, la organización de la Mesa es una experiencia única desde el 2005, sin intereses económicos de las instituciones y replicable. Durante la evaluación, se pudo comprobar el grado de compromiso de las organizaciones y del Ministerio. La acción inmediata necesaria es el apoyo del Parlamento. La implementación de la política necesitara asignación presupuestaria, porque en este momento, ninguna institución tiene presupuesto, excepto de manera mínima una Dirección en las Secretarías de la Mujer.

Se ha trabajado con la DAPYE y se ha comenzado, con la creación de un curso virtual para los delegados consulares en el extranjero de forma virtual. Este curso servirá a las Delegaciones consulares para su escalafón diplomático, y estará ligado a la escuela de diplomáticos de Paraguay que depende del ministerio de relaciones exteriores. La idea es dotarlos de una reflexión más adecuada de todo el proceso migratorio y surtirlos de herramientas para que puedan atender de forma adecuada a los paraguayos que se encuentran con dificultades en el extranjero.

También se preparó un folleto con Informaciones útiles para paraguayos en el extranjero, que indica las direcciones de los consulados en algunos países y menciona los derechos del migrante, las leyes que protegen los derechos de las personas migrantes, y las que señalan el derecho de Paraguay de controlar quién entra en su territorio.

*Producto 2.3. Remesas, especialmente las provenientes del trabajo doméstico remunerado en el exterior, con mayor impacto en la calidad de vida de las familias involucradas.*

El punto inicial de este componente fue la contratación de un consultor para el diseño de productos financieros relacionados con remesas e incubadoras, y mecanismos de apalancamiento de los mismos.

El trabajo de la consultoría consistió en un análisis de marco normativo e institucional financiero vigente, unos posibles productos financieros, y algunos puntos que pudieran incorporarse a una propuesta de cambio en la legislación.<sup>41</sup> Se trata de un estudio muy importante sobre el tema de las remesas, los emigrantes y la familia receptora. Los objetivos son de reducir el costo de las remesas e inducir a los receptores y remitentes a operar por el mercado formal, buscando de esa forma mecanismos que amplíen la permeabilidad geográfica de la entrega de dichos recursos, sin que esto signifique al mismo tiempo un aumento significativo en el costo. Al mismo tiempo, se exploran alternativas y se observan los ejemplos que ayudarían a los receptores, que al utilizar el canal formal de transmisión de las remesas puedan conectar este servicio con instrumentos financieros de mercados que les genere la ciudadanía financiera. El PC está conversando con la Red de Microfinanzas, conformada por ocho instituciones financieras, bancarias y cooperativas, con el fin de que las mismas presenten proyectos que implementen las sugerencias surgidas de la consultoría financiera, para la firma de un convenio de colaboración para la implementación de los productos a través de sus IFIs. Entre los principales productos posibles de implementación se encuentran las Tarjetas pre-pago, recargable; Microseguros; Vivienda e hipotecas; Mejora de viviendas; Ahorro programado, inversión en educación y emergencias.

### ***Efecto 3. Estrategias implementadas dirigidas al trabajo doméstico remunerado juvenil***

---

<sup>41</sup> Ver el estudio sobre el tema de las remesas, los emigrantes y la familia receptora (borrador sin título, sin fecha)

A pesar de un nivel de ejecución más bajo que en los otros dos efectos (32 %), el Programa ha producido una cantidad importante de documentos muy estratégicos con respecto a este tema. Como lo hemos señalado, existe una apropiación fuerte de muchos actores y contrapartes. Respecto a los resultados esperados para este efecto, haciendo referencia al primer informe semestral del 2010, se presentaron más dificultades en el Resultado 3 sobre el trabajo doméstico, para poder poner en funcionamiento todas las actividades previstas, ya que las actividades en marcha han puesto a todos los sectores en su límite de implementación, a pesar de un fuerte interés del gobierno sobre las grandes desigualdades de las jóvenes mujeres trabajadoras domésticas remuneradas, y de una fuerte movilización de los diferentes sectores. Durante el proceso de consultas sobre los cambios legales a los diferentes sectores, no se han llegado a acuerdos sustanciales entre los diferentes sectores implicados. Se han encontrado dificultades para encontrar consultores, para realizar actividades de capacitación sobre derechos laborales de las trabajadoras domésticas a diferentes niveles de funcionarios públicos. Se ha reconocido que el trabajo con religiosas en el campo de promoción y defensa de derechos implica un proceso más lento, que requiere en primer lugar, una labor de construcción de confianza y de apropiación de la propuesta, así como el desarrollo de capacidades para la articulación con los organismos del Estado encargados de proteger y garantizar los derechos de las trabajadoras domésticas. Finalmente, el programa piloto con el Ministerio de Educación tiene muchas dificultades, ya que el Ministerio no ha conseguido comprometerse con el proceso y poder incorporar esta posibilidad a los diferentes espacios donde exploró la relevancia de colocar el programa para asegurar a trabajadoras domésticas el acceso a la educación básica. Algunos retrasos están explicados en la sección sobre la ejecución. Sin embargo, lo que se ha logrado en este aspecto es relevante y tiene muchísimo potencial. Los resultados principales son los siguientes.

*Producto 3.1. Sistema legal y administrativo mejorado para equiparar derechos del trabajo doméstico remunerado con el resto de los asalariados, prevenir el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros y disminuir los riesgos asociados al trabajo doméstico.*

El Programa llevó un proceso de consultas sobre los cambios legales a los diferentes sectores. Es importante entender que durante el proceso de consulta, no se ha llegado a acuerdos sustanciales entre los diferentes sectores implicados, pero ha sido de suma utilidad conocer los argumentos en pro y en contra de los diferentes actores.

Sucesivamente, se elaboró un borrador de ley para las trabajadoras domésticas. Se ha contratado una consultoría para la elaboración de una propuesta de ley de regulación del empleo doméstico que elimine la discriminación legal que afecta a esta categoría laboral y discrimina a las empleadas del trabajo doméstico. La propuesta de ley estará ajustada a los principios de igualdad no discriminación establecidos en la Constitución Nacional paraguaya y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Es un resultado muy importante del PC, dado que nunca antes se había tratado este tema de las trabajadoras domésticas de una manera tan sistemática, especialmente en el sistema jurídico interno.

El PC ha incorporado en el Examen Periódico Universal – Paraguay Informe del Equipo de País 2010, en la parte de contexto y de recomendaciones al gobierno, la promulgación de una ley sobre trabajo doméstico que equipare derechos con los demás trabajadores, y se ha incluido una recomendación específica sobre el caso de las Criadas (trabajo infantil doméstico) para que se atiendan las recomendaciones del comité de Seguimiento de la convención de los Derechos del Niño, donde se recomienda penalizar esta práctica.

Por otro lado se está trabajando con el Instituto de Previsión Social (IPS) que el año pasado sacó una resolución por la que permita la incorporación al seguro de salud a todas las trabajadoras y trabajadores domésticos del país. Esta resolución del Instituto de Previsión Social (IPS) del 2009 extiende el seguro social obligatorio del personal del trabajo doméstico a todo el territorio nacional y establece su reglamento de aplicación.<sup>42</sup> Frente a esta resolución, los empleados del IPS no se encontraban preparados para atender a las trabajadoras domesticas, sobre todo por cuestiones de discriminación. El PC apoya la Dirección de Obrero Patronal (encargada del seguro del personal domestico) y los empleados del IPS para que conozcan los derechos y el seguro de salud de las Trabajadoras Domésticas. Por otro lado se han detectado muchos fraudes al seguro asegurando personas que no son trabajadoras domesticas, por el bajo costo de la cotización, por lo que se está creando un sistema para evitar fraudes en el Seguro de las Trabajadoras Domesticas. Es una resolución muy importante y un logro significativo del Programa. La registración al seguro ha aumentado substancialmente Se pasó de una base de 801 aseguradas antes de la medida a 4.026 un año después.

Esto fue el resultado iniciado por la OIT hace años, que el Programa potenció, y por el cual actuó de catalizador.<sup>43</sup> Hubo todo un trabajo preparatorio conducido por el Programa. Se organizaron talleres de consulta participativos en el 2009, que buscaban sistematizar las experiencias expuestas por diversos sectores de manera que determinara las necesidades de las Trabajadoras Domésticas respecto sus Derechos Laborales y de Seguridad Social y las medidas tanto legales como administrativas necesarias para revertir las problemáticas propias de este Colectivo de Trabajadores/as.<sup>44</sup> Se organizaron también otros talleres con funcionarios/as del Instituto de Previsión Social (IPS) referentes al seguro doméstico recientemente ampliado en todo el país. El informe tiene la particularidad de centrarse en las irregularidades del Seguro del Servicio Doméstico más frecuentes y los mecanismos para evitarlas, las situaciones que dificultan el buen funcionamiento, las otras irregularidades del funcionamiento de la institución, y las sugerencias para mejorar el servicio a los asegurados.<sup>45</sup>

En cuanto a las actividades de capacitación sobre Derechos laborales de las TDR en los diferentes niveles de funcionarios públicos, a pesar de la dificultad de encontrar consultores, se han iniciado las acciones para la contratación de una organización que pueda capacitar sobre los derechos laborales de las TDR a funcionarios públicos involucrados en la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, y se iniciaron gestiones para llevar a cabo un proceso de capacitación al menos a 100 funcionarias/os públicos del Sistema Nacional de Formación técnica y Laboral (50) y del Sistema de Administración de Justicia (50), sobre derechos laborales de trabajadoras del empleo doméstico, incluyendo el diseño de un modelo de réplica de las capacitaciones, a fin de reproducirlas en un esquema de capacitación de capacitadores.

El PC preparó un Plan de capacitación para la asociación de empleadas del servicio domestico, que es otro logro importante del PC. La Asociación de Empleadas del Servicio Doméstico del Paraguay (AESD o la Asociación) realizó este Plan que recoge los delineamientos para poner en marcha la propuesta, para

---

<sup>42</sup> Resolución del Instituto de Previsión Social sobre la extensión del seguro social obligatorio del personal del servicio domestico.

<sup>43</sup> Ver <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/igu/igu024.pdf>

<sup>44</sup> Informe final del "Producto 6" sobre trabadoras domesticas y seguridad social, Marcos A. Köhn Gallado y Melissa Duré, Abril 2010. Dos otros documentos complementarios intitulados "La consulta para la elaboración de los posibles cambios legislativos y en la seguridad social de trabajadores domesticas" completan la información del informe final sobre las consultas (Informe Final de Comunicación y artículos de prensa).

<sup>45</sup> Informe del OIT, Seguro del servicio doméstico en el Paraguay, Sistematización de talleres (Producto 3: "Sistematización de los resultados de las reuniones en Asunción y Paraguari"), OIT, Instituto de Previsión Social, Asunción, Agosto 2010.

lograr su objetivo de capacitación como un instrumento para fortalecerse organizacionalmente y para el crecimiento de sus asociadas. El Plan ha sido concebido como una guía que orientará el trabajo de formación de las asociadas, así como de empleadas del servicio doméstico del Paraguay, aun cuando no formen parte de la Asociación.<sup>46</sup>

*Producto 3.2. Ciudadanía y sector público con mayor información sobre los derechos laborales y ciudadanos y la situación del trabajo doméstico remunerado.*

El PC ha elaborado un Plan de comunicación muy detallado, dirigido al sector domestico, llamado Plan participativo de comunicación para la sensibilización en derechos laborales y ciudadanos y la valoración del trabajo doméstico. La campaña de comunicación para sensibilización del trabajo doméstico en Paraguay forma parte de las estrategias propuestas en el marco del Programa Conjunto que tiene como objetivo ampliar las capacidades y oportunidades de la juventud en situaciones de pobreza y vulnerabilidad, especialmente de las trabajadoras domésticas remuneradas, se ubica en la línea de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, del II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y del Programa de Trabajo Decente. La elaboración del plan de comunicación/sensibilización se hizo de forma participativa en un plan de tres niveles (campaña masiva, trabajo con la prensa, comunicación comunitaria) acerca de los derechos laborales, ciudadanos del trabajo doméstico, valoración del trabajo doméstico.

Adicionalmente, se ha finalizado un estudio sobre el tratamiento de la prensa durante el 2009 en el tema del Trabajo Domestico, así como un análisis de diferentes productos de comunicación nacional, regional y mundial sobre el tema. Estos estudios ayudarán a dar mayor coherencia al proceso de comunicación en el marco del trabajo domestico, igualmente ha servido como línea de base con relación a la cantidad de noticias y como tratan el tema. Se ha identificado una organización que tiene mucha experiencia en el trabajo con los medios, periodistas y prensa en general para que desarrolle todo un trabajo, en torno a las fuentes de información, lenguaje de derechos para tratar los temas relacionados a la mujer y en especial de trabajo domestico.

Se iniciaron gestiones para la realización de un seminario internacional sobre *Políticas de Cuidado*, así como una iniciativa de intercambio con los debates y avances de la experiencia actual del Gobierno de Uruguay en este campo. Esta iniciativa se desarrollará con la cooperación de la oficina de UNIFEM en Uruguay, con la cual se propiciará una experiencia de cooperación sur-sur.

En mayo de 2010, se realizaron seis reuniones de trabajo denominadas “Diálogos preparatorios hacia la 99ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT): Trabajo decente para las y los trabajadores domésticos”.<sup>47</sup> El objetivo fue difundir y analizar con diferentes sectores, en el marco del contexto local, el contenido y las propuestas del informe Trabajo decente para los trabajadores domésticos, incluido en el orden del día de la 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Participaron en total 110 representantes de los sectores convocados: organizaciones sindicales, asociaciones de trabajadoras domésticas, instituciones gubernamentales encargadas de las políticas públicas de empleo, seguridad

---

<sup>46</sup> Plan de capacitación para la asociación de empleadas del servicio domestico del Paraguay, Septiembre 2009 – Diciembre 2010, Centro de Documentación y de Estudio, en cooperación con la Asociación de Empleadas del Servicio Doméstico del Paraguay, septiembre de 2009.

<sup>47</sup> Diálogos preparatorios hacia la 99ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT): Trabajo decente para las y los trabajadores domésticos

social e igualdad de género, organizaciones del sector empresarial, operadores/as de justicia y justicia laboral y organizaciones de la sociedad civil.

*Producto 3.3. Trabajadoras domésticas remuneradas con capacidades laborales aumentadas, con conocimiento de sus derechos laborales y ciudadanos, y organizadas.*

El PC desarrollo un trabajo apoyó al VMT para la de creación de una Red de Centros de Atención a Trabajadoras Domésticas, diseñado con el formato de un Circuito de Intervención, este se encuentra en proceso de desarrollo. Las contrapartes del PC directamente involucradas son la Dirección de la Mujer Trabajadora del Viceministerio del Trabajo y la Secretaría de la Mujer. En primer lugar, se ha elaborado un diagnóstico de los centros comunitarios que realizan trabajos de apoyo al sector de empleadas del servicio doméstico. Estos centros constituyen recursos de diversas congregaciones religiosas, las cuales junto con el trabajo pastoral realizan acciones de protección y promoción social de mujeres jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad. Dada la legitimidad de la labor de estos centros y la incidencia de su trabajo en poblaciones a las que el PC busca llegar con esta actividad, se ha considerado que los mismos constituyen contrapartes válidas que desde la sociedad civil tienen la capacidad de apropiarse de las estrategias, de los objetivos propuestos y pueden desarrollar acciones de coordinación a largo plazo con las estructuras institucionales del Estado. No obstante, se ha reconocido que el trabajo con religiosas en el campo de promoción y defensa de derechos implica un proceso más lento, que requiere en primer lugar, una labor de construcción de confianza y de apropiación de la propuesta, así como el desarrollo de capacidades para la articulación con los organismos del Estado encargados de proteger y garantizar los derechos de las trabajadoras domésticas. El siguiente punto en el cronograma de trabajo es el diseño del servicio, la validación del mismo por las partes involucradas y su posterior puesta en marcha. El resultado será un servicio mixto de cooperación entre organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos.

Se organizaron también una serie de eventos, por ejemplo, una actividad en apoyo al VMT por el Día Internacional la Mujer, con una exposición de fotos de trabajadoras, un taller con los Centros de atención para poder poner en contexto todo el trabajo que se viene realizando en el marco de la estrategia dirigida al Trabajo Domestico, una reunión con todos los actores que están interviniendo en el tema de Trabajo Domestico, para que cada uno entienda su papel y aporte a la estrategia dirigida a las Trabajadoras Domestica y de esta manera incrementar el impacto de las acciones.

Se están llevando a cabo las gestiones para la contratación de una organización para el desarrollo de un proceso de fortalecimiento de las organizaciones de trabajadoras domésticas existentes. Se prevé la elaboración de una agenda de trabajo que permita a las organizaciones de trabajadoras del empleo doméstico capitalizar la experiencia y dar sostenibilidad a las acciones emprendidas. Las contrapartes del PC directamente involucradas en esta actividad son la Dirección de la Mujer Trabajadora del Viceministerio del Trabajo y la Secretaría de la Mujer.

De igual forma el PC Oportunidades de apoyo, y el Encuentro de Trabajadoras Domésticas organizado por la Juventud Obrero Católica, la Asociación de Empleadas del servicio Doméstico y el Hogar Santa Librada en las instalaciones del Seminario Metropolitano los días 27 y 28 de marzo 2010 en homenaje al día del Trabajo Doméstico.

El PC preparó un plan específico con las líneas de acción del PC para el año 2010 respecto a la capacitación a trabajadoras domésticas remuneradas en Encarnación, Itapúa. El documento presenta un análisis de situación, y la estrategia del programa para atender 160 TDR en las ciudades de Asunción y

Encarnación, que promueve la continuidad de los estudios formales, e impulsa la formación y capacitación a trabajadoras domésticas remuneradas albergadas principalmente en los Hogares.<sup>48</sup>

En el marco del programa, el Viceministerio del Trabajo del Ministerio de Justicia y Trabajo, ha creado por resolución ministerial, el Centro de Atención a las Trabajadoras Domesticas, que funciona bajo la Dirección de la Mujer trabajadora, para prestar un servicio de orientación a las trabajadoras domesticas que busquen información, quieran plantear denuncias por la violación a sus derechos, o estén buscando orientación y acompañamiento frente a la violación de alguno de sus derechos, sean laborales o de violencia domestica.<sup>49</sup> Esto es un logro importante del PC, y merece destacarlo como un logro de fortalecimiento institucional.

Otro de los centros que se está fortaleciendo es el de la JOC (Juventud Obrera Cristiana), que cuenta con un espacio de albergue para las trabajadoras domesticas que no tiene a donde ir los fines de semana cuando deben dejar la casa de sus empleadores. El programa se enfoca en la divulgación de los derechos laborales y ciudadanos a las trabajadoras domesticas con las que la JOC interactúa tanto en la capital como en el interior del país.

Finalmente se está trabajando con el fortalecimiento de dos centros de capacitación técnico profesional, para que cree mecanismos de becas para trabajadoras domesticas jóvenes que quieran diversificar su trayectoria laboral, e incursionar en otros sectores de la economía del país.

Finalmente en el área de fortalecimiento de los Centros estamos explorando junto con la Dirección de La Mujer trabajadora como fortalecer un Centro de Atención a Trabajadoras Domesticas que se encuentra en Horqueta, al norte del país, donde no existe fácil acceso.

Por otro lado, la Secretaria de la Mujer, en el marco del eje de la participación y posicionamiento de la mujer de esta parte del estado, se encuentra llevando adelante una seria de talleres de capacitación a mujeres trabajadoras domesticas no organizadas del interior del país, sobre todo diseminando sus derechos, los beneficios de las organizaciones de trabajadoras domesticas y llevando adelante el plan de capacitación que se formulo en 2009 con la Asociación de Trabajadoras Domesticas.<sup>50</sup>

El PC apoyó el Encuentro Nacional de Trabajadoras Domésticas del Paraguay en 2009, que fue considerado el más importante por su cobertura nacional. En el informe, el PC recuperó relatos y problemáticas expresadas por mujeres y hombres trabajadores domésticos reunidos en el Encuentro Nacional de Trabajadoras Domésticas, en Asunción (27 al 29 de noviembre de 2009).<sup>51</sup> El Programa convocó a mujeres y hombres trabajadores domésticos entorno al lema “Tenemos derechos para conquistar”, facilitando un espacio de conversación e intercambio de experiencias locales e internacionales. Este encuentro propuso facilitar encuentros basados en las historias de vida de trabajadoras domésticas de modo que se identificaran las características compartidas en las vivencias

---

<sup>48</sup> Programa de Acción, Capacitación a trabajadores domesticas remuneradas.

<sup>49</sup>Resolución No 124 del Ministerio de Justicia y Trabajo sobre la Oficina de Atención para las trabajadoras domestica, 15 de Febrero de 2010.

<sup>50</sup> <http://www.ultimahora.com/notas/334077-Trabajadoras-domesticas-son-capacitadas-para-conocer-y-ejercer-sus-derechos->

<sup>51</sup> Encuentro Nacional de Trabajadoras Domésticas del Paraguay – Recuperación de relatos y problemáticas emergentes, Tessa Rivarola, Lirio Obando, Carolina Fernandez, noviembre del 2009.

laborales, y también recuperar experiencias de organizaciones de trabajadores de hogar en Latinoamérica. Participaron al encuentro 67 mujeres y 6 hombres de distintos lugares del país.

El PC organizó también un taller sobre el trabajo doméstico como trabajo digno. Un informe recoge los puntos tratados en el taller mencionado, con la participación de la Asociación de Empleadas del Servicios Doméstico del Paraguay. El evento ha sido realizado en el marco de IV Encuentro Feminista del Paraguay, llevado a cabo en la ciudad de San Bernardino.<sup>52</sup>

El PC ha trabajado con el Programa Pobreza de UNIFEM en la realización de un reporte sobre la situación del Trabajo Domestico de Paraguay.<sup>53</sup> En este mismo marco, se ha realizado un intercambio de trabajadoras domesticas de Paraguay con las organizaciones de trabajadoras domesticas de Brasil, Guatemala y Bolivia, con el fin de prepararse para la participación en la conferencia internacional del Trabajo.

El programa piloto con el Ministerio de Educación tuvo dificultades, sin embargo el MEC está comprometido y llevando adelante una experiencia piloto y para ello ha conformado un equipo técnico que da seguimiento a la aplicación del programa piloto para realizar todos los ajustes necesarios para la incorporación dentro del MEC. El Ministerio ha conseguido comprometerse con el proceso, ha incorporado esta experiencia en los diferentes espacios, y ha asegurado a las trabajadoras domesticas el acceso a la educación básica por lo cual se está trabajando en una alianza estratégica entre el Vice ministerio de la juventud (que es parte del Ministerio de Educación), el Ministerio de Educación a través del programa PRODEPA (Capacitación permanente de Adultos) y la ONG SUMANDO. El mismo, busca agilizar el trabajo desarrollado e implementar el programa piloto en Asunción.

A partir del comienzo del año se lanzaron los primeros cursos de profesionalización del trabajo domestico en dos centros de Atención, uno en Asunción y otro en Encarnación. En el mes de junio ya han egresado 34 trabajadoras domesticas.<sup>54</sup>

Otras actividades importantes han sido realizadas para este efecto.<sup>55</sup>

## **b. Nivel de ejecución**

En esta sección se presentan los montos y porcentajes de ejecución presupuestaria agregados por agencia y por efecto y se hace un análisis de los mismos.

El presupuesto total del programa es de \$3.671.934.

En esta sección se presentan los niveles de ejecución anuales, y los porcentajes de ejecución

---

<sup>52</sup> Taller “El trabajo doméstico como trabajo digno ¿Por qué nos restan derechos?”, (Realizado en el IV Encuentro Feminista del Paraguay, Octubre 2009) y el informe final Elaborado por Sofía Espíndola Oviedo:

<sup>53</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=V5J-rYyIKjk>

<sup>54</sup> <http://www.ultimahora.com/notas/332473-Mujeres-se-profesionalizan-en-el-trabajo-domestico>

<sup>55</sup> Ver por ejemplo: el resumen de la visita al Ministerio de Trabajo de Argentina en el marco de conocer Experiencias de Profesionalización del Servicio Domestico en el 2009; la Implementación del curso de profesionalización para trabajadoras domésticas remuneradas en asunción, Informe al culminar el primer curso de profesionalización para tdr de Asunción; el Curso de profesionalización trabajadoras domesticas remuneradas, implementación de cinco módulos de profesionalización, Ministerio de Justicia y Trabajo y del Sistema de Naciones Unidas, Isolina Centeno Úbeda, Coordinadora – Encarnación, Paraguay, Junio 2010.

presupuestaria agregados por agencia y por efecto y se hace un análisis de los mismos.  
El nivel de ejecución financiera anual es el siguiente:

Ejecución año 1: \$ 562.656.-

Ejecución año 2: Primer semestre \$1.158.256, más

Ejecución prevista para segundo semestre del 2010 y tercer año: \$ 1.951.022.

**Cuadro 1: Nivel global de ejecución total del Programa por Efecto directo hasta el 15 de octubre del 2010**

<b>Resultado</b>	<b>Monto Total Previsto</b>	<b>Monto Ejecutado</b>	<b>% de Ejecución</b>
1. Capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables incrementadas.	1,067,000	657,592	62%
2. Condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información a potenciales migrantes creadas	700,905	275,835	39%
3. Estrategias dirigidas al trabajo doméstico remunerado juvenil implementadas.	1,114,600	354,397	32%
Gastos Administrativos	789,429	417,789	60%
<b>TOTAL</b>	<b>3,671,934</b>	<b>1,705,613</b>	<b>46%</b>

Fuente: Unidad Ejecutiva PC

El cuadro 1 muestra una ejecución de contrastes. El efecto 1 para implementar una capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables tenía una ejecución alta (62%). El efecto 2 que busca crear condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información de potenciales migrantes, tenía una ejecución inferior (39%). El efecto 3 relativo a las estrategias dirigidas al trabajo doméstico remunerado juvenil, es el que contaba con el menor nivel de ejecución presupuestal (32%).

Cabe mencionar que la lógica de intervención del proyecto permite entender mejor esta ejecución diferenciada. El primer año estaba centrada toda la atención en el componente uno, ya que es un componente más político y que hubiera dado el paraguas institucional, y se hicieron algunas acciones de los componentes dos y tres. El segundo año, el componente uno disminuyó, y tomaron más importancia el dos y tres, dejando para el tercer año cerrar los componentes, sistematizar las buenas prácticas y las diseminarlas.

**Cuadro 2: Nivel global de ejecución total del Programa por agencia hasta el 15 de octubre del 2010**

Agencia	Monto Total Previsto	Monto Ejecutado	% de Ejecución
PNUD	1,551,549	856,135	55%
OIT	1,368,696	697,814	51%
UNIFEM	356,319	79,281	23%
UNFPA	134,820	30,480	23%
UNICEF	260,550	41,904	16%
<b>TOTAL</b>	<b>3,671,934</b>	<b>1,705,613</b>	<b>46%</b>

Fuente: Unidad Ejecutiva PC

Según las cifras de ejecución del cuadro 2 al 15 de octubre del 2010, el nivel global de ejecución del Programa es de 46 %, lo cual es moderado. Adicionalmente, cuando se escribió el informe de gabinete, basado en cifras del 30 de junio del 2010, llamó la atención el hecho que UNFPA había ejecutado solo el 16%, UNICEF el 18% y UNIFEM el 23 %. Esta situación ha cambiado un poco desde junio del 2010, debido al segundo desembolso, como lo muestran los cuadros 1 y 2.

En el informe de gabinete, se había notado los siguientes puntos con respecto a la ejecución de las agencias. En primer lugar, el informe de misión de la sede de Junio del 2010 notó que en términos de avance en las actividades y productos previstos, el PC experimentaba en la época con un cierto retraso en algunos componentes particularmente a cargo de UNIFEM, y puesto que se trataba de actividades claves, la sede había considerado que eso representaba un riesgo para la intervención en el tema del trabajo doméstico. La sede había recomendado analizar los obstáculos encontrados para la implementación y acordar con la mayor brevedad posible las medidas más adecuadas para superar dichos obstáculos. En segundo lugar, en sus comentarios de Julio del 2010 sobre el informe semestral, la sede indicaba que puesto que el PC había recibido el segundo desembolso solo recientemente, los niveles de ejecución que reflejaba eran lógicamente bajos. La sede había apreciado el hecho de que el plan de trabajo del año 2 incluyera el presupuesto pendiente por ejecutar del año 1, lo cual proporcionaba una buena idea sobre los productos que deberán ser potenciados para superar el retraso. En último lugar, el informe semestral del 2010 notó que la coordinación dentro del Gobierno es el factor principal que ha afectado la ejecución del PC.

En el informe de gabinete, el evaluador había identificado precisamente los retrasos que aparecían potencialmente más problemáticos dado los bajos niveles de implementación. El evaluador abordó estos temas en las entrevistas, especialmente con las agencias y en las reuniones del Comité de Gestión. Posteriormente, durante la reunión de cierre, el evaluador presentó su análisis preliminar y pidió que a cada agencia (UNIFEM, UNICEF, UNFPA que tenían niveles de ejecución bajos, y el PNUD) se le provea con unas breves explicaciones y adicionalmente con el estado de ejecución de las actividades por las cuales se identificaron algunos retrasos, se realizó un seguimiento por correo electrónico después de la misión. En el caso del PNUD, no había un nivel de ejecución bajo (73 %), sin embargo, durante la reunión con el Comité de Gestión, se discutió el hecho de que ha habido cambios de circunstancias importantes para algunos productos por esta razón, se le pidió al PNUD que otorgara explicaciones. Idealmente, y

para complementar el panorama, se hubiera podido pedir a la OIT que provea una información similar, sin embargo, no se consideró esencial hacerlo, dado que no parece haber en el caso de esta agencia problemas similares de baja ejecución o de cambios importantes de circunstancias.

Las agencias dieron una información que el consultor considera muy útil para el Programa Conjunto, y para esta evaluación, porque permitirá a todos conocer la situación exacta de estas actividades, especialmente en el contexto de las preocupaciones de la sede sobre la ejecución. Por estas razones, el consultor ha incluido esta puesta al día en anexo de este informe. Ver Anexo 5: Actualización sobre la ejecución de productos con bajos niveles de implementación, especialmente de las agencias con niveles más bajos de ejecución.

Como aparece el análisis del Anexo 5, los niveles de ejecución menores de UNIFEM y UNICEF, y en menor medida de UNFPA están relacionados sobre todo a los efectos 2 y 3. Con relación al efecto 2, de las 17 actividades planificadas en este resultado, solo dos corresponden a UNIFEM. Una de las cuales se encuentra condicionada por otra actividad correlativa de PNUD (la actividad 2.3.3., ver referencia en la tabla sobre el estatus de la actividad); la otra se encuentra en etapa de inicio, por lo que no existe el riesgo de que el retraso de estas dos actividades pueda afectar significativamente las líneas de acción del programa conjunto respecto a la información de la población potencialmente migrante y a las remesas de las trabajadoras domesticas en el extranjero. En relación al efecto 3, el retraso de UNIFEM está siendo subsanado, sobre todo después de la reciente adjudicación a tres organizaciones de las siguientes actividades: 3.1.10, 3.1.12 y 3.3.8., y las acciones de la línea 3.2.5., a ser iniciadas en breve.

Una de las principales dificultades de UNIFEM para poder ejecutar dichas actividades ha sido la escasez de propuestas presentadas por parte de entidades paraguayas a las convocatorias lanzadas por UNIFEM. En este sentido, una de las dificultades ha sido la limitada capacidad profesional disponible en el país, donde el escaso número de organizaciones con la experiencia requerida se encuentra con demandas de trabajo. Un ejemplo de ello es que en las últimas tres consultorías adjudicadas solo se logró el resultado después de tres llamados a convocatoria, dado que para entrar en concurso se deben reunir un mínimo de tres propuestas de calidad equivalente. Esas experiencias aportaron como aprendizajes algunas estrategias prácticas para minimizar el impacto de esta dificultad.

Con relación al trabajo doméstico también cabe señalar que se trata de un grupo con una idiosincrasia particular. Todavía no se encuentra suficientemente establecido. Este proceso de promover su constitución como actor conlleva que la mayoría de las actividades emprendidas demanden periodos más largos, a fin de facilitar y garantizar el proceso de construcción del grupo, de su agenda política, etc.

Respecto a la implementación del Efecto 2 y de la actividad a cargo del PNUD relacionada con los productos financieros vinculados a remesas con entidades micro financieras, cooperativas u organizaciones de la sociedad civil, han cambiado las condiciones existentes desde el diseño del Programa, dado que las instituciones financieras ofrecen actualmente productos para los migrantes y sus familias. Las dificultades han sido las siguientes: el cambio en la oferta de productos financieros para remesas entre el diseño del Programa y la actualidad, que ha forzado la realización de cambios en lo que el Programa debe impulsar; el atraso en los avances y la conclusión final de la consultoría; y la poca pro actividad de la Red de Microfinanzas para asumir las tareas sugeridas por la consultoría. Existe una actividad ligada a esta, que corresponde a UNIFEM, pero ya se ha acordado tanto con esta agencia como con la Secretaria de la Mujer, que una vez se tenga el informe final se lo remitiremos a fin de que puedan avanzar en la consulta sobre la propuesta de cambio con redes y organizaciones de mujeres

incluyendo a las TDR.

Respecto a la actividad 2.2.3. Incorporación de un módulo específico sobre la migración en las encuestas de hogares, y capacitaciones en el Ministerio del Interior, a cargo de UNFPA, esta actividad está lograda y por esta razón, no se analizó en el anexo. El detalle era más bien para lograr que el programa acompañe a la mesa en la implementación de la política porque en las actividades no está planificado.

En conclusión, por sí mismos, los niveles de ejecución presupuestaria no parecen particularmente preocupantes dado que la mayor parte de las actividades están en desarrollo. Algunas dificultades han sido o están siendo superadas. En algunos casos, las dificultades en la implementación podrían surgir de retrasos debido a acontecimientos que no dependen del control del Programa (por ejemplo el tema de la capacitación con la Propuesta para la reestructuración del sistema de formación profesional en Paraguay), los productos financieros para las remesas, las varias convocatorias lanzadas y la limitada capacidad profesional disponible en el país, etc. De todas formas, un monitoreo más sistemático será de suma importancia para el resto del ciclo, y quizás el ejercicio conducido durante esta evaluación intermedia podrá ser útil como referente.

El mérito del ejercicio ha estado en el proceso, porque ha ayudado al equipo del PC a analizar estos retrasos, y además, ha dejado una metodología para monitorear las actividades más cruciales en el futuro. Por fin, este ejercicio mismo llevó a los actores a emprender acciones para la ejecución de estas algunas actividades, como lo demuestra la columna “Soluciones” del Anexo 5.

### **c. Comunicación e incidencia**

El Programa ha formulado recientemente una estrategia de comunicación e incidencia. El Plan de Comunicación, que es bastante completo, propone instalar en la agenda pública nacional la necesidad de implementar una política de estado orientada a la población joven, con énfasis en los segmentos más pobres, en el marco del cumplimiento de los objetivos del milenio. Al mismo tiempo, el plan busca facilitar las relaciones y la interacción entre los ejecutores del Programa y los destinatarios y la ciudadanía, mediante la selección adecuada de canales, medios y herramientas de comunicación, la elaboración de los productos más apropiados, la aplicación de estrategias acertadas, la definición de objetivos específicos y metas que permitan alcanzar los resultados esperados, con un equipo profesional, instancia de coordinación, calendario, presupuesto y sistema de evaluación. El plan ha definido también un mapa de públicos. Busca facilitar las relaciones y la interacción entre los ejecutores del Programa y los destinatarios y la ciudadanía.

Adicionalmente, el PC ha elaborado un Plan de comunicación muy detallado, dirigido al sector doméstico, titulado Plan participativo de comunicación para la sensibilización en derechos laborales y ciudadanos y la valoración del trabajo doméstico. La campaña de comunicación para sensibilización del trabajo doméstico en Paraguay forma parte de las estrategias propuestas en el marco del Programa Conjunto que tiene como objetivo ampliar las capacidades y oportunidades de la juventud en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente de las trabajadoras domésticas remuneradas, se ubica en la línea de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, del II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y del Programa de Trabajo Decente. La elaboración del plan de comunicación/sensibilización se hizo de forma muy participativa un plan de en tres niveles (campaña masiva, trabajo con la prensa, comunicación comunitaria) acerca de los derechos laborales, ciudadanos del trabajo doméstico, valoración del trabajo doméstico.

Sin embargo, hay que destacar el hecho de que a la hora del diseño, la comunicación del Programa fue incluido en último momento y se encuentra colocada en una actividad resultado del Resultado 3, con un presupuesto muy bajo de \$15,000, para actividades generales de comunicación. Por falta de presupuesto, ha sido difícil colocar los temas del PC en los medios de comunicación. Nadie en el equipo del Programa se dedica tiempo completo a la preparación de productos de comunicación. Algunos folletos se han producido, díptico del PC, como por ejemplo un tríptico para los Paraguayos en el extranjero, un tríptico para las trabajadoras domesticas (hecho por ellas mismas a través de un proceso que consideraron muy exitoso y útil de consulta con una variedad de actores), o una página web para los Paraguayos en el extranjero. Se han identificado estrategias de comunicación alternativas para el colectivo de las TDR como los periódicos y las Radios Farra y Comunitaria, que escuchan las trabajadoras y un spot ha sido realizado sobre la igualdad de oportunidades, con una ONG (spot realizado en el marco del Encuentro nacional de TDR 2009 conjuntamente con el programa Pobreza). La prensa asistió a la entrega de los títulos de las capacitaciones, a pesar que los derechos de las trabajadoras era un tema muy sensible.

No hay duda de que las iniciativas de comunicación e incidencia contribuyen a muchos logros concretos definidos en el PC. El informe de seguimiento también incluye numerosos enlaces a productos y documentos que el PC ha producido. Sin embargo, muchos interlocutores opinaron que la comunicación es muy costosa, que falta y que sería vital para el éxito del Programa, en las tres áreas del Programa. En el caso de las trabajadoras, se sugirió mayor difusión hacia las que no son sindicadas.

Con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, durante la evaluación se entrevistó el punto focal del PNUD. Por un lado, es claro que los objetivos del Programa Conjunto buscan contribuir al logro de tres ODMs (1, 3 y el 8). El informe semestral describió de manera detallada y muy útil, la relación entre los objetivos e indicadores propuestos por el programa y los objetivos y metas del Milenio. Por otro lado, en el 2008, el Gobierno no autorizó la difusión del informe que las Naciones Unidas habían preparado.

El informe nacional de los ODM, cuya publicación estaba inicialmente prevista en 2010, será lanzado en 2011. El documento está siendo redactado por el Gobierno con la asistencia técnica de la ONU en Paraguay. Será un informe muy substancial que será acompañado por una importante campaña de difusión. Se prevé que el informe ayude a estimar los costos para lograr los ODM. Si bien es cierto que el PC contribuye indirectamente a esta labor, así como al logro de los ODM, es muy difícil medir el verdadero impacto del mismo. No se pudo acertar si existe un borrador actual y si menciona la contribución de los PCs.

## **2. Sostenibilidad**

### **a. Sostenibilidad**

Finalmente se estudió durante la evaluación el grado de sostenibilidad del Programa, y como se podrá garantizar la sostenibilidad de las acciones y el apoyo a las poblaciones metas más allá del fin del financiamiento, en el marco de procesos más prolongados en el tiempo.

Son impresionantes el nivel de participación e interés de los actores y la calidad de los procesos que se han impulsado. Existe una demanda fuerte a nivel nacional y local. El abordaje de los temas en este PC es original e intersectorial y debe valorarse.

El Programa ha logrado poner los temas en la agenda pública y a incentivar el debate (empleo juvenil, migración, remesas, trabajadoras domesticas, jóvenes emprendedores agropecuarios, etc.). Sin embargo, en muchas áreas, la sostenibilidad podría ser afectada por la falta de tiempo para sentar bien las bases de acciones apropiadas por los diferentes actores. Por ejemplo, el trabajo con las trabajadoras va a necesitar más tiempo de lo que se había previsto, dada la complejidad de trabajar con este grupo de beneficiarias. El trabajo con la Red también necesitará acompañamiento. La Ley sobre las trabajadoras domesticas probablemente va a necesitar más consenso antes de poder ser presentada en el Parlamento. La Dirección General de Encuesta y Estadísticas quisiera dedicar algunos recursos para hacer un análisis más cualitativo de las encuestas de hogares. Acompañar a los jóvenes emprendedores agropecuarios sería necesario también. La consolidación de los logros necesitará sin ninguna duda más tiempo.

Es difícil determinar si serán sostenibles las actividades de un Programa que dependen en gran parte del trabajo de voluntarias, lo cual demuestra una cierta apropiación, pero tiene riesgos importantes en términos de sostenibilidad y de continuidad de las actividades a largo plazo. Las trabajadoras domesticas, por ejemplo, están involucradas en el programa, sin embargo las capacidades de exigir sus derechos son limitadas, así como las de los sindicatos y de la red.

#### **b. Una posible extensión**

Se estudio también durante la evaluación, la posibilidad de una extensión. Se discutió de este tema en varias entrevistas con las contrapartes nacionales y las agencias de NNUU, y en la reunión de devolución. Hubo un consenso sobre la utilidad de tal extensión, de una duración de seis meses. La evaluación recomienda una extensión de 6 meses. La extensión fue discutida con el entendimiento que no habrían fondos complementares.

Una extensión sería una opción que podría facilitar los procesos actuales, dado las dificultades actuales en término de apropiación de ciertos Ministerios, las dificultades en el arranque del Programa, el retraso en la implementación de ciertos productos, especialmente los relacionados a cambios de circunstancias, etc. Existe una fuerte impresión que el ritmo de implementación es muy rápido, en temas muy novedosos y complejos, con un Gobierno nuevo, y que ciertas decisiones se toman a causa de imperativos de ejecución, pero no necesariamente para asegurar la mejor apropiación y sostenibilidad. Es probable también que el cierre del programa (en Febrero del 2011), pudiera afectar el ritmo de la ejecución. Además dado que el cierre será precedido por un periodo de vacaciones, será necesario cerrar la mayor parte de las actividades con anticipación.

Una extensión tendría el merito de asegurar el fortalecimiento de los productos y procesos logrados en el marco del PC, y de los procesos que se han iniciado con respecto a: la institucionalidad de los temas de empleo, juventud y migración, la posible elaboración de una ley para las trabajadoras domesticas, el reforzamiento de la Red de las trabajadoras, la consolidación del trabajo con los comités agropecuarios, la sostenibilidad de las organizaciones comunitarias y de los procesos de participación y de empoderamiento, el seguimiento a las empresas asociativas de producción agrícola, etc. Una extensión podría también llevar a un compromiso nacional más fuerte.

## IV. Conclusiones y lecciones aprendidas

### A. Conclusiones

Como se mencionó, la evaluación intermedia fue eminentemente formativa y orientada hacia las lecciones aprendidas, y más importante todavía, hacia el futuro. Buscó contribuir modestamente al progreso en la implementación del programa durante la segunda fase de ejecución del Programa, y en los procesos utilizados durante la primera fase de un año y medio. El proceso evaluativo fue también orientado hacia la búsqueda y la generación de conocimiento sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser transferidas en el programa, a otros programas o a otros países.

A pesar de un retraso inicial en el arranque del Programa debido a varios factores, el Programa ha tenido muchísimos logros y se han realizado bastantes actividades. El PC contribuye definitivamente al logro de muchos de sus objetivos y de muchas de las metas de desarrollo acordadas internacionalmente, especialmente la Declaración del Milenio y los ODM. Ahora que faltan no más de 5 años antes del 2015, el PC puede contribuir a relacionar los temas de Juventud, Empleo y Migración con los ODM de manera más clara.

Es importante destacar la originalidad del Programa Conjunto, sobre los temas complejos de Juventud, Empleo y Migración, que no habían sido enmarcados en ningún programa de este tipo por parte de NNUU o de otros donantes en el pasado. Esta asociación es muy original y valiosa. Es un programa muy novedoso, del cual el Gobierno debería estar muy orgulloso, y existen varias experiencias que se podrían replicar en otros países. Para el país, es un programa multisectorial que abarca no menos de 17 instituciones. El PC ha reforzado y favorecido la cooperación intersectorial e intergubernamental, entre los Ministerios y entre las otras instituciones nacionales, en un país de tradición muy sectorial.

Igualmente, este PC ha permitido una integración significativa del trabajo de cinco agencias de NNUU, en un país donde no ha existido suficiente experiencia en cooperación interagencial de esta magnitud.

La evaluación ha podido comprobar el nivel de contraste en la apropiación de las instituciones nacionales, a pesar de algunas dificultades especialmente del Mintra, y la calidad de la coordinación con el Gobierno, ambos muy importantes en los lineamientos del Fondo Para el Logro de los ODM. Las visitas de campo han logrado ayudar a identificar los logros y desafíos en las acciones que se lleven a cabo a nivel nacional, y regional. Ha sido interesante ver el dinamismo de las instituciones y de los actores a nivel regional.

El PC ha contribuido a su manera en la implementación de la reforma de NNUU, las recomendaciones de la Asamblea General resultante de las Revisiones trianuales de las actividades de desarrollo (TCPR), las recomendaciones sobre la Coherencia, Eficacia y Relevancia del SNU, Unidos en la Acción (Delivering as One), en la dirección de un trabajo mucho más integrado entre el SNU y los países. Igualmente, el Programa ha apoyado los esfuerzos para implementar la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, y el Programa de Acción de Accra. El Programa ha contribuido con aportes concretos para que el SNU, el Gobierno, y los demás socios sigan reflexionando sobre cómo hacer más eficaces la ayuda externa y la cooperación de Naciones Unidas en el país.

## B. Algunas lecciones aprendidas

Se han podido identificar las siguientes lecciones aprendidas durante esta primera fase del Programa.

- La apropiación del Gobierno es probablemente el elemento fundamental para el éxito del programa. Es importante que el Comité de Gestión trate no solo los asuntos de gestión del Programa, sino que ofrezca oportunidades de intercambiar en asuntos de fondo relativos al Programa, o alternativamente, que se organicen reuniones específicas para permitir una interacción a alto nivel entre los ministerios, las agencias y las otras entidades, para discutir de las orientaciones estratégicas del Programa.
- La comunicación entre las agencias de NNUU es muy importante, para evitar que la implementación independiente de las actividades cree dificultades con la contraparte nacional, y para mitigar la instrumentalización eventual por parte de los actores cuyos intereses están cuestionados por el Programa.
- Es importante que todas las contrapartes nacionales, las agencias de NNUU y AECID local tengan una visión común de: lo que significa este Programa; la importancia del trabajo conjunto y de la cooperación para el bien común de los beneficiarios y la construcción de las capacidades de todos los actores; y la riqueza de la integración de tres temas (Juventud, Empleo y Migración) en un solo Programa.
- Con respecto a un tema orientado hacia el mandato de una agencia, es importante buscar un mecanismo de gestión equidistante para evitar que se mezclan las agendas de las agencias y que existan conflictos. La sobrecarga de trabajo puede afectar estas situaciones, y sería importante para futuros programas de este tipo que el Coordinador fuera dedicado exclusivamente al programa.
- Es importante tener en cuenta el tiempo requerido por los procesos administrativos, de reclutamiento, y otros de las diferentes agencias de NNUU, y en aquellos casos que no se puedan armonizar, tratar de utilizarlas para flexibilizarlos de manera que respondan con eficacia a las necesidades de las contrapartes, en el marco de los objetivos y las actividades del Programa.
- Es elemental tener en cuenta el tiempo de arranque antes del comienzo oficial del PC. El PC no debería empezar antes de que el Coordinador y el personal de todas las agencias este en su posición, como ocurre en ciertos programas de desarrollo. Es fundamental evitar que la codificación del presupuesto en cada una de las agencias que interviene atrase todo el proceso. Esto retrasa mucho el arranque, porque desde que se deposita el dinero y se codifican los presupuestos, en cada agencia fue diferentes y tiempos diferentes.
- La comunicación hubiese tenido que ser un producto separado del Programa, con un presupuesto suficiente. Es importante que los PC futuros incluyan (o compartan) la contratación de un/a comunicador/a como parte del presupuesto.
- Ha sido importante llevar a cabo un intercambio de experiencias en todos los niveles (nacional y regional), en todas las áreas del Programa, y con otros países.

## V. Recomendaciones

El proceso de evaluación permitió identificar las siguientes recomendaciones que se proponen para la consideración del Comité de Gestión, del Comité Directivo Nacional, y del Secretariado del Fondo para el Logro de los ODM.

### 1. Consolidar la apropiación a nivel nacional

- ➔ La capacidad del PC de obtener y sostener resultados significativos dependerá de la apropiación de las instituciones y de la sociedad civil. La evaluación sugiere que el Programa siga analizando, con las contrapartes nacionales y las agencias, como consolidar la apropiación del Gobierno para el resto del ciclo y después. Se podrían planear maneras de seguir consolidando el trabajo efectuado en un contexto político complicado y dividido, y seguir trabajando en la institucionalización y la sostenibilidad de las acciones.
- ➔ La apropiación podría ser reforzada clarificando los objetivos, asegurándose de que los cambios operados en el Programa sean compartidos entre todos, discutiendo los conceptos de manera más profunda, y reforzando la comunicación entre el Programa y las instituciones gubernamentales para que refleje mejor las prioridades institucionales.
- ➔ Se recomienda al Ministerio de Justicia y Trabajo que se reintegre totalmente en las reuniones del Comité de Gestión, y que participe al Plan de Mejora de la evaluación. Todas las instituciones deberían participar con regularidad a las reuniones.
- ➔ Se recomienda reforzar la apropiación a través un dialogo regular que considere la diversidad de los actores del Programa, y la necesidad de una cooperación plena entre las instituciones y las agencias, entre las instituciones mismas, y entre las agencias mismas, de manera a lograr alcanzar los objetivos muy importantes que se ha fijado el Programa en sus tres ejes principales (generación de ingresos y empleos para jóvenes, uso productivo de las remesas y migración, y empleo domestico). El Programa podría reforzar también la apropiación, clarificando los objetivos, asegurándose que los cambios propuestos durante la evaluación son compartidos entre todos y aseguren la apropiación de todas las instituciones involucradas, discutiendo los conceptos de empleo y género de manera más profunda, y relegando mejor las prioridades institucionales en el marco de los tres ejes del Programa que aseguren la multi-dimensionalidad del Programa. Es importante que los actores tengan una visión común de la riqueza de la integralidad e intersectorialidad del PC, especialmente entre los tres resultados.
- ➔ Los productos sobre empleo juvenil del PC deberían ser debatidos en la Mesa para la generación del empleo juvenil, y la Mesa debería tener también una presentación formal del Programa, conforme a las reiteradas solicitudes del Comité de Gestión para realizar dicha presentación.
- ➔ El Programa ha entrado en un periodo de ejecución plena, con intervenciones en el grupo meta en varios frentes, con personas jóvenes e instituciones, en el que se requiere bastante coordinación entre las agencias y las instituciones. Dadas las dificultades de la primear parte del ciclo, es aún más importante asegurar el enlace real de las instituciones con el PC. En esta segunda fase, es muy

importante asegurar la mejor participación posible de las instituciones en los procesos, y propiciar el liderazgo institucional en la toma de decisiones a nivel político, la ejecución a nivel técnico, y la reasignación eventuales de recursos. Esto implica que el Gobierno tendrá que ir tomando responsabilidad al mismo tiempo que las agencias tendrán que dejar espacio y tener un rol menos protagonista. Será importante que el Gobierno designe las personas más adecuadas para los diferentes mecanismos del PC y evitar cambios en la representación.

- ➔ La Secretaria de la Mujer debería comunicar su análisis de los productos, su reformulación de algunas actividades, y sus proposiciones de cambios en el Programa.
- ➔ Se recomienda organizar un Taller de Planificación Estratégica al principio del año, con todos los actores principales, las instituciones, las Redes, las agencias de NNUU, etc., lo cual podría contribuir significativamente al Plan de Mejora después de la evaluación intermedia. El Comité Técnico y las otras instancias de gobernanza tendrán un papel importante en el liderazgo de esta planificación estratégica.
- ➔ Con vista a la sostenibilidad futura y al impacto del Programa, es importante también seguir reforzando la apropiación de las contrapartes nacionales que se han apropiado muy bien del Programa, por ejemplo el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los temas de la migración y de la mesa de lucha contra la trata de personas, el Ministerio de Hacienda sobre los temas relativos a los productores agropecuarios, la Dirección General de Encuesta y Estadística de la STP sobre la encuesta de hogares, etc.
- ➔ Además, algunos ministerios o contrapartes clave (por ejemplo el Ministerio de Educación) que no tienen el tema del Programa como prioridad, pero pueden jugar un papel importante en algunos aspectos importantes para la sostenibilidad del Programa, deberían participar en los mecanismos de coordinación del Programa y apropiarse de los ejes del Programa, y colaborar con las instituciones más involucradas en esta dirección.

## **2. Reforzar la gobernanza y el intercambio de alto nivel**

- ➔ Dado que el MJT y otras instituciones no puede ser parte del Comité Directivo Nacional, excepto como observador, (las reglas del Programa indican que este es el órgano de supervisión estratégica en el que no debe haber actores implementadores, y además el CDN trata de los dos PC), el CDN podría organizar reuniones de alto nivel periódicamente, con el fin de facilitar la comunicación, la coordinación, la cooperación, y la apropiación nacional de todas las contrapartes gubernamentales y de la sociedad civil. El CDN podría aprovechar este tipo de reuniones para llevar a cabo un análisis político y estratégico del PC en el contexto y la dinámica nacional, y como parte de procesos más amplios en duración y participación de actores (incluyendo otros donantes e iniciativas). Adicionalmente, se podría considerar efectuar unas reuniones temáticas del Comité de Gestión que tratarían cuestiones de fondo, y otras reuniones más técnicas para la gestión de temas administrativos, relacionados con actividades específicas. Estas reuniones permitirían elevar el nivel político del Comité de Gestión al más alto nivel (con jefes de agencia y altos niveles ministeriales).
- ➔ Finalmente, se recomienda institucionalizar las reuniones interagenciales que han existido de manera muy puntual hasta la fecha entre el Coordinador Residente, los representantes de agencias, los oficiales de programa, y los técnicos. Se podrían hacer tres o cuatro reuniones de este tipo al año para fortalecer la cooperación y la cohesión entre las agencias. Clarificar el papel de AECID local

- ➔ Sería importante clarificar el papel de AECID local en el Programa Conjunto, su rol en el Comité de Gestión, su posición con respecto a esta forma de cooperación multilateral promovida por el Fondo para el Logro de los ODM, la cual tiene un potencial importante en términos de cooperación de una multitud de actores. AECID debería presentar al programa conjunto con el otro programa que tiene con el Ministerio de Justicia y Trabajo, y las otras actividades que se relacionan con el mismo, con el fin de que todos tengan claridad sobre las intervenciones, y que se fortalezcan las sinergias y el impacto, disminuyendo las posibles competiciones.
- ➔ AECID tiene también un papel importante para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones del PC después de Febrero del 2012.

### **3. Seguir trabajando sobre los temas pendientes**

- ➔ Durante la evolución se hizo un ejercicio de monitoreo de las actividades que tenían un cierto retraso cuando se empezó la evaluación (ver sección sobre el nivel de ejecución y el anexo 4). Es importante seguir trabajando sobre estos temas de manera a asegurar la buena ejecución de estas actividades financieramente significativas, que pueden tener un impacto sobre la buena marcha del Programa.
- ➔ Por ejemplo, dada la complejidad del tema, los cambios de circunstancias, y los montos importantes previstos inicialmente, se debería seguir impulsando la actividad 2.3.5. *Diseño de tres productos financieros vinculados a remesas con entidades microfinancieras, cooperativas u organizaciones de la sociedad civil*. Si esta actividad no se puede realizar o si sus costos son inferiores a los previstos, se deberían re afectar a otras prioridades del Programa.
- ➔ Si se considera útil, se podría seguir monitoreando este tipo de actividades potencialmente más complicadas, que presentan más riesgos, con el uso del sistema de M&E (incluido con la puesta al día de las tablas del Anexo 4). Este análisis podría proveer aportes en la planificación estratégica, incluido el Taller de Planificación Estratégica.

### **4. Consolidar los logros y asegurar la sostenibilidad**

- ➔ Es muy importante que el Gobierno siga buscando vías para asegurar la sostenibilidad del PC y la cofinanciación. Es necesario seguir influyendo en las prioridades nacionales buscando formalizar una política nacional de promoción del empleo juvenil.
- ➔ Se recomienda planear maneras de seguir consolidando el trabajo hecho en un contexto político frágil y complejo, lo cual permitiría considerar la institucionalización y la sostenibilidad de las acciones con anticipación. La consolidación de los logros necesitará sin ninguna duda más tiempo y una atención particular por parte de todos los actores. Es importante seguir creando capacidades en el Gobierno, el sector empleador y el sector trabajador, y facilitar la interacción entre estas tres entidades.
- ➔ Por ejemplo, se debería seguir poniendo los temas principales del Programa en la agenda pública y a incentivar el debate (empleo juvenil, migración, remesas, trabajadoras domesticas, jóvenes emprendedores agropecuarios, etc.). Será muy valioso continuar trabajando para que los productos se definan en propuestas normativas. El trabajo con las trabajadoras va a necesitar una atención particular, dada la complejidad de trabajar con este grupo de beneficiarias. El trabajo con la Red de Centros de Atención para las trabajadoras domésticas también necesitará acompañamiento, y mucha cooperación entre las diferentes instituciones y las diferentes agencias, y entre ambas

instituciones y agencias. Se debería trabajar intensamente sobre la Ley sobre las trabajadoras domésticas para que sea presentada en Parlamento, y adoptada durante el tiempo de implementación del Programa. La Dirección General de Encuesta y Estadísticas debería hacer un análisis más cualitativo de las encuestas de hogares.

- ➔ Se debería acompañar a los jóvenes emprendedores agropecuarios para asegurar la sostenibilidad de sus emprendimientos. Por otro lado, parece esencial repensar el uso de insecticidas y pesticidas químicos que afectan el ambiente, el agua y la salud de las comunidades a medio y largo plazo. Los fondos previstos para el uso de estas sustancias podría ser re afectado a otras prioridades, o a la compra de insecticidas y pesticidas orgánicas. Se debería aprovechar del Programa, de su relación con el SIP, y de la replicabilidad de estos emprendimientos para sensibilizar los jóvenes y las comunidades sobre estos temas. Las Naciones Unidas, por su lado, deberían promover, a través del Programa, una agricultura más sostenible, teniendo en cuenta los problemas ambientales que ya afectan el Paraguay.
- ➔ Se podrían buscar varias maneras de difundir y replicar los productos del Programa en una escala más grande en todo el país, creando una verdadera solicitud a nivel regional y local.
- ➔ El Comité de Gestión podría también ir pensando en una estrategia de recaudación de fondos, y tener discusiones con otros donantes potenciales, basadas en las expectativas de los actores sociales y los logros del programa actual.

#### **5. Fortalecer la coordinación y articulación interinstitucional**

- ➔ En un país donde las instituciones gubernamentales tienen la costumbre de trabajar de manera muy sectorial y paralela, con poca coordinación y cooperación entre ellas, el Programa tiene el potencial de fortalecer mucho la coordinación y articulación inter-institucional y entre organismos sectoriales, en los ejes del PC. Se recomienda a los Ministerios de buscar la máxima colaboración entre ellos, y a la STP seguir en sus esfuerzos de coordinación, con el fin de obtener mayores resultados e impacto en los tres temas del Programa.
- ➔ Se podrían hacer reuniones periódicas entre las instituciones nacionales para una mejor coordinación de los aportes de la parte nacional al PC. En este contexto, se podría reforzar la participación de la sociedad civil.

#### **6. Fortalecer la interagencialidad**

- ➔ Se deberían realizar todos los esfuerzos posibles para tener una mayor cooperación y coordinación de las actividades entre las agencias de Naciones Unidas, con mayor razón sobre temas sensibles. El apoyo de la OCR resulta fundamental en este sentido. Se recomienda crear instancias de diálogo entre las agencias sobre temas puntuales o de fondo, las cuales deberían reunirse regularmente. Por ejemplo, se podría institucionalizar las reuniones interagenciales puntuales que han existido entre el Coordinador Residente, los representantes de las agencias, los oficiales de programa, y los técnicos de las agencias.
- ➔ Adicionalmente, se podrían seguir buscando mecanismos de cooperación entre los PCs y trabajar juntos en cuestiones o temas de interés mutuo.

## 7. Incrementar la implementación y la ejecución

Se recomienda seguir monitoreando los factores que determinan los diversos niveles de ejecución, y tratar de identificar como el programa puede asegurar la mejor ejecución posible, durante el año y medio que queda antes del final del programa, sin comprometer la calidad y la sostenibilidad.

Se podría también elaborar un plan de contingencia para las actividades que tengan más riesgo.

## 8. Reforzar el monitoreo y asegurar un manejo estratégico del Programa

- ➔ Otra oportunidad de desarrollo a considerar, podría ser la de trabajar con más profundidad los temas de M&E a nivel del PC, de la Unidad de Coordinación, y de la Oficina del Coordinador Residente. Un sistema de M&E más refinado tendría el potencial de ayudar con el seguimiento de los avances del PC, reforzar la implementación, medir y mejorar los resultados para los beneficiarios, y aumentar el impacto y la sostenibilidad del programa. Una manera de refinar el trabajo ya efectuado, sería el hacer una simple revisión del Marco de M&E, afinando los indicadores (añadiendo indicadores cualitativos, de procesos, para los 3 Resultados del Programa, y de género), y asegurándose de que tengan las características SMART (por sus siglas en inglés), es decir, específicos, medibles, alcanzables, relevantes y ubicados/medibles en el tiempo. Para facilitar la lectura y la utilización, se debería probablemente añadir columnas específicas para proporcionar información sobre las líneas de base de los indicadores, así como las metas estimadas y las alcanzadas.
- ➔ También se recomienda acordar una periodicidad regular para la medición de los resultados, a nivel de los productos y de los tres resultados estratégicos. Esta medición se hace cada seis meses, y quizás más a menudo, pero para el resto del ciclo, sería muy útil hacerlo de manera regular, y definir claramente las responsabilidades de cada actor en la colección de la información, y la recolección de los medios de verificación.
- ➔ Sería útil que el Comité Técnico y el Comité Directivo desarrollen un análisis cualitativo a nivel estratégico. En este sentido, se debería reforzar el apoyo de la Oficina del Coordinador Residente para que el PC cuente con un sistema efectivo de M&E. Con el reclutamiento de una especialista de Monitoreo y Evaluación en la Oficina del Coordinador Residente a partir de Enero, se espera facilitar el monitoreo del Programa, especialmente a nivel estratégico, facilitando el análisis y las discusiones sobre los logros de los resultados al nivel superior en la cadena de resultados. Es esencial avanzar hacia una dinámica de seguimiento, de análisis de los resultados, y de monitoreo sistemático del programa, que permita un manejo estratégico del mismo y asegure la evaluabilidad del programa a un largo plazo. El sistema de M&E debería ser utilizado de manera regular para reforzar el manejo estratégico del Programa.
- ➔ Las actividades de seguimiento en terreno también resultan de suma importancia. Se recomienda considerar la posibilidad de que el CDN o sus delegados participen en este tipo de actividades de seguimiento en algún momento de la implementación de los PCs.
- ➔ El PC podría inspirarse en el trabajo efectuado por los Programas Conjuntos y las Oficinas de Coordinación de Honduras y Perú. Honduras ha elaborado un manual para la implementación, el

monitoreo y el seguimiento de las actividades del Programa.<sup>56</sup> En Perú se han preparado recientemente unos lineamientos para la estrategia de M&E.<sup>57</sup> Los lineamientos tienen el merito de explicar que el monitoreo de los Programas Conjuntos se puede hacer en el *Nivel estratégico de país* (con elementos comunes a todos los Programas Conjuntos y relacionados con los indicadores del UNDAF, en los ámbitos nacional, regional y local) y en el *Nivel individual de cada Programa Conjunto* (con elementos propios de cada Programa Conjunto, según ha sido planteado en el documento aprobado por el Fondo, en los ámbitos nacional, regional y local). El documento explica también a través de tablas, que en ambos niveles (todos los Programas y cada PC), se puede hacer seguimiento de los Efectos directos o resultados esperados, de los Productos, y de los Procesos y actividades. Finalmente, el documento explica que la responsabilidad de monitorear los distintos niveles recae sobre una serie de actores, y provee un cuadro muy útil en este sentido.

- ➔ Las visitas de campo siguen siendo muy importantes, porque ayudan en la percepción y la participación de los participantes del programa, y permiten a la población meta crear nuevas propuestas concretas para mejorar la implementación en el campo.
- ➔ Dado el contexto particular en el cual se encuentra el Programa, y el hecho de que queda solamente un año y medio de implementación, se debería realizar una actualización trimestral de los riesgos y supuestos en el Marco de M&E, y se sugiere hacer un análisis de ellos y reportarlos en el informe semestral.
- ➔ Se reconoce la necesidad de proveer información en un formato electrónico a partir del próximo informe semestral de Enero 2011. Se sugiere al Programa que siga otorgando un óptimo nivel de información en los próximos informes semestrales. Sin embargo, además de proveer la información requerida por la sede, se recomienda al Programa valorar la oportunidad de elaborar un documento adicional analítico sobre los avances del Programa y sus desafíos. Esta información sería muy valiosa para el Programa Conjunto y todos los actores involucrados, y para la evaluación final. El proceso mismo de este tipo de revisiones anuales es muy valioso, y estos informes pueden contribuir a manejar el Programa lo más estratégicamente posible, y servir de fuentes de apoyo para actividades de comunicación. Sería importante que se utilice el proceso de preparación de estos informes semestrales para fomentar la participación de todas las contrapartes y agencias, y que sirvan de base para las discusiones en el CGP, especialmente durante sus reuniones de más alto nivel. Se podría incluir en los informes la descripción y sistematización de algunas de las experiencias más valiosas durante el periodo de los últimos seis meses. La experiencia del PC Juventud, Empleo y Migración de Costa Rica puede proveer ideas interesantes al respecto.<sup>58</sup>

## **9. Sistematizar las experiencias y reforzar la comunicación**

- ➔ La comunicación del programa debería ser reforzada en el resto del ciclo, para reforzarlos resultados ya obtenidos, y darle más visibilidad a lo que las instituciones han hecho en el marco del Programa. La comunicación debería convertirse en un objetivo más fuerte del programa, y debería ser considerada como unos de los elementos transversales del programa, con el fin de conseguir

---

<sup>56</sup> Plan de Monitoreo y Evaluación, Programa Conjunto “Creatividad e Identidad Cultural para el Desarrollo Local”, Noviembre 2009.

<sup>57</sup> Propuesta de lineamientos para Estrategia Común de Monitoreo y Evaluación de los Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los ODM en el Perú (2010).

<sup>58</sup> Ver por ejemplo el último informe semestral de Costa Rica, de Julio 2010.

asegurar la sostenibilidad de las iniciativas a través de la movilización de fondos, la consecución de compromisos de continuación, etc. Sería importante colocar los temas interrelacionados del PC en los medios de comunicación, y organizar una campaña de comunicación sobre lo que se está implementando y lo que se podría hacer. Se recomienda, por ejemplo, sistematizar las experiencias y reforzar la comunicación en las diferentes áreas (empleo juvenil, trabajadoras domesticas, jóvenes emprendedores, migración, remesas, etc.), y para diferentes públicos (medios de comunicación, decisores, instituciones, beneficiarios, jóvenes, etc.). La comunicación podría periódicamente documentar los procesos que se vienen haciendo como resultado del programa, a través de historias de vida, historia de buena práctica, sinopsis de programa, etc.

- ➔ La comunicación debería relacionar lo que se hace en el marco del Programa con la contribución al alcance de los ODMs, para reforzar los vínculos y sinergias entre el Programa y los ODMs. En el próximo informe del Gobierno sobre los ODMs, sería importante que se incluyeran los temas de empleo, juventud y migración como una parte esencial del desarrollo humano sostenible, para el logro de los ODM y otras metas acordadas internacionalmente. Se deberían también mencionar la contribución del PC en este sentido. En la medida de lo posible, se podría profundizar el vínculo PC-ODMs en las actividades de comunicación, y establecer sinergias con los esfuerzos que se realicen a nivel nacional, especialmente en el marco del informe sobre los ODMs que el Gobierno preparará en el 2011. Será también muy útil seguir visualizando (en los informes semestrales por ejemplo), la contribución que puede hacer el Programa en la consecución de los ODMs a través del sistema de indicadores, y como actúa este como catalizador de procesos.
- ➔ Dado que el Programa tiene elementos muy innovadores para generar nuevos productos, se recomienda que en el tercer año, se dedique especial atención al análisis y la sistematización de estas experiencias y lecciones aprendidas, otorgando aportes importantes en materia de gestión del conocimiento, a nivel nacional y a nivel internacional. Sería muy valioso el proveer aportes a la Plataforma virtual de conocimientos recién establecida por el Fondo, no solo como trabajo de sistematización, sino también para compartir las experiencias del Paraguay. El trabajo con las trabajadoras domesticas, con los jóvenes emprendedores, sobre la trata de las personas, entre otros, podrían interesar a un público más amplio y a otros países.
- ➔ Adicionalmente, puede ser valioso buscar un espacio para retroalimentar los resultados y desarrollar un análisis cualitativo del PC en su totalidad, y producir periódicamente algunos productos de comunicación sobre los logros del programa. Sería igualmente útil desarrollar un análisis cualitativo, y buscar un espacio para retroalimentar los resultados. Se podría producir un boletín de información u otros productos comunicacionales, que permitan presentar una visión más integral de los tres temas del Programa, incluido aquel de las regiones (paquete de intervenciones).
- ➔ Además, todos los productos que se han creado a través del Programa (en papel o electrónicamente) deberían recopilarse, entregarse y colocarse en lugares estratégicos (sitios web, bibliotecas, universidades, etc.). Esto es importante no solo para la memoria histórica sino también para la replicabilidad de las experiencias en otras regiones.
- ➔ Sería importante seguir llevando a cabo un intercambio de experiencias en todos los niveles (nacional y regional), en todas las áreas del Programa, y con otros países.

## 10. Reforzar los enfoques transversales

- ➔ Se podrían reforzar los enfoques transversales (por ejemplo derechos, género, discapacidades) en la implementación. Un trabajo más sistemático de integración de los enfoques podría realizarse a través de una reflexión más sistemática durante la implementación, y unas capacitaciones de las contrapartes y agencias. Respecto al género, se podría determinar en qué medida, y de qué manera, se puede prestar atención especial a los derechos de las mujeres jóvenes, y a la ampliación de sus medios de acción respecto al empleo, el emprendimiento, y las migraciones, y como se podría seguir transversalizando en la programación los conceptos de equidad e igualdad entre hombres y mujeres, a través de objetivos y metas concretas. Se podría seguir trabajando el enfoque de derechos para que sirva como referencia en la implementación del Programa, y para utilizarla en la programación, en conformidad al documento de Programa y al Entendimiento Común entre las Agencias de Naciones Unidas.<sup>59</sup>
- ➔ Además de seguir trabajando desde la perspectiva de la oferta, sería útil que el Programa dedique especial atención a trabajar con el fin de generar una mayor demanda por parte de los jóvenes, y de asegurar que puedan exigir sus derechos en las áreas de la juventud, empleo, y migración.
- ➔ Para la elaboración de la política nacional, el Programa podría inspirarse en una guía metodológica para el enfoque de derechos humanos en políticas públicas y planes sectoriales, que fue publicada por las NNUU en Honduras en el marco del Programa global “Action 2”.<sup>60</sup> Para facilitar la integración de las personas con discapacidades en el Programa, el equipo podría inspirarse en los lineamientos que el UNDG ha publicado recientemente.<sup>61</sup>

## 11. Procurar procesos administrativos eficientes

- ➔ Es importante seguir trabajando para agilizar los procedimientos y los sistemas administrativos y de reclutamiento entre las agencias y las contrapartes, con el fin de facilitar la gestión de los productos, de manera que no perjudique la implementación de las actividades del PC. Sería útil por ejemplo planificar mejor el trabajo para los reclutamientos de consultores o de personal, y en función de los marco previstos por las sede, tener en cuenta todas las variables para estos reclutamientos, con el fin de evitar los retrasos. En particular, se podría acordar un proceso de antemano con respecto a la revisión de los TdRs para las consultorías, de manera a que los comentarios lleguen a tiempo (regla de no objeción dentro de un cierto plazo). Se podrían quizás definir procesos similares para las adquisiciones. Contribuir al proceso de reforma del SNU en Paraguay.
- ➔ A través de este tipo de Programas Conjuntos, se debería reforzar el proceso de reforma del Sistema de Naciones Unidas. Para el futuro, después de este programa, el desafío será probablemente crear un modelo de gestión más avanzado de lo que ahora se está implementando con los programas conjuntos. Las agencias tendrán que llegar a un consenso de modelo de gestión, apostando por un

---

<sup>59</sup> Un Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en Derechos Humanos – Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de Naciones Unidas en el 2003 (5-7 de mayo de 2003).

<sup>60</sup> Guía metodológica para el enfoque de derechos humanos en políticas públicas y planes sectoriales, Rigoberto Ochoa, Naciones Unidas, Honduras.

<sup>61</sup> Including the rights of persons with disabilities in United Nations programming at country level, A Guidance Note for United Nations Country Teams and Implementing Partners. United Nations Development Group / Inter-Agency Support Group for the CRPD, Task Team (UNDG/IASG/TT), July 2010: <http://www.undg.org/index.cfm?P=1024>

posible modelo único. Sin embargo, esto será muy difícil hacerlo localmente si no se dan orientaciones claras desde el Fondo y desde las sedes de las agencias participantes. Mientras tanto, el Comité de Gestión debería seguir buscando fórmulas administrativas innovadoras, de una manera que permita optimizar y agilizar procesos.

- ➔ En este sentido, se podría también contribuir, en la medida de lo posible, a la coherencia, eficacia y eficiencia del SNU, teniendo en cuenta los siguientes elementos.
  - En primer lugar, se podrían utilizar plenamente los instrumentos del UNDAF y de la reforma de la ONU, incluyendo las nuevas instrucciones del UNDAF de Enero del 2010, como una fuente de inspiración a la hora de la implementación del Programa, en línea con la TCPR.
  - En segundo lugar, hay más experiencias ahora sobre los programas conjuntos por parte de UNDG.<sup>62</sup>
  - En tercer lugar, los países piloto de Delivering as One han acumulado bastante experiencia, así como otros países que han abarcado el tema de la reforma de NNUU, y el concepto puede servir como fuente de inspiración, por ejemplo con respecto a la organización administrativa y un presupuesto común. Existe un documento del 2009 sobre las lecciones aprendidas, escrito por los oficiales de coordinación en los países piloto Delivering as One, que podría ser muy útil para profundizar este tema, ya que tiene muchísimos elementos de interés para el PC.<sup>63</sup>
  - En cuarto lugar, la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra del 2008 proveen ahora un consenso para la comunidad internacional en términos de alineación, apropiación, armonización, y gestión por resultados.
  - En quinto lugar, el nuevo UNDAF debería integrar la visión de los programas conjuntos, reforzar la interagencialidad, y disminuir los costos de transacción.

## 12. Estudiar una posible extensión

- ➔ Se recomienda hacer una extensión de 6 meses del Programa, por lo menos para descontar el tiempo que no se pudo usar plenamente al momento del arranque (que los actores consideran ha demorado 6 meses), y dada la situación política muy compleja del país al inicio del Programa y durante su implementación, y los otros elementos señalados en el informe, como la necesidad de fortalecer la sostenibilidad de muchos procesos en curso, la necesidad de cementar la experiencia, de reforzar la apropiación, etc. Se recomienda esta extensión con el entendimiento que no habrían fondos complementares.
- ➔ El Comité de Gestión podría realizar un análisis para proponer una extensión y considerar solicitarlo oficialmente al Fondo.
- ➔ Si hay consenso sobre la utilidad de una extensión, sería importante seguir trabajando para la continuidad del Programa, tratando de alcanzar los objetivos principales en los plazos fijados inicialmente. Esto es en el espíritu de las recomendaciones de la Sede al Comité Directivo del Fondo, que indican que se debería considerar la posibilidad de que este tipo de prórroga no exima del compromiso de eficiencia en la obtención de resultados del programa.

---

<sup>62</sup> Ver por ejemplo: <http://www.undg.org/index.cfm?P=241>

<sup>63</sup> Lessons Learned, Delivering as One UN pilot countries, Albania, Cape Verde, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzania, Uruguay, Viet Nam (2009).

- ➔ La ampliación tendría que estar estratégicamente planeada y pensada con atención. No se trata de ampliar el plazo para ampliar el plazo. Sería necesario pensar en una estrategia de ampliación. Estos seis meses deberían idealmente ser dedicados al fortalecimiento y acompañamiento de los procesos en curso, consolidar y dar seguimiento de los productos a nivel nacional y en las regiones. Serían seis meses de consolidación más que de continua ejecución. Sería un periodo de transición, que no debería impedir buscar la sostenibilidad desde ahora. Una ampliación debería también permitir apoyar el proceso de replicabilidad, de manera conjunta entre las agencias y las instituciones.
- ➔ Adicionalmente, si se concluye que una extensión del plazo sería útil, tal recomendación debería ser ratificada por el Comité Directivo del Fondo. Se debería incorporar las recomendaciones del Plan de mejora derivadas de la evaluación intermedia. Los Comités Directivos Nacionales y de Gestión del Programa deberían garantizar que el Programa incorpore un plan de mitigación de riesgos y sostenibilidad futura desde la perspectiva de la apropiación nacional.
- ➔ Se debería también definir e implementar paulatinamente una adecuada estrategia de salida del PC, con la participación de los actores claves del PC. Será necesario elaborar un plan de cierre. Es cierto que los programas se implementan desde la normativa de cada agencia, y que cada una tiene una normativa para cierre de programas (administrativo, financiero y programático). Sin embargo, este plan de cierre sería necesario para el PC mismo (transferencia de conocimientos, tecnología, activos, etc.).

# Anexos

## Anexo 1:

### PROGRAMA CONJUNTO CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

#### EVALUACION INTERMEDIA (2010)

#### Preguntas, niveles y criterios de evaluación

11 de Octubre del 2010

Las preguntas de evaluación definen la información que se debe generar como resultado del proceso evaluativo. Las preguntas se agrupan según los criterios que utilizaremos para valorar y dar respuesta a las mismas. Dichos criterios se agrupan a su vez en los 3 niveles del programa.

#### Nivel de Diseño:

- **Diseño y pertinencia: Calidad del diseño inicial del Programa y medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, los objetivos de desarrollo del Milenio y las políticas de los asociados y donantes.**
  - a) ¿Es clara en el programa conjunto la conceptualización del problema y sus causas? ¿Hay un modelo lógico entre por un lado esta conceptualización, y por otro lado las acciones que se llevan a cabo y los resultados esperados?
  - b) ¿En qué medida responde el Programa Conjunto a las particularidades e intereses específicos de mujeres y hombres en las áreas de intervención, así como grupos étnicos y minorías?
  - c) ¿En qué medida está adaptada la estrategia de intervención del programa conjunto al contexto sociocultural de las zonas de intervención donde está siendo implementada? ¿Qué acciones prevé el programa conjunto para responder a los obstáculos que puedan emanar de dicho contexto?
  - d) ¿En qué medida ha contribuido el Secretariado del F-ODM a elevar la calidad de la formulación de los programas conjuntos?
  - e) ¿Es pertinente el Programa respecto a la realización de los ODM?
  
- **Apropiación en el diseño: Ejercicio efectivo de liderazgo de los/as agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo**
  - a) ¿En qué medida responden los objetivos y las estrategias de intervención del Programa Conjunto a los Planes y prioridades Nacionales y regionales, así como a las necesidades identificadas y al contexto operativo de la política nacional?
  - b) ¿En qué grado las autoridades nacionales, locales y los agentes sociales se han involucrados a la hora de diseñar el programa conjunto?

## Nivel de Proceso

- **Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados**
  - a) ¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto, es decir, de instrumentos, recursos económicos, humanos, y técnicos, estructura organizativa, flujos de información, toma de decisiones en la gestión contribuyen a generar los productos y resultados previstos?
  - b) ¿En qué medida y como se están coordinando las agencias participantes entre ellas y con el gobierno y la sociedad civil? ¿Ha contribuido el Programa a una mayor cooperación interagencial y con las contrapartes? Cual ha sido el valor agregado del Programa en la colaboración interagencial en el cuadro del UNDAF?
  - c) ¿Qué mecanismos de trabajo conjunto (métodos, instrumentos financieros, HACT, etc.) se están llevando a cabo entre socios implementadores del programa conjunto (agencias ONU, gobiernos, etc.)? y ¿Entre programas conjuntos en el mismo país?
  - d) ¿Son adaptados los mecanismos de coordinación (Comité Directivo de País, Comité de Gestión, Comité Técnico, agencias líderes, Unidad de Coordinación)? ¿Cuál ha sido la interacción con los mismos mecanismos de los dos otros Programas Conjuntos del F-ODM? Con los Grupos Temáticos del UNDAF? Con el UNCT? ¿Cuales cambios serían necesarios para mejorar la coordinación para el resto del ciclo programático?
  - e) ¿En qué medida los ritmos de la implementación de actividades y productos por parte de los socios está asegurando la integridad de los resultados del programa conjunto en su totalidad?
  - f) ¿Se han adoptado las medidas más eficientes, sensibles y adecuadas para solucionar el problema planteado por el Programa?
  
- **Apropiación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo de los agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo**
  - a) ¿En qué medida la población objetivo y los socios/beneficiarios se han apropiado del programa asumiendo un papel activo?
  - b) ¿En qué medida se han movilizado recursos y/o contrapartes nacionales publico/privados para contribuir al objetivo y generar los resultados y el impacto esperados?
  - c) ¿En qué medida el Programa ha contribuido a la creación, el desarrollo y el reforzamiento de las capacidades, a todos los niveles?
  
- **Seguimiento y Evaluación: calidad y eficacia del Gestión Basada en Resultados y de Monitoreo y Evaluación**
  - a) ¿Es adaptado el Marco de Resultados? ¿Es apropiado y funcional el sistema de Gestión Basada en Resultados?
  - b) ¿Es apropiado y funcional el marco de Seguimiento y Evaluación y regularmente puesto al día? ¿Son los indicadores de seguimiento relevantes y de la calidad necesaria para la medición de los productos y resultados del programa conjunto (criterios SMART)? ¿Han sido definidas y regularmente puestas al día las líneas de base y las metas? ¿Se han precisado los riesgos y supuestos? ¿Han sido útiles las visitas de terreno y los procesos de revisión anual, semestral y trimestral? ¿En resumen, es evaluable el Programa Conjunto?

- **Enfoques de género y de derechos: Medida en que se aplicaron, en la programación del Programa Conjunto, la transversalización de la igualdad de género y en enfoque basado en derechos**
- a) ¿En qué medida y de qué maneras se reflejan en la programación los conceptos de equidad e igualdad entre hombres y mujeres? ¿Se ha traducido el análisis sobre género en una cadena de resultados estratégicos para la igualdad de género? ¿Se intentó producir datos e indicadores desagregados por sexo a fin de determinar el progreso, y se plantearon objetivos y metas concretos?
- b) ¿Cómo se aplicó en la programación el enfoque basado en derechos?

### Nivel de Resultados

- **Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.**
- a) ¿En qué medida está el programa avanzando en la contribución para la consecución de los resultados establecidos?
- b) ¿En qué medida se está cumpliendo con el calendario de productos establecidos?
- c) ¿Qué factores están contribuyendo al progreso o al retraso en la consecución de productos y resultados?
- d) ¿Son los productos generados de la calidad que se necesita?
- e) ¿Está el programa proporcionando la cobertura a los socios/beneficiarios planificada?
- f) ¿En qué medida ha aportado el programa medidas innovadoras en la solución de los problemas identificados?
- g) ¿Qué buenas prácticas, experiencias exitosas o ejemplos transferibles se han identificado?
- h) ¿En qué medida ha contribuido el programa conjunto a mejorar el acceso al empleo juvenil?
- i) ¿En qué medida está contribuyendo el programa conjunto a mejorar las cuestiones sobre migración interna y externa?
- j) ¿En qué medida y qué tipo de efectos diferenciados está produciendo el programa conjunto en función del sexo, raza, etnia, medio rural o urbano de la población beneficiaria?
- k) ¿En qué medida y de que formas está el programa conjunto contribuyendo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local y en el país?
- l) ¿En qué medida y de que formas está el programa conjunto contribuyendo a los objetivos establecidos por la ventana temática Juventud, Empleo y Migración?
- m) ¿En qué medida y de que formas está contribuyendo el programa conjunto a avanzar en la contribución a la reforma de las Naciones Unidas y de Delivering as One?
- n) ¿Cómo se desarrollan los principios de la eficacia de la ayuda (apropiación, alineamiento, gestión para resultados de desarrollo y mutua responsabilidad)?
- o) ¿En qué medida está contribuyendo el programa conjunto a la incidencia en el marco de políticas públicas del país?
- **Sostenibilidad: Probabilidad de que continúen los beneficios de la intervención en el largo plazo.**
- a) ¿En qué medida se están produciendo las premisas necesarias para la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?

- i. ¿Está el programa apoyado por las instituciones nacionales y/o locales?
    - ii. ¿Demuestran estas instituciones capacidad técnica y compromiso de liderazgo para continuar trabajando con el programa o para repetirlo?
    - iii. ¿Se han creado y/o fortalecido capacidades operativas de los socios nacionales?
    - iv. ¿Tienen los socios la capacidad financiera suficiente para mantener los beneficios generados por el programa?
    - v. ¿El periodo de duración del programa conjunto es suficientemente adecuado para garantizar un ciclo que proyecte la sostenibilidad de las intervenciones?
  - b) ¿En qué medida son coherentes o difieren las visiones y acciones de los socios respecto al programa conjunto?
  - c) ¿De qué formas se puede mejorar la gobernanza del programa conjunto con el fin de que tenga más probabilidades de alcanzar una sostenibilidad en el futuro?
- **Visión estratégica y prioridades: Revisión de la visión estratégica y de las prioridades principales para el resto del ciclo.**
- a) ¿Cuál son las oportunidades que emergen de este proceso de evaluación que permitirían precisar y fortalecer la visión estratégica para el resto del ciclo, con el fin de mejorar la implementación, los resultados, el impacto y la sostenibilidad de Programa?
  - b) ¿Cuál podrían ser las prioridades principales para el resto del ciclo?
  - c) ¿Qué es lo que emerge para el próximo Programa Conjunto o lo que lo reemplazará?

**Anexo 2:**

**Evaluación Intermedia**

**LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS, Y ORGANISMOS/BENEFICIARIOS ENCONTRADOS**

<b>Contrapartes nacionales:</b>		
Secretaría Técnica de Planificación	Econ. Bernardo Esquivel Vaesken	Secretario Ejecutivo Interino
	Lic. Monserrat Fretes Salinas	Técnica
	Norma Medina	Dirección General de Estadística y Censo
Ministerio de Justicia y Trabajo	Dr. Raúl Mongelós	Vice-ministro
	Abog. Carlos A. Vera	Director Servicio Nacional de Empleo
Secretaría de la Mujer	María Victoria Heikell	Asesora de la Ministra
	Carlos Carmona	Técnico
	Luz Gamelia Ibarra Maidana	Coordinadora General, Programa de Apoyo a la Lucha contra la Trata de Personas, especialmente mujeres, niñas y niños
Ministerio de Relaciones Exteriores	Abog. Desirée Montero Knoop	Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero
Ministerio de Hacienda	Bartolomé Sánchez	Unidad de Economía Social, Coordinación del Sistema Integrado de Producción
<b>Regiones:</b>		
Visita de campo en la región de San Pedro: Cooperativa Gral. Aquino Ltda., Grupo de jóvenes San Ramón, Comité Sagrada Familia, Asociación Norte Poty		
<b>Comité de Gestión:</b>		
	Miembros presentes en la reunión de evaluación y la reunión de devolución	
<b>Donante:</b>		
Agencia Española de Cooperación Internacional	Carlos Cavanillas Alonso	Coordinador General

para el Desarrollo	Oscar Muñoz	Responsable de Programa
<b>Grupos de beneficiarios directos e indirectos:</b>		
Asociación de Trabajadoras Domesticas, los sindicatos SINTRADROP y SINTRAHOP, y trabajadoras no asociadas		
Red de Centros de Atención, Red de instituciones que protegen a mujeres trabajadoras domésticas en Paraguay		
Mesa interinstitucional de Combate a la Trata de Personas		
Organismos de capacitaciones (trabajadoras, migración)		
<b>Sistema de NNUU:</b>		
Oficina de la Coordinadora Residente	Lorenzo Jimenez de Luis	Coordinador Residente de las Naciones Unidas
	Joaquín Cáceres Brun	Oficial de Coordinación
<b>Agencias de Naciones Unidas:</b>		
OIT	Bernardo Puente	Coordinador del Programa Conjunto, y Oficial nacional de OIT
UNICEF	Andrea Cid	Oficial
UNIFEM	Carmen Echauri	Coordinadora
	Carmen Crespo	Técnica internacional
PNUD	Rocío Galiano	Gerente, Unidad de Programa y Comunicación
	Regina Bachero	Coordinadora Componente PNUD, Programa Conjunto
	Carmen Vallejo Campos	Oficial de Género
	Laura González	Encargada de los Programas Productivos
	Julio Fernández	Programa Conjunto "Invertir en la Gente", Economista Jefe
	Adilio Celle Insfrán	Programa Conjunto "Invertir en la Gente"
UNFPA	Aldo Natalizia	Oficial nacional?

## Anexo 3:

### Lista de los documentos principales utilizados durante la evaluación

Esta lista complementa las referencias incluidas en el informe.

#### **Contextualización del F-ODM**

- ✚ Documento Marco del F-ODM
- ✚ Síntesis de los marcos de seguimiento y evaluación de los programas conjuntos e indicadores comunes
- ✚ Indicadores Temáticos de la ventana temática
- ✚ Estrategia de Seguimiento y Evaluación
- ✚ Monitoring and Evaluation System, “Learning to Improve”, Making evidence work for development, MDG Achievement Fund
- ✚ Estrategia de Incidencia y Comunicación
- ✚ Guía de Implementación del programa
- ✚ Guía para la Elaboración del Informe de Seguimiento de Programa Conjunto
- ✚ Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), Julio de 2009
- ✚ Review criteria for Youth, Employment and Migration JPs (2007)
- ✚ Términos de Referencia para la Ventana Temática “Juventud, Empleo y Migración” (en español)
- ✚ Instructivo para llevar a cabo la evaluación intermedia de los programas conjuntos del FODM
- ✚ Guías para la Elaboración del Informe de Seguimiento de Programa Conjunto

#### **Documentos del Programa Conjunto y contexto**

- ✚ Documento de Programa Conjunto
- ✚ Matriz de resultados y de indicadores
- ✚ Informes de misión del Secretariado
- ✚ Informes de seguimiento semestrales (2009 y 2010)
- ✚ Informes anuales (2009)
- ✚ Planes de trabajo anual
- ✚ Información financiera
- ✚ Agenda e informes de las misiones de la sede del F-ODM
- ✚ Sistema de M&E
- ✚ Material comunicacional sobre el programa (boletines y artículos de prensa los más importantes)
- ✚ Presentaciones PowerPoint las más importantes
- ✚ Material lo más importante producido por el Programa (estudios, sitios web)
- ✚ Revisión de medio término o evaluación del UNDAF
- ✚ Informes anuales del Coordinador Residente (2008 y 2009)
- ✚ Otros documentos.

#### **Otros documentos o información propuesta por el país tales como:**

- ✚ Evaluaciones o valoraciones o informes internos sobre el programa o sus componentes
- ✚ Documentos o informes relevantes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y en el país
- ✚ Documentos o informes relevantes sobre la implementación de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra en el país
- ✚ Documentos o informes relevantes sobre Unidos en la Acción (Delivering as One)
- ✚ Documentos estratégicos de desarrollo del país.

## Anexo 4:

### Calendario de actividades y de entrega de los productos principales

Esta tabla presenta la Ruta Crítica para la Evaluación Intermedia Programa Juventud en Paraguay

Fase de la Evaluación	Actividades	Quien	Duración	Inicio	Final
Fase de Diseño	Constitución del grupo de referencia de la evaluación	Punto focal para la evaluación	15 días	23 agosto	10 septiembre
	Adaptados TDR y enviados al Secretariado + documentos informe gabinete	Grupo de referencia evaluación	15 días	23 agosto	10 septiembre
Fase de Implementación	Entrevista con el consultor	Secretariado	1 día	25 agosto	
	Revisión documental y preparación informe de gabinete al Secretariado	Consultor	7 días	6 septiembre	14 septiembre
	Discusión del informe de gabinete y contribuciones grupo de referencia	Grupo de referencia evaluación	7 días	15 septiembre	23 septiembre
	Elaboración de Agenda	Punto Focal/consultor	7 días	6 septiembre	23 septiembre
	Visita de campo	Consultor/Grupo de referencia evaluación	10 días	11 octubre	22 octubre
	Preparación del borrador del informe al Secretariado	Consultor	10 días	25 octubre	5 noviembre
	Revisión del borrador del informe y envío al grupo de referencia	Secretariado	7 días	8 noviembre	16 noviembre
	Discusión y contribuciones del grupo de referencia al borrador de informe final	Grupo de referencia evaluación	7 días	17 noviembre	25 noviembre
Fase de Diseminación y Mejora	Preparación del informe final al Secretariado y al Grupo de referencia	Consultor	7 días	26 noviembre	6 diciembre
	Plan de comunicación y Plan de mejora diseñados	Grupo de referencia/ Secretariado	7 días	30 noviembre	15 diciembre

## Anexo 5:

### Actualización sobre le ejecución de productos con bajos niveles de implementación, especialmente de las agencias con niveles más bajos de ejecución

#### **Efecto 1: Capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables incrementada**

Producto 1.1. Estrategia de empleo juvenil con perspectiva de género diseñada en el marco de la Estrategia Nacional de lucha contra la pobreza, elaborada.

- Ligero retraso de UNIFEM (elaboración de un modelo de formación en competencias para trabajadoras domesticas).

<b>UNIFEM</b>		
<b>RESULTADO 1. Producto 1.</b>		
<b>1.1.9. Apoyo a la elaboración de un modelo de formación en competencias para mujeres trabajadoras domésticas que les dé la posibilidad de la diversificación de su trayectoria laboral, tanto en el mercado interno como en el externo.</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
<p>Esta actividad fue unificada con la actividad de PNUD 1.1.8. <i>Apoyo a la elaboración de un programa para la incorporación al sistema de capacitación técnica y laboral para la juventud, en coordinación con la Estrategia nacional de Lucha contra la pobreza.</i> Consultoría adjudicada a ONG ECOGLOBAL, en un contrato conjunto PNUD y UNIFEM. El Vice-ministerio de Trabajo (VMT) designó al Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) como contra parte para desarrollar la actividad.</p> <p><del>Sin embargo,</del> En la fase avanzada de ejecución de la actividad hemos recibido información de que esta institución forma parte de un proceso de fusión con otro organismo público de formación profesional (SINAFOCAL).</p> <p>El acceso tardío a la información sobre este proceso influyó en el tiempo de entrega de los resultados de esta actividad; una mejor articulación con la coordinación del PJ, en conocimiento</p>	<p>Los productos finales de esta actividad <del>ya</del> fueron entregados por la ONG EcoGlobal; a su vez los mismos fueron entregados al Viceministro del Trabajo en reunión mantenida en su despacho con representantes del PNUD y UNIFEM(ONU Mujeres) VER FECHA</p>	<p>Se aguarda un retorno de parte del Viceministerio del Trabajo respecto a los productos finales de esta consultoría</p>

del proceso de reforma, hubiera aportado elementos para la definición del resultado esperado y la agilización de los tiempos.		
---	--	--

Producto 1.2. Instancia creada y fortalecida para coordinar e integrar las políticas activas dirigidas a la juventud: pasantías, programa de empleo, emprendedurismo, servicios financieros.

- No se notó ningún retraso.

Producto 1.3. Programas integrados dirigidos a la juventud más desfavorecida.

- Retraso importante del PNUD (programa de capacitación técnico en coordinación con la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza dirigido a 500 jóvenes; fortalecimiento y ampliación de dos incubadoras existentes; y capacitación técnica en coordinación con la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza dirigido a 500 jóvenes)

<b>PNUD</b>		
<b>RESULTADO 1. Producto 3.</b>		
<b>1.3.1 : Apoyo a la implementación de un programa de capacitación técnico en coordinación con la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza dirigido a 500 jóvenes (50 % mujeres)</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
<p>Esta actividad se detuvo al comienzo de la coordinación debido a que la misma dependía directamente de dos actividades de otro producto que son la creación de un modelo de capacitación, y de unos programas para incorporar a jóvenes al sistema de capacitación técnico profesional (1.1.9 y 1.1.8 respectivamente).</p> <p>Se solicitó al Vice Ministerio que nos definiera que institución del estado consideraban la idónea para iniciar estas actividades, que llevaría la implementación posterior de los programas y el Vice Ministro indicó al SNPP como la institución.</p> <p>En conjunto con esta, se realizaron los ToRs, las evaluaciones y la contratación de la organización Eco Global que inició su trabajo. En julio los consultores habían avanzado lo suficiente como para dar una devolución, la cual incluía</p>		<p>Se han contratado los servicios IDECO64 quien tiene a su cargo la coordinación de un proyecto de construcción de mejoras habitacionales en zonas altamente carenciadas (Dpto. de Ñemucu). Los jóvenes en situación de vulnerabilidad se han incorporado en el proceso de construcción de sus propias viviendas, y han sido capacitados para tal fin.</p> <p>Entendiendo los retrasos y los montos de la actividad se inició un trabajo con la Fundación Kolping en la elaboración de un proyecto de atención que contribuye a que 500 jóvenes, hombres y mujeres en situación de</p>

<sup>64</sup> ONG que desde 1994 trabaja en proyectos productivos con grupos de mujeres, jóvenes y comisiones vecinales

<p>una reforma del Sistema de formación a nivel nacional, y un fortalecimiento de las entidades que lo realizan. En ese momento se decidió detener el trabajo hasta que el VMT dé su devolución y acuerdo con el mismo. En esa fecha se inició la solicitud de reunirse con el ministro, que no fue posible hasta que en septiembre intervino el Coordinador Residente y pudo darse la reunión.</p>		<p>pobreza y vulnerabilidad, especialmente las trabajadoras domésticas remuneradas, las cuales desarrollan capacidades relacionadas con el empleo aprendiendo conocimientos, habilidades y destrezas que les permitan vincularse con el entorno laboral de forma proactiva. Los avances que se tenían se han detenido debido a serios problemas internos de la Fundación y consideramos que este año por lo menos no reiniciaremos los contactos.</p>
---	--	---

***Efecto 2: Condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información a potenciales migrantes creadas.***

Producto 2.1. Población potencialmente migrante informada.

- Retraso significativo de de UNICEF (implementación del plan en el sector de la infancia), y de UNIFEM (implementación del plan con redes u organizaciones de mujeres).

<b>UNICEF</b>		
<b>RESULTADO 2. Producto 1.</b>		
<b>2.1.4. Implementación del plan en el sector de la infancia</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
<p>Esta actividad se ha demorado, ya que era importante realizarla de manera organizada entre todas las agencias para que no sea una repetición de personas capacitadas, teniendo en consideración que a veces los actores pueden ser los mismos y por tanto para conseguir el éxito y llegar a más personas capacitadas era importante coordinar los grupos que serian capacitados.</p>		
<b>UNIFEM</b>		
<b>RESULTADO 2. Producto 1.</b>		

**2.1.3. Implementación del plan de sensibilización sobre migración segura con redes u organizaciones de mujeres.**

Explicación	Estado de Ejecución	Solución
<p>Poca claridad sobre el enfoque del componente.</p>	<p>Los ToRs han sido elaborados. Considerando el reclamo del VMT de llevar el liderazgo del PC, y la referencia al componente de migración, como temática bajo su competencia, por tratarse de migración laboral, luego de la reunión del 10.12.10 se fijó una reunión con la Dirección de la Mujer Trabajadora (DMT) y la Secretaría de la Mujer (SM) para el 27.12.09 para consensuar puntos como: organismo responsable del producto (liderazgo), articulación y cooperación entre estos dos organismos, y con las otras líneas de trabajo en este tema (eje. Cancillería) y otros aspectos pertinentes. Por motivos personales la reunión fue cancelada por la DMT. En conversación con la SM y con la Coordinación del PC se decidió continuar con el proceso y lanzar la convocatoria de consultoría la 3<sup>a</sup> semana de enero 2011<sup>65</sup>. Los acuerdos sobre los puntos previamente citados quedaron para ser definidos a inicios del mes de febrero<sup>66</sup>. Se ha definido el organismo contraparte: la Secretaría de la Mujer. Se ha acordado sobre la modalidad de trabajo, los ámbitos</p>	<p>La convocatoria de consultoría será lanzada la semana del 17/21.01.11</p>

<sup>65</sup> Debido a que enero es mes de vacaciones y las actividades laborales, públicas como privadas están disminuidas, se consideró oportuno esta fecha para lanzar la convocatoria.

<sup>66</sup> Fecha de final de periodo de vacaciones de la DMT.

	territoriales, y los organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil participantes.	
--	---	--

Producto 2.2. Sector público con mayor capacidad para diseñar e implementar políticas migratorias.

- Retraso de UNFPA (incorporación de un modulo sobre la migración en las encuestas de hogares, y capacitaciones en el Ministerio del Interior).

<b>UNICEF</b>		
<b>RESULTADO 2. Producto 2.</b>		
<b>2.2.2. Elaboración de una política contra la trata de personas</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
La política Nacional contra la Trata de Personas ha sido elaborada, cumpliéndose de esta manera con la actividad. Pero es realmente importante poder apoyar al gobierno en la implementación de la política, de manera que la misma cuente con un presupuesto nacional, con indicadores que permitan medir tanto los efectos como los cambios que se deben realizar para lograr evitar la trata de personas y apoyar el proceso de institucionalización de la política en cada una de las instancias del estado.		

Producto 2.3. Remesas, especialmente las provenientes del trabajo doméstico remunerado en el exterior, con mayor impacto en la calidad de vida de las familias involucradas.

- Ligero retraso de UNIFEM (consultas con redes y organizaciones de mujeres), y retraso importante del PNUD (productos financieros vinculados a remesas).

<b>UNIFEM</b>		
<b>RESULTADO 2. Producto 3.</b>		
<b>2.3.3. Consulta sobre la propuesta de cambio con redes y organizaciones de mujeres incluyendo a las TDR.</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
Actividad correlativa a otra del PNUD (2.3.3.). Se espera la finalización de la misma para lanzar una convocatoria.	TORs en elaboración.	El PNUD proporcionó en el mes de noviembre el producto final, base para la elaboración de los TORs y la

		implementación de la actividad.
--	--	---------------------------------

<b>PNUD</b>		
<b>RESULTADO 2. Producto 3.</b>		
<b>2.3.5. Diseño de tres productos financieros vinculados a remesas con entidades microfinancieras, cooperativas u organizaciones de la sociedad civil</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
<p>El punto inicial de este componente fue la contratación de un consultor para el diseño de productos financieros relacionados con remesas e incubadoras, y mecanismos de apalancamiento de los mismos. Se realizaron unas reuniones con las instituciones públicas y las instituciones financieras privadas (IFIs). Estas últimas informaron que ya cuentan con productos financieros para las remesas de los migrantes y que necesitarían reducir algunas trabas existentes en los controles del Banco Central y la Secretaría de Prevención al lavado de dinero, así como mecanismos de difusión de los productos con que ya cuentan. Consideraron que un modo efectivo de lograrlo sería el de dar educación financiera a los receptores de remesas y a la población en general. Expresaron su deseo de colaborar y de presentar algún proyecto que pueda ser apoyado por el PC. El consultor entregó su informe final en Octubre y presentó los resultados de su trabajo en otra reunión. Desde septiembre se incorporó otra persona al equipo de trabajo con el fin de apoyar el componente remesas-productos financieros.</p>	<p>Ante una solicitud de colaboración de la Asociación de Entidades Financieras (ADEFI) el PC apoyó la visita del director de la Banca de las Oportunidades de Colombia, quien presentó la experiencia de democratización financiera en Colombia ante todos los ministros del Gabinete Social, el Parlamento, la comunidad académica y, finalmente, en el Banco Central del Paraguay (BCP) ante representantes de la banca pública, y los sectores cooperativo y de microfinanzas. Se está planeando el viaje de una delegación público privada a Colombia para conocer más de cerca la experiencia colombiana de inclusión financiera.</p> <p>Se está conversando con la Red de Microfinanzas, conformada por ocho instituciones financieras, bancarias y cooperativas, a fin de que las mismas presenten proyectos que implementen las sugerencias surgidas de la consultoría financiera.</p>	<p>En una reunión en Octubre, los representantes del gobierno señalaron como caminos a seguir: 1. Impulso a emprendimientos productivos juveniles a través de un fondo concursable; 2. Educación financiera a receptores de remesas, receptores de transferencias monetarias y en general a la población de escasos recursos; 3. Una página web dedicada a los migrantes con informaciones relativas a: medidas a tomar antes de migrar, advertencias sobre trata de personas, costo de remesas, productos financieros para migrantes, etc. con links a webs que proveen noticias e informaciones diversas sobre el Paraguay; 4. Instituir algún premio a las entidades financieras que implementen los productos sugeridos en la consultoría; y 5. Impulsar -si la iniciativa privada demuestra interés en ello- la formación de un fondo de capital de riesgo para apoyar la formación de nuevas empresas de jóvenes emprendedores.</p>

--	--	--

**Efecto 3: Estrategias dirigidas al trabajo doméstico remunerado juvenil implementadas.**

Producto 3.1. Sistema legal y administrativo mejorado para equiparar derechos del trabajo doméstico remunerado con el resto de los asalariados, prevenir el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros y disminuir los riesgos asociados al trabajo doméstico.

- Retraso importante de UNIFEM (cambios legislativos y en la seguridad social, talleres de validación, capacitaciones, propuesta de Ley que regule el trabajo domestico, capacitaciones sobre los derechos laborales, la protección y el acceso a la justicia de trabajadoras domesticas), y ligero retraso de UNICEF (capacitaciones sobre la protección de los derechos y el acceso a la justicia de las trabajadoras infantiles).

<b>UNIFEM</b>		
<b>RESULTADO 3. Producto 1.</b>		
<b>3.1.3. Apoyo a la elaboración de una propuesta de cambios legislativos y en la seguridad social</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
<p>Actividad llevada a cabo en dos fases. Una primera de elaboración del documento base del anteproyecto de ley (contrato adjudicado al consultor H. Valiente). En una segunda se incorporarán los insumos del debate con actores estratégicos al documento base, dando como resultado el anteproyecto de Ley. Debate que coincide en tiempo con otra línea de UNIFEM de talleres de consulta de la ley (Actividad 3.1.4.). La entrega del documento base está prevista para el 5.11.10.</p> <p>El contrato para la elaboración del documento base fue extendido con el fin de dar cabida a la necesidad de discusión del producto preliminar entre las agencias, particularmente la OIT, que aportó elementos importantes al documento para contar con una versión más ajustada y viable. El 26.10 UNIFEM mantuvo una reunión con representantes de OIT Chile para ultimar algunos aspectos del documento base de la ley.</p>	<p>El documento base fue entregado por el consultor.</p>	<p>En proceso la contratación de una consultoría que dará seguimiento a este trabajo: incorporación de ajustes sugeridos por el VMT y OIT, así como la incorporación de propuestas emergentes de la consulta sobre el documento base con actores clave a ser realizada en los meses de febrero y marzo 2011.</p>
<b>3.1.4. Organización y coordinación de 10 Talleres de validación de la propuesta con centrales sindicales, gremios de empleadores/as, sector público y sociedad civil, incluyendo a las trabajadoras domésticas</b>		

<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
Esta actividad se encuentra relacionada con la anterior (3.1.3.) Una vez finalizada la 1ª fase de la 3.1.3., se puede comenzar a realizar esta actividad, en la que se debatirá el anteproyecto de ley (documento base) con actores estratégicos estatales y de la sociedad civil.	Los Términos de Referencia han sido elaborados.	La convocatoria será lanzada en la semana del 17 al 21.01.11.
<b>3.1.7. Apoyo a la presentación y tramitación de una propuesta de Ley que regule el trabajo doméstico remunerado y elimine la discriminación actual hacia las trabajadoras domésticas</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
Actividad correlativa a la actividad 3.1.3 y 3.1.4, se iniciará convocatoria de consultoría en febrero a tal que al finalizar la consulta ciudadana sobre la ley en marzo se inicie el proceso parlamentario y el acompañamiento al mismo a través de esta consultoría.	Sin iniciarse. Se prevé lanzar la convocatoria en febrero 2011.	Se agilizará la realización de las actividades 3.1.3 y 3.1.4., para dar inicio a esta en abril. Se vinculará esta actividad con la 3.3.8.
<b>3.1.10. Capacitación sobre los derechos laborales de las trabajadoras domésticas remuneradas a 50 funcionarios/as públicos/as involucrados en la estrategia: capacitadores/as del sistema nacional de formación técnica y laboral</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
Inicio de la actividad en espera de respuesta de las entidades contraparte para definir el público meta. Previo a esta situación se tuvo un retraso de tres meses, en que se realizaron tres convocatorias de propuestas, y sólo en el tercer llamado (final de agosto de 2010) se obtuvieron suficientes propuestas (3) que pudieran entrar en concurso. Fue seleccionada la organización EcoGlobal.	Iniciada.	Se espera designación de referentes gubernamentales para el inicio de la actividad. La solicitud fue reiterada al VMT vía nota.
<b>3.1.12. Capacitación a 50 miembros del sistema judicial y administrativo vinculados a la protección de los derechos y al acceso a la justicia de Trabajadoras Domésticas Remuneradas Adultas</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
Demora en recibir respuesta por parte de entidades contrapartes para ultimar detalles y dar inicio a la actividad. Previo a esta situación se tuvo un retraso de tres meses, en que se realizaron tres convocatorias de propuestas, y sólo en el tercer llamado (final de agosto de 2010) se obtuvieron suficientes propuestas (3) que pudieran entrar en concurso. Fue seleccionada la organización CIDSEP UC.	Iniciada.	Se espera designación de referentes gubernamentales para el inicio de la actividad.

Producto 3.2. Ciudadanía y sector público con mayor información sobre los derechos laborales y ciudadanos y la situación del trabajo doméstico remunerado.

- Retraso importante de UNIFEM (comunicación comunitaria para la implementación del plan), y de UNICEF (trabajo con la prensa para la implementación del plan).

<b>UNIFEM</b>		
<b>RESULTADO 3. Producto 2.</b>		
<b>3.2.5. Implementación del plan (comunicación comunitaria) acerca de los derechos laborales y ciudadanos del trabajo doméstico.</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
El contenido de esta actividad fue reformulado. La misma dispondrá de 3 componentes: (1) Cooperación Sur - Sur: Experiencia de intercambio entre gobierno uruguayo y gobierno paraguayo con relación a políticas de cuidado. A través de UNIFEM Uruguay, el gobierno uruguayo invitará a referentes del gobierno de Paraguay a un seminario internacional que tendrá lugar en Montevideo el 9 de diciembre. (2) Realización de un Seminario sobre políticas de cuidado en Paraguay, en marzo de 2011, coincidiendo con la semana posterior del 8 de marzo, se realizará este seminario sobre políticas de cuidado como segunda parte a la experiencia de Montevideo, recogiendo lecciones/buenas prácticas del proceso uruguayo con relación a la temática. (3) Componente de comunicación comunitaria.	El componente (1) de esta actividad actualmente se iniciado; seminario internacional sobre políticas de cuidado coorganizada por la CEPAL con Agencias del SNU de UY, realizado en Montevideo el 9.12.10. Participaron referentes del gobierno (Dir. De la Mujer Trabajador, S. de la Mujer, U. de Economía Social del M. de Hacienda) invitadas por el G. Uruguayo. Posteriormente se realizaron reuniones de intercambio de experiencias para la realización del componente (2) de esta actividad, que tendrá lugar en marzo de 2011.	Seminario Internacional (componente 2) tendrá lugar en marzo de 2011.  Se prevé iniciar el componente (3) en febrero de 2011.

<b>UNICEF</b>		
<b>RESULTADO 3. Producto 3.</b>		
<b>3.2.6. Implementación del plan (trabajo con la prensa) acerca de los derechos laborales y ciudadanos del trabajo domestico</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
Esta actividad está suspendida por pedido de la Dirección de Trabajo	Parado	Fortalecer a la Dirección para que pueda dar atención a la

Doméstico del Ministerio de Justicia y Trabajo que considera que no podría atender si la demanda fuese mayor.		demanda que se pueda crear a través de la implementación del plan
---	--	---

Producto 3. 3. Trabajadoras domésticas remuneradas con capacidades laborales aumentadas, con conocimiento de sus derechos laborales y ciudadanos, y organizadas.

- Retraso muy significativo de UNICEF (implementación de un modelo de acceso a la educación básica).
- Retraso importante de UNIFEM (red de centros de atención, y fortalecimiento de las organizaciones de trabajadoras).

<b>UNICEF</b>		
<b>RESULTADO 3. Producto 3.</b>		
<b>3.3.7. Apoyo a la implementación de un modelo de acceso a la educación básica y media que se adapte a la demanda (asistencia nocturna, a distancia, fin de semana) de las trabajadoras domesticas remuneradas</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
El proceso para lograr cumplir con esta actividad ha sido difícil en varios aspectos. Primero el Ministerio de Educación, contraparte fundamental en el logro de la actividad no tenía como una prioridad el tema, situación que se ha logrado cambiar y actualmente ya se cuenta con un proyecto acordado para la firma y puesta en marcha de la actividad. En donde el objetivo de la misma es “Adecuar la propuesta educativa, del nivel básico y medio, desarrollada por la Dirección General de Educación Permanente del Ministerio de Educación a las necesidades de las trabajadoras domésticas remuneradas para mejorar el acceso su nivel educativo y ampliar sus oportunidades laborales”. Segundo lograr una contraparte en la sociedad civil que colabore con la implementación fue una tarea difícil por la falta de ONGs con experiencia en el tema, finalmente se decidió trabajar con la OEI. [ACRONIMO?]	Proyecto elaborado e inicio de los trabajos.	

<b>UNIFEM</b>		
<b>RESULTADO 3. Producto 3.</b>		
<b>3.3.1. Creación de una red de centros de atención a las trabajadoras domésticas, a partir de un circuito de intervención.</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
La realización de esta actividad se unificó con otra actividad del PC, la 3.3.3 del PNUD: <i>Difusión y capacitación de la red en el uso del circuito de intervención</i> . Se adjudicó a la ONG Fortaleser (contrato conjunto con UNIFEM y PNUD). La demora de esta actividad se debe a la naturaleza del trabajo realizado con el grupo de trabajadoras domésticas (TDRs), que requiere mayor proceso, así como la limitada experiencia en el país en cuanto a metodologías apropiadas para trabajar la problemática.	Actividad finalizada. Durante el proceso se ha construido una Red de instituciones que protegen a las trabajadoras domésticas en el Paraguay.	El contrato de esta consultoría finaliza el día 14 de Diciembre de 2010.  Se discutirá con la DMT del VMT y la Secretaría de la Mujer la aplicación de fondos remanentes de esta actividad a una estrategia de sostenibilidad de la Red.
<b>3.3.8. Fortalecimiento de la organización de trabajadoras domésticas remuneradas para una mayor incidencia en las políticas públicas.</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>
La demora estuvo relacionada con dificultades para recibir propuestas por parte de organizaciones paraguayas. Durante tres meses se han lanzado 3 llamados para esta consultoría; solo al tercer llamado (final de agosto de 2010) propuestas en nº y calidad para poder entrar en concurso. Finalmente fue seleccionada la organización ASOCIACIÓN. TRINIDAD.	Iniciada.  Actividades listas para el inicio.  Firma de contrato demorada debido a ajustes organizacionales de la sede.	Ultimando detalles del contrato para iniciar las actividades.

<b>PNUD</b>		
<b>RESULTADO 3. Producto 3.</b>		
<b>3.3.14: Apoyo a la implementación del modelo de certificación de competencias dirigido a trabajadoras domésticas</b>		
<b>Explicación</b>	<b>Estado de Ejecución</b>	<b>Solución</b>

<p>El PC ha tenido conversaciones con los gobiernos de Paraguay y de Argentina, para realizar una serie de intercambios de profesionales en los cuales técnicos de Paraguay tendrían un intercambio con diferentes programas del Ministerio de Trabajo de Argentina, para analizar estrategias de evaluación y asistencia técnica de proyectos de formación, concentrados en la profesionalización del trabajo domestico.</p> <p>En Paraguay la entidad que licita los cursos es SINAFOCAL y abrirá las posibilidades de replicar los procesos en Paraguay. Por otra parte la Dirección de la mujer Trabajadora daría seguimiento a sus contenidos e implementaría algo similar al modelo argentino. Por ello, se solicitó que ambas entidades puedan conocer la experiencia de Argentina, y adaptarla a la realidad de Paraguay.</p>	<p>Actualmente el PC está en la espera de las decisiones del MJT en relación a la continuidad de esta propuesta así como con las demás. Este año ya no se ejecutarán los fondos destinados a las mismas.</p>	
---	--	--

**Anexo 6:**  
**Equipo de trabajo del Programa Conjunto**

EQUIPO DE TRABAJO DEL PROGRAMA CONJUNTO OPORTUNIDADES						
Agencia	Nombre	Cargo	Modalidad	Financiación programa	Financiación Agencia/Inst itución	Año
Ministerio de Justicia y Trabajo	Rossana Rojas	Directora	TP		X	2009
Ministerio de Justicia y Trabajo	Mónica enciso	Asistente	TC	X		2009
Ministerio de Justicia y Trabajo	Lorena López	Directora	TP		X	2009
Secretaria de la Mujer	Carlos Carmona	Técnico	TP		X	2009
Viceministerio de la Juventud	Roberto Fernández	Técnico	TP		X	2009
Ministerio de Hacienda	Verónica Serafini	Directora	TP		X	2009
Ministerio de Hacienda	Víctor Imas	Técnico	TP		X	2009
Ministerio de Hacienda	Bartolomé Sánchez	Técnico		x	x	2009/ 2010
Secretaria Técnica de Planificación	Montserrat Frentes	Técnica	TP		X	2009
Secretaria Técnica de Planificación	Ángel Silva	Técnico	TP		X	2009
Secretaria Técnica de Planificación	Juan Carlos Balbuena	Técnico	TP		x	2010
OCR	Joaquín Cáceres	Oficial	TP		X	2009
UNIFEM	Carmen Echauri	Coordinadora Nacional	TP	X	X	2009
UNIFEM	Carmen Crespo	Técnica Internacional	TC		X	2010
UNIFEM	Laura Melgarejo	Asistente Administrativa	TP		X	2010
UNIFEM	Diana Monge	Oficial de Programa	TP		X	2009

		(Brasil)				
OIT	Bernardo Puente	Oficial Nacional	TP	X	X	2009
OIT	Lourdes Cantero	Asistente Administrativa	TC	X		2009
OIT	Ernesto Abdala	Experto Internacional	TC	X		2009
OIT	Ernesto Abdala	Experto Internacional	TP	X	X	2010
OIT	Gerhard Reineke	Especialista de Empleo	TP		X	2009
OIT	María Elena Valenzuela	Especialista Regional de Genero	TP		X	2009
PNUD	Carmen Vallejo	Oficial a Cargo	TP		X	2009
PNUD	Regina Bachero	Coordinadora PNUD	TC	X		2009
PNUD	Ricardo Derene	Comunicador	TC	X		2010
PNUD	Verónica Toledo	Asistente Administrativa	TC	X		2009
UNFPA	Aldo Natalicia	Oficial de poblaciones	TP		X	2009
UNICEF	Andrea Cid	Oficial de Protección	TP		X	2009