



EVALUACION FINAL

Paraguay

Ventana temática
Juventud, Empleo y Migración

Título del Programa:

Juventud: Capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social

Prólogo

El presente informe de evaluación final ha sido coordinado por el respectivo programa conjunto del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) con el objetivo de medir los resultados obtenidos al final del programa. Tal como está estipulado en la estrategia de evaluación del fondo, los 130 programas en sus 8 ventanas temáticas deben encargar y financiar una evaluación final independiente en forma adicional a la evaluación de medio término.

Las evaluaciones finales han sido comisionadas por la Oficina del Coordinador Residente (OCR) de Naciones Unidas en cada país. Por su parte, el Secretariado del F-ODM ha brindado apoyo a los equipos de cada país mediante asesoramiento y control de calidad en la revisión de los términos de referencia y de los reportes de evaluación. Todas las evaluaciones deben ser llevadas a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como de los “Estándares de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas” del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

Las evaluaciones finales son de naturaleza recapitulativa e intentan medir el grado en que los programas conjuntos han implementado sus actividades, entregados sus productos y obtenidos resultados. Adicionalmente, las evaluaciones finales permiten la obtención y recopilación de conocimientos substantivos, basados en evidencia, para cada una de las ventanas temáticas del F-ODM, a través de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, transferibles a otras intervenciones de desarrollo y a políticas públicas locales, nacionales y globales.

Agradecemos al Coordinador Residente de Naciones Unidas y a su respectiva oficina de coordinación, a la vez que al equipo del programa conjunto, por los esfuerzos realizados en la conducción de esta evaluación final.

Secretariado del F-ODM

El análisis y recomendaciones contenidos en esta evaluación pertenecen al evaluador y no representan necesariamente la posición del programa conjunto o del Secretariado del F-ODM.

**Paraguay
EVALUACIÓN FINAL**

Resumen Ejecutivo

Ventana temática: Juventud, empleo y migración

Título del Programa: Juventud: Capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social.

Mario D. Velásquez Pinto.

Abril de 2013

Síntesis Ejecutiva

Este Informe de Evaluación del Programa Conjunto Oportunidades (PCO) “Juventud: capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social” en Paraguay, se centró en la medición de los resultados obtenidos y en los efectos potenciales generados por éste. Mediante esta evaluación se buscó conocer de manera objetiva y sistemática la eficiencia y el impacto de las actividades en relación con sus efectos previstos, y a partir de dicha base extraer lecciones y formular recomendaciones.

La metodología empleada consideró una revisión documental de la información sobre su conceptualización y puesta en marcha, marco de monitoreo y evaluación e informes periódicos. Además se efectuaron reuniones y entrevistas al Coordinador Residente de Nacionales Unidas y las Agencias ejecutoras (OIT, PNUD, UNICEF, ONUMUJERES Y FNUPA), a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a la Secretaria Técnica de Planificación (STP) y otras instituciones directamente involucradas con el PCO.

El PCO operó con un presupuesto de US\$ 3,672 millones a ser ejecutado inicialmente entre febrero de 2009 y febrero de 2012, se propuso 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 PCO se ubicó 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 Nacional de Trabajo Decente, y se propuso el logro de tres resultados principales:

- a) Capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables incrementadas.
- b) Condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información a potenciales migrantes creadas.
- c) Estrategias dirigidas al empleo doméstico juvenil implementadas.

La evaluación efectuada abordó tres niveles de análisis: diseño y pertinencia; el proceso en cuanto a la eficiencia y apropiación, y los resultados en materia de eficacia y sostenibilidad, y las principales conclusiones obtenidas son:

1. El desempeño del PCO ha sido consistente con el logro de los objetivos iniciales propuestos, y en gran medida los tres resultados esperados han sido satisfactoriamente alcanzados, como lo evidencia la información detallada al respecto.
2. Producto de la acción del Programa, ya sea apoyando técnicamente iniciativas en curso así como por su acción su acción directa, en el país se cuenta con hoy con políticas y regulaciones para abordar la situación de los jóvenes más vulnerables; con instituciones especializadas en el aparato público, programas de apoyo para el emprendimiento y el uso productivo de las remesas. También con una población sensibilizada en materia de

derechos del trabajo doméstico y con políticas de educación y capacitación laboral para mejorar su inserción laboral presente y futura. Muy poco de aquello existía en el país en los inicios del Programa.

3. El diseño del Programa al incorporar a las Agencias del Sistema de Naciones Unidas por su relevancia con la ventana temática, tiene una alta potencialidad. Sin embargo, para que ello ocurra efectivamente se requiere que siempre participen las Agencias relevantes con la temática. Este es un aspecto en el que dicha potencialidad pudo ser mejor aprovechada.
4. La evaluación también permitió identificar debilidades iniciales que afectaron su eficiencia, pusieron en riesgo su eficacia y comprometieron su sostenibilidad. Se trató de deficiencias claves como la rotación de los coordinadores y las dificultades encontradas para coordinar distintas agencias con significativas diferencias de participación en el conjunto de las actividades previstas, la existencia de un marco de seguimiento inadecuado, y la ausencia de una estrategia de comunicación de las acciones, entre los más importantes.
5. Si bien el Programa superó la mayoría de las complicaciones señaladas, y logró una alta ejecución de las actividades previstas, no es posible asegurar que el uso de los recursos haya sido optimizado, por la ausencia de criterios estandarizados para ejecutar sus actividades y para validar la calidad de los productos contratados.
6. Sin embargo, es altamente probable que los logros del PCO se mantengan en el mediano plazo, lo cual es respaldado por el “Acuerdo de Sostenibilidad de las acciones del Programa Conjunto Oportunidades”, suscrito en marzo pasado por las autoridades que tuvieron una directa participación en esta experiencia.

Las lecciones aprendidas son: la coordinación es una clave de éxito, y se requiere un fuerte liderazgo técnico y altos grados de legitimación tanto entre las contrapartes nacionales como entre las agencias. En segundo término, es indispensable la inversión en diálogo con las Agencias y contrapartes; especialmente en contextos en que estas últimas pueden tener una alta rotación, por un contexto político e institucional muy cambiante. Además, estandarizar criterios para resguardar la eficiencia y la calidad de las acciones, contar con estrategia clara de información y comunicaciones inter - agencias y con los potenciales beneficiarios.

En definitiva, y a modo recomendación general, la modalidad de intervención aplicada mediante el Programa Conjunto es efectiva pues permite alcanzar resultados simultáneos en diferentes áreas de una ventana temática específica. Las Agencias deberían apoyar iniciativas de trabajo conjunto entre las contrapartes nacionales.

A su vez, la trilogía de criterios complementarios utilizada en esta experiencia: apoyo a iniciativas en curso, fortalecer instituciones públicas mediante la capacitación del personal en conocimientos y metodologías y sensibilizar a la opinión pública sobre los contenidos y objetivos de la ventana temática del Programa, resultan ser decisivos para el logro de los efectos previstos y su sostenibilidad.

Paraguay
EVALUACIÓN FINAL

Ventana temática: Juventud, empleo y migración

**Título del Programa: Juventud: Capacidades y oportunidades
económicas para la inclusión social.**

Mario D. Velásquez Pinto.

Abril de 2013

Tabla de contenidos

I. INTRODUCCIÓN	4
1. ANTECEDENTES GENERALES	4
2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	4
3. ASPECTOS DEL CONTEXTO	6
4. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL PCO	7
II. NIVELES DE ANÁLISIS	9
1. DISEÑO: PERTINENCIA	9
a) <i>Prioridades nacionales, Manud y ODM</i>	9
b) <i>El trabajo conjunto</i>	10
c) <i>Estrategia de vigilancia y evaluación</i>	10
d) <i>Capacidad para ajustar actividades</i>	11
2. PROCESO: EFICIENCIA Y APROPIACIÓN	11
a) <i>Coordinación</i>	11
b) <i>Eficiencia</i>	12
c) <i>Apropiación</i>	13
3. RESULTADOS: EFICACIA Y SOSTENIBILIDAD	18
a) <i>Ejecución presupuestaria</i>	18
b) <i>Efectos previstos y productos obtenidos</i>	18
c) <i>Sostenibilidad</i>	21
III. CONCLUSIONES	23
IV. LECCIONES APRENDIDAS	24
V. RECOMENDACIONES	25
ANEXO	27
CUADRO 1: MARCO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA CONJUNTO: INFORME ENERO 2013.	27

Glosario

AECID	:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
CDN	:	Comité Directivo Nacional
CGP	:	Comité de Gestión de Programa
CR	:	Coordinador Residente
DACPE	:	Dirección de Atención a Ciudadanos Paraguayos en el Exterior
DGE	:	Dirección General de Empleo.
FNUPA	:	Fondo de Naciones Unidas para la Población.
F – ODM	:	Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio.
MAG	:	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MANUD	:	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
MEC	:	Ministerio de Educación y Cultura.
MERCOSUR	:	Mercado Común del Sur
MIC	:	Ministerio de Industria y Comercio
MJT	:	Ministerio de Justicia y Trabajo
MM	:	Ministerio de la Mujer
OIT	:	Oficina Internacional del Trabajo
ONU Mujeres	:	Entidad de ONU para Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer
PCO	:	Programa Conjunto Oportunidades
PEES	:	Plan Estratégico Económico y Social
PNUD	:	Programa de Naciones Unidas para Desarrollo
SAS	:	Secretaría de Acción Social
SINAFOCAL	:	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNU	:	Sistema de Naciones Unidas
SNPP	:	Servicio Nacional de Promoción Profesional
STP	:	Secretaría Técnica de Planificación
UNICEF	:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

I. Introducción.

Este Informe de Evaluación del Programa Conjunto Oportunidades (PCO) “Juventud: capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social” en Paraguay, se centra en la medición de los resultados obtenidos y en los efectos potenciales generados por éste. Por su intermedio se busca conocer de manera objetiva y sistemática la eficiencia y el impacto de las actividades en relación con sus efectos previstos, y a partir de dicha base extraer lecciones y formular recomendaciones.

1. Antecedentes generales

En diciembre de 2006, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de España celebraron un importante acuerdo de asociación por 528 millones de euros, con el fin de contribuir al progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de otras metas de desarrollo por medio del sistema de las Naciones Unidas, estableciéndose para ello el Fondo para el Logro de los ODM (F-ODM). Este Fondo presta apoyo a los programas conjuntos innovadores con potencial de réplica y con incidencia en las políticas públicas y en la mejora de las condiciones de vida de las personas en 50 países.

El F-ODM opera a través de equipos de las Naciones Unidas en los países promoviendo una mayor coherencia y eficacia de las intervenciones mediante la colaboración bajo el liderazgo del Coordinador Residente. En su conjunto, el F – ODM financia 130 de estos programas con ocho ventanas temáticas.

La ventana temática: “Juventud, Empleo y Migración” por su parte, tiene como objetivo contribuir a reducir la pobreza mediante la promoción del empleo productivo y sostenible y el trabajo decente para los jóvenes, a escala nacional o local. Incluye también acciones para una mejor gestión de las repercusiones de la migración laboral internacional y para el fortalecimiento de las capacidades locales para desarrollar, ejecutar y supervisar políticas y programas eficaces en este ámbito. Esta ventana está compuesta por 15 Programas Conjuntos que abarcan una amplia gama de temáticas y resultados.

2. Objetivos y metodología de la evaluación

Esta evaluación se ha desarrollado según las instrucciones contenidas en la “Estrategia de vigilancia y evaluación” y la “Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos en el marco del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. En estos documentos se dispone que todos los programas conjuntos encomienden y sufraguen una evaluación final independiente, las que son de naturaleza recapitulativa, y tienen por objeto:

- a) Establecer en qué medida el programa conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo.

- b) Generar conocimientos empíricos sustantivos sobre una ventana temática del F-ODM, e identificar las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala) y a nivel internacional (duplicación).

Como resultado, las observaciones, conclusiones y recomendaciones generadas por estas evaluaciones serán parte de la meta-evaluación por ventana temática, en virtud de la cual se procura sintetizar los efectos generales del Fondo en el plano nacional e internacional.

La evaluación final tiene los siguientes objetivos específicos:

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

La metodología aplicada para realizar esta evaluación consideró tres componentes. Una revisión documental de la información sobre la conceptualización y puesta en marcha del Programa, el marco de monitoreo y evaluación y sus informes periódicos, documentos sobre la ejecución de actividades y el informe de evaluación intermedia de 2010.

En segundo término, se efectuaron reuniones y entrevistas durante las dos misiones de evaluación que se realizaron en Asunción¹. En la primera se desarrollaron entrevistas con el Coordinador Residente de Naciones Unidas y las Agencias ejecutoras (OIT, PNUD, UNICEF, ONUMUJERES Y FNUPA), así como con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el

¹ Entre 26 y 30 de noviembre de 2012 y entre el 4 y 8 de marzo de 2013

Desarrollo (AECID), la Secretaria Técnica de Planificación (STP) y con instituciones del sector público como el Ministerio de la Mujer, el Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el Viceministerio de la Juventud, entre otros. En la última misión de marzo de 2013, se presentó el borrador del Informe de Evaluación a partir de la cual se recibieron importantes críticas, aportes y sugerencias que se han procurado incorporar debidamente en esta versión final.

Para este tipo de evaluaciones el F – ODM definió un conjunto de preguntas que enmarcan la información que debe producir el proceso de evaluación. Estas también fueron utilizadas para orientar las entrevistas y las reuniones señaladas, y guían esta evaluación.

Finalmente, también se analizó información sobre el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), y otros documentos como las estrategias nacionales de desarrollo económico y social y estrategia de empleo juvenil, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, con el objetivo de conocer la calidad del diseño y su coherencia externa.

3. Aspectos del contexto

Dos situaciones fuera del control del PCO condicionaron su desempeño. Por un parte, se trató de un Programa que se concibió con un gobierno (abril de 2008) y se implementó con otro (febrero de 2009). No obstante, esta circunstancia fue positiva para el PCO, ya que para las nuevas autoridades de entonces el tema del empleo juvenil constituía un objetivo prioritario. Sin embargo, a juicio de los entrevistados, y sin que el diseño de éste fuese cuestionado, sí fue necesario revisar la modalidad de ejecución del Programa, y en particular la participación del Ministerio de Justicia y Trabajo en ésta.

Adicionalmente, se presentaron dificultades por la crisis de gobernabilidad que transitó el Paraguay en junio de 2012, la que derivó en el cambio de Presidente de la República y con ello el reemplazo de ministros y de personal de cargos técnicos, generándose incertidumbre sobre el desarrollo de las actividades las que, en algunos casos, hubo que reprogramar.

Este tipo de situaciones condicionó fuertemente el cumplimiento de los plazos de ejecución y de cierre, y derivó en una prórroga adicional de la fecha de su término, la que ya había sido aplazada siguiendo la recomendación de la evaluación intermedia. Es más, durante el presente año, el pasado mes enero, fue reemplazado el Ministro de la Secretaria Técnica de Planificación (STP, contraparte gubernamental articuladora de los Programas Conjuntos en el país), y también se sustituyó al Viceministro de Trabajo y Seguridad Social.

Al mismo tiempo, debido a errores administrativos hubo atrasos por parte de las Agencias en poner a disposición de las Oficinas del país los fondos asignados, lo que contribuyó a aplazar su arranque e implementación durante el primer año.

Por su parte, al ser el PCO un programa centrado en el empleo juvenil, también es importante tener en cuenta la debilidad institucional de la administración del trabajo en el país.

Este es un rasgo que describe el punto de partida del PCO y que, como fuera observado por la OIT años atrás², se expresaba en la ausencia de una política laboral, en la falta de desarrollo orgánico al interior del Vice - Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, y en insuficiencias en procedimientos administrativos y en recursos humanos, materiales, infraestructura y financiamiento. En particular, el Vice- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social disponía en 2005, sólo de un 4% de los recursos presupuestarios del Ministerio de Justicia y Trabajo, el que a su vez tenía asignado un presupuesto menor al 1% del Presupuesto General de la Nación. Esta situación no se modificó sustancialmente pese a las mejorías observadas en años posteriores³.

Por último, existían escasas experiencias de diálogo social exitoso a lo largo de la historia del país, una escasa prioridad otorgada a los temas laborales y de la ventanilla temática del PCO en particular, y una limitada visión de trabajo conjunto a nivel de los organismos públicos, incluyendo al propio Ministerio de Justicia y Trabajo.

4. Características principales del PCO

El PCO operó con un presupuesto de US\$ 3,672 millones a ser ejecutado inicialmente entre febrero de 2009 y febrero de 2012. El equipo de Agencias del Sistema de Naciones Unidas que trabajó en el PCO fue constituido por la OIT como agencia líder, el PNUD, UNICEF, ONU Mujeres y FNUPA. Las contrapartes nacionales más relevantes fueron la Secretaría Técnica de Planificación (STP), el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), la Ministerio de la Mujer (MM), 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) y el Ministerio de Hacienda.

También fueron contrapartes relevantes organizaciones de trabajadores, empleadores y de la sociedad civil como el Sindicato de Trabajadoras Domésticas, la Coordinadora de Centrales Sindicales, el Comando Sindical, la Asociación de Incubadoras, gremios empresariales y empresas financieras del sector privado.

El Programa Conjunto Oportunidades (PCO) se propuso 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 PCO se ubicó 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 Nacional de Trabajo Decente. Este Programa consideró tres efectos directos previstos o resultados:

² Oficina Internacional de Trabajo (OIT) 2003. "Diagnóstico de la Administración del Trabajo de Paraguay". Memorandum Técnico. Proyecto: Principios y Derechos en el Trabajo en el contexto de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA, Oficina Regional para las Américas. Lima, Perú.

³ Reinecke G. 2011. "Paraguay: Propuestas para una política de empleo" en Aportes para la Agenda de Mediano y Largo Plazo del Paraguay en su Bicentenario. Ministerio de Hacienda, agosto.

- a) Capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables incrementadas.
- b) Condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información a potenciales migrantes creadas.
- c) Estrategias dirigidas al empleo doméstico juvenil implementadas.

Mediante tales efectos directos se buscó contribuir a: 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 es el de construcción de diagnóstico y diseño de una política de empleo juvenil con perspectiva de igualdad de género. El siguiente consistió en el fortalecimiento institucional para que dicha política pueda ser impulsada desde el sector público y el tercero, la implementación de actividades de formación ciudadana, capacitación técnica y de emprendedurismo para la juventud. Con estos tres productos se buscó que la juventud beneficiaria tuviera 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 financiados con remesas y apuntalados con un fondo fiduciario o de garantía para disminuir las tasas de interés o facilitar el acceso a créditos de los jóvenes emprendedores.

Los productos del *Efecto 2* tienen dos objetivos: ampliar la información tanto a la población potencialmente migrante como al 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 orienten 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, así como las condiciones en las que se encontrará al hacerlo, las características de la demanda de trabajo en el país receptor, y las condiciones para una migración segura. Estos dos tipos de acciones contribuirán a disminuir los efectos negativos de la migración y potenciar los positivos.

Finalmente, los productos del *Efecto 3* se focalizaron en la problemática del empleo doméstico teniendo en cuenta el peso que tiene esta actividad en la inserción laboral de las mujeres jóvenes. El primer producto tiene como objetivo mejorar el marco jurídico e institucional para eliminar la discriminación legal que sufren las trabajadoras domésticas remuneradas y garantizar su acceso a la justicia. Además se buscó 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 buscó aumentar el capital social y las opciones laborales de las trabajadoras domésticas

remuneradas aumentando la educación básica y media y sus competencias laborales para optar a mejores oportunidades de empleo.

II. Niveles de Análisis.

1. Diseño: Pertinencia

a) *Prioridades nacionales, Manud y ODM*

El diseño y la estrategia del PCO exhibieron pertinencia temática con las necesidades prioritarias del país. Ello se vio reflejado en el Plan Estratégico Económico y Social 2008/2013 (PEES)⁴, en particular en uno de los ocho pilares en que se apoya la estrategia económica y social: “Generar *empleo, luchar contra la pobreza* y contra toda forma de exclusión social” y en la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (Plan 2020)⁵, en el objetivo de “Inclusión Económica y Social”, que prioriza políticas orientadas a la superación de la pobreza, pobreza extrema y desigualdad y la vulnerabilidad y en los temas transversales de: Hombres y Mujeres - Equidad de Género, Niñez y Adolescencia y Juventud

La pertinencia referida también se expresa en las decisiones del Gobierno del Paraguay al asumir compromisos internacionales en diversas áreas de la agenda del desarrollo. Así, acordó la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo y se sumó a la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente en las Américas, y cuenta con lineamientos de una política de migración, con el Programa de Trabajo Decente, la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (Tekoporá, Abrazo y Ñopytyvo) y el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

Por su parte, la estrategia del PCO de focalizar su objetivo en grupos juveniles en situación de mayor pobreza, discriminación y vulnerabilidad y que no eran objeto de políticas específicas, abrió la posibilidad para fortalecer al sector público paraguayo en el diseño y aplicación de políticas integradas para abordar una de las fuentes principales de la pobreza en el país. Así, dicha estrategia también guardó pertinencia con áreas prioritarias del MANUD; tanto con la referida a fortalecer la gobernabilidad democrática en Paraguay mediante un sector público capaz de implementar políticas con perspectiva de igualdad de género y con una ciudadanía que ejerza sus derechos, así como con la pobreza, al buscar incrementar la capacidad para generar empleo e ingreso de jóvenes rurales, urbanos emprendedores y trabajadoras domésticas remuneradas.

En efecto, el Programa se orientó a desarrollar capacidades para generar políticas hacia estos beneficiarios, impulsó un mayor conocimiento en la ciudadanía de los derechos de las trabajadoras domésticas remuneradas y desarrolló acciones para apoyar emprendimientos productivos de los jóvenes. De este modo, también ha sido pertinente con los ODM, y en particular con el Objetivo 1, de erradicar la pobreza y el hambre, con el Objetivo 3 de promover la

⁴ Ministerio de Hacienda (2012). <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub001.pdf>

⁵ Gabinete Social de la Presidencia de la República (2012). Véase en http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page,345,u342&p_node=page,99

equidad de género y al empoderamiento de la mujer, y con el Objetivo 8 de construir una alianza global para el desarrollo, en lo que concierne a un trabajo digno y productivo para los jóvenes.

b) *El trabajo conjunto*

Las Agencias que participaron en el PCO fueron la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (ONUMUJERES), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Población (FNUPA).

El Programa consideró la participación de Agencias en función de sus competencias temáticas, y la aplicación de un enfoque multidimensional a los temas tratados. Así, por ejemplo, para el *Resultado 3: Estrategias dirigidas al trabajo doméstico remunerado juvenil, implementadas, en el Producto 3.3. Trabajadores domésticas remuneradas con capacidades laborales aumentadas, con conocimiento de sus derechos laborales y ciudadanos y organizadas*, la Agencia responsable fue ONUMUJERES, y las actividades fueron desarrolladas por la OIT, el PNUD, la propia ONUMUJERES, y UNICEF y FNUPA, buscando aprovechar sus aportes específicos.

No obstante lo anterior, dos debilidades es posible identificar en este ámbito. En primer lugar, no se incluyó en el diseño del Programa a todas las Agencias que tenían pertinencia directa con su temática, o que pudieran generar un valor agregado al Programa, ya que no fue incluida la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), pese a que se definió en el PCO un producto o efecto previsto en el área de las migraciones, como fue señalado con anterioridad.

Por otra parte, la distribución de las actividades y del presupuesto entre las Agencias fue significativamente dispar ya que, como es posible apreciar en el Cuadro 1, mientras en un caso una sola Agencia administró un 42% del presupuesto total, otra sólo dispuso de un 3,7% de éste. Esta situación si bien en sí misma corresponde a la lógica de intervención definida en función del valor agregado con que cada Agencia puede contribuir al PCO, el problema radicó en que ello derivó, a juicio de varios entrevistados, en una menor implicación y motivación con las actividades y objetivos del Programa por parte de aquéllas que tuvieron a su cargo menores responsabilidades programáticas.

Sin embargo, la incorporación en el Programa de Agencias que interactúan directamente con los beneficiarios facilitó el diálogo con estos y el conocimiento de los ODM; y ello se fue logrando con el desarrollo de sus actividades en los centros de atención a trabajadoras domésticas, en las redes de apoyo a emprendimientos, en las actividades de capacitación y en la participación de los actores sociales en la validación de nuevas normas, políticas y reglamentos que lograron ser aprobados durante la operación del PCO, como se muestra más adelante.

c) *Estrategia de vigilancia y evaluación*

El Programa logró a partir de finales de 2009 poner en práctica una estrategia de vigilancia y evaluación que contribuyó a lograr resultados de desarrollo medibles, y esta prioridad se

mantuvo durante las coordinaciones a partir de entonces. El PCO modificó el Marco de Monitoreo original sobre el cual se reportaron los primeros cuatro informes semestrales, en línea con las recomendaciones efectuadas por la evaluación intermedia. Así, se pudo disponer de líneas de base y de una batería de indicadores que permitieron superar el carácter marcadamente descriptivo de los informes periódicos previos. Sobre esta base (véase Cuadro 1 Anexo), fue posible verificar el cumplimiento de las metas estimadas a partir de indicadores de monitoreo de resultados y de cobertura alcanzados del Programa.

Por su parte, también a partir de las recomendaciones de la evaluación intermedia el Programa contó con una estrategia de promoción y comunicaciones, la que según variadas opiniones de los entrevistados, fue útil pues contribuyó positivamente al logro de las metas, al dar a conocer y sensibilizar a la población sobre sus objetivos y convocar a los beneficiarios a participar en sus actividades.

d) *Capacidad para ajustar actividades*

La evaluación intermedia generó un conjunto de recomendaciones que si bien no alteraron la estrategia ni el diseño del Programa, al ser implementadas en su totalidad permitieron a éste reforzar su capacidad para coordinar, implementar y monitorear el curso de sus actividades y potenciar su visibilidad y conocimiento en la población. Ello reflejó un grado de flexibilidad necesario del Programa para responder ante la necesidad de cambios.

2. Proceso: eficiencia y apropiación

a) *Coordinación*

El Programa estableció distintos niveles de coordinación y seguimiento. La coordinación fue de responsabilidad de un Comité Directivo Nacional (CDN) 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). Con posterioridad en 2011, se incorporaron al CDN el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) y el Ministerio de la Mujer acogiendo una solicitud en tal sentido del entonces Ministro de Justicia y Trabajo.

El CDN ha sido valorado positivamente por los entrevistados, especialmente porque garantiza la participación de los tres actores relevantes del Programa y genera, a su vez, la instancia necesaria para tomar decisiones estratégicas, como las adoptadas desde finales de 2009. Además, dada la complejidad de las acciones y la multiplicidad de las instituciones públicas vinculadas al Programa, la participación de la STP facilitó la vinculación entre las diversas oficinas públicas participantes, lo que ha sido destacado como un aspecto positivo por los entrevistados pues cumplió un rol clave en tal sentido al ser también miembro del CDN.

El CDN también estableció un Comité de Gestión del Programa (CGP), presidido por el Coordinador del PCO, el que fue integrado por las Agencias, representantes del Gobierno (STP y otras instituciones públicas) y representantes de la sociedad civil, en los casos que fueron considerados necesarios por el CGP.

La coordinación general del Programa fue desarrollada por la OIT, mediante un Coordinador, también responsable de las actividades asignadas a dicha institución. Tuvo a su cargo el seguimiento y verificación del avance de las actividades de cada Agencia, velar por la coherencia en la ejecución, y coordinar el monitoreo. En todo caso, la responsabilidad financiera y administrativa para la ejecución de las actividades asignadas siempre estuvo a cargo de cada Agencia

Respecto de la gestión del Programa, existe un alto grado consenso entre los entrevistados en que el CGP no cumplió con el objetivo de desarrollar un liderazgo técnico en el análisis de la calidad y pertinencia de las actividades realizadas, ya que gran parte del tiempo su labor estuvo destinada a resolver problemas operativos. Además, su composición consideró a un alto número de participantes entre agencias y contrapartes, lo que también contribuyó a que no fueran tratados con oportunidad y profundidad aspectos de importancia como el uso de los recursos del programa para lograr los efectos y productos previstos, identificar problemas de gestión y de ejecución, y utilizar la reflexión sobre estos temas para mejorar el desempeño.

Para la coordinación, el PCO tuvo tres coordinadores generales lo que afectó su eficiencia debido a los inevitables procesos de reacomodos a nuevos estilos de trabajo. En todo caso, en la etapa final del PCO la coordinación de las Agencias se afianzó al establecer reuniones semanales del Comité inter agencias, quincenales del Comité de Gestión y bimestrales con el CDN. Esta práctica permitió agilizar la gestión y mantener informados a los niveles de gestión y dirección. A ello también contribuyó la instalación una plataforma de información y de comunicación de actividades que permitió distribuir y compartir información relevante y actualizada.

b) *Eficiencia*

Desde el punto de vista de la eficiencia, el trabajo conjunto entre las Agencias representó un complejo desafío por la existencia de diferentes procedimientos administrativos y financieros, lo que ya había sido identificado como un problema por la evaluación intermedia⁶. Ello implicó la coexistencia de etapas y tiempos distintos para realizar las actividades, y no siempre se dispuso con la oportunidad debida la información sobre el curso de las actividades y de las dificultades que se presentaban para su desarrollo.

Tampoco se dispuso criterios claros y conocidos que orientaran y estandarizaran múltiples decisiones en materia de licitaciones, costos de contrataciones y evaluaciones de los productos finales contratados. De hecho, según lo informado por algunos entrevistados, algunos gastos

⁶ Privat, C. 2010. "Evaluación Intermedia". Programa Conjunto Capacidades y Oportunidades Económicas para la inclusión social en Paraguay". Asunción.

corrientes fueron cuestionados por instituciones públicas en el marco del CGP, y no se contó con indicadores que permitan afirmar que el uso de los recursos disponibles haya sido optimizado.

Finalmente, en relación con la administración de los recursos disponibles, las Agencias participantes cobraron al donante un 7% por concepto de gastos de administración, lo que constituye un procedimiento estándar de las Agencias de Naciones Unidas para la administración de fondos.

Cuadro 1: Ejecución de Presupuesto, Gastos indirectos y otros gastos del PCO
(en dólares y % indicados, a noviembre de 2012)

Presupuesto Programático Ejecutado (A)	Gastos indirectos de Apoyo ^a (B)	% Gastos indirectos (B/A)
2.734.892	234.552	7%

Fuente: PCO, Informe semestral, enero de 2013.

a: overhead con un límite de 7% del gasto del Programa.

No obstante lo anterior, y según se estableció inicialmente en el Programa, un conjunto de gastos se clasificaron como “no programáticos”, en partidas comunes denominadas como contrataciones de personal, alquileres, equipamiento y misiones, entre otros. Se trató en definitiva de gastos necesarios para desarrollar las actividades previstas, tales como la propia coordinación del Programa, la campaña de comunicaciones y las evaluaciones y publicaciones generadas, entre otros.

Disponer de mayor información habría proporcionado una mejor idea sobre el grado de eficiencia con que el Programa operó, sin embargo, no se consideró el levantamiento detallado de este tipo de información para los reportes periódicos semestrales ni tampoco fue requerida para producir los reportes finales.

c) *Apropiación*

En esta dimensión interesa establecer si se verificó un efectivo liderazgo por los asociados nacionales en las intervenciones de desarrollo del Programa.

El proceso de apropiación de los asociados nacionales fue paulatino, en parte debido a que éste fue aprobado durante una administración y comenzó a ejecutarse con otra, y por tanto se tuvo como contrapartes locales a autoridades y equipos técnicos diferentes, los que fueron inicialmente críticos respecto la ejecución de algunas actividades planificadas. Por otra parte, en dicha etapa, como se afirma en la evaluación intermedia, en general faltó un mayor diálogo inicial entre los Ministerios y las agencias de cooperación.

También explica la gradualidad del proceso de implicación la falta de experiencia en la modalidad de trabajo conjunto entre las instituciones del sector público que participaron en el Programa, lo que se fue superando en la medida en que estas instituciones fueron adquiriendo mayor participación en el desarrollo de las actividades. Este es un aspecto altamente valorado por

los entrevistados pues se percibe como un aprendizaje y una inversión metodológica para el desarrollo de sus actividades en el futuro.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, se registró una participación activa de las organizaciones de trabajadoras domésticas remuneradas, con un creciente nivel de apropiación de derechos y construcción demandas propias, y la ratificación del Convenio 189 como tema de su agenda. A ello contribuyó la estrategia de comunicación del PCO que permitió una mayor visibilidad de la problemática y la sensibilización de la ciudadanía sobre los derechos vinculados al empleo juvenil, migración segura y trabajo doméstico. Ello a su vez, facilitó la participación de parlamentarios, universidades, gremios de trabajadores, distintas dependencias del poder ejecutivo y de la sociedad civil en las diferentes acciones implementadas por el Programa.

Al respecto en el Cuadro 2 se presenta un panorama detallado de las actividades implementadas en la que es posible verificar el alto grado de apropiación logrado. Así, destacan en aspectos de diagnóstico y diseño de políticas, el apoyo a técnico a la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil (MEJ) en el diseño de una Política de empleo juvenil; el anteproyecto de ley Empleo Juvenil (en el Parlamento) y el Programa Ñamba' apo Joven Paraguay, con enfoque de género. También la creación de la Dirección de General de Empleo, el apoyo a la propuesta de creación de la Ventanilla única y el Observatorio Nacional de la Juventud y los programas integrados dirigidos hacia la juventud más desfavorecida por la vía de apoyar emprendimientos productivos, y los servicios de capacitación laboral y desarrollo empresarial.

Del mismo modo, las actividades de sensibilización y capacitación a diferentes sectores de la vida nacional en temas de migración segura y trata de personas con el fortalecimiento de la Dirección de Atención a Ciudadanos Paraguayos en el Extranjero (DACPE) y el diseño del anteproyecto de Trata de Personas, y en materia de uso de remesas con el diseño de nuevos producto financieros para mujeres emprendedoras.

A lo anterior se agregan las actividades destinadas a igualar los derechos laborales de las trabajadoras domésticas remuneradas, entre las que destacan el envío de Convenio 189 de la OIT para su ratificación en el Congreso, el diseño del anteproyecto de ley que regula el trabajo doméstico en el país, la ampliación de la cobertura de salud y la instalación de la Red de Centros de Atención a las trabajadoras domésticas. También son logros la creación de una malla curricular sobre esta temática en el MEC y un programa de acceso a la educación básica y media para estas trabajadoras y los módulos de capacitación unificados con el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).

Cuadro 2: Resultados del MANUD: Productos y actividades implementadas

Productos del PCO	Actividades indicativas para cada uno de los productos	Actividades implementadas
1.1. Estrategia de empleo juvenil con perspectiva de género diseñada en el marco de la Estrategia nacional del lucha contra la pobreza, elaborada participativamente con los actores sociales y adoptada por el gobierno.	1.1.1. Sistematización de estudios sobre el marco jurídico y de políticas de empleo juvenil.	Estudio de sistematización desarrollado
	1.1.2. Talleres de consulta con sociedad civil sobre el problema y alternativas de solución.	Talleres realizados.
	1.1.3. Talleres de consulta con actores laborales sobre el problema y alternativas de solución.	Talleres realizados.
	1.1.4. Análisis de la información cuantitativa de las encuestas y censos.	Informe analítico de la información.
	1.1.5. Apoyo elaboración estrategia de empleo juvenil, anteproyecto de ley y programa de empleo.	Política de empleo; anteproyecto de ley y Programa Ñamba' apo Joven Paraguay, con enfoque de género.
	1.1.6. Talleres de validación con actores laborales y sociedad civil organizada.	Talleres realizados
	1.1.7. Análisis de iniciativas de formación laboral para jóvenes en condiciones de pobreza.	Estudio desarrollado
	1.1.8. Apoyo a elaboración programa para incorporar a jóvenes al sistema de capacitación técnica.	Programa realizado
	1.1.9. Apoyo a elaboración modelo de formación en competencias para trabajadoras domésticas.	Modelo de formación diseñado.
1.2. Instancia creada y fortalecida para coordinar e integrar las políticas activas dirigidas a la juventud: pasantía, programa de empleo, emprendedurismo y servicios financieros.	1.2.1. Análisis de iniciativas y detección de instituciones para implementar iniciativas coordinadas.	Informe con lista comentada de iniciativas realizado.
	1.2.2. Sistematización y divulgación de las buenas prácticas logradas, con respectiva de género.	Talleres de análisis y divulgación con MEJ y Trata de Personas y Comisión Tripartita Igualdad de Oportunidades (CTIO). Informes y publicaciones: Memoria de la MEJ, Estrategias y programas de empleo juvenil y capacitación laboral, Análisis de logros en empleo juvenil, Inclusión de la perspectiva de género en programas de empleo, juventud y capacitación laboral, Análisis del proceso elaboración de política de empleo juvenil, y publicación Memoria de CTIO.
	1.2.3. Elaboración de plan de difusión del material sistematizado sobre las iniciativas existentes.	Plan de Comunicación que incorporó difusión de resultados de actividad 122. También con beneficiarios directos en encuentros nacionales, foros departamentales y actividades tripartitas e interinstitucionales.
	1.2.4. Apoyo oficina pública en diseño, coordinación y evaluación de políticas para jóvenes.	Creación de Dirección de Empleo Juvenil de la DGE y propuesta de creación del Departamento Ventanilla Única y apoyo a creación del Observatorio Nacional de la Juventud. Apoyo para incorporación del MJT al Sistema de Información y Gestión de Paraguay (SIGPA), Registro único Beneficiarios.
	1.2.5. Diseño y apoyo a la instalación de un sistema de información referencial en oficina pública.	
	1.2.6. Apoyo a implementación de sistema de información referencial sobre iniciativas.	
	1.2.7. Apoyo elaboración e implementación Plan trabajo con resultados medibles y cuantificables.	
1.3. Programas integrados dirigidos a la juventud más desfavorecida.	1.3.1. Apoyo a implementación de programa de capacitación para 700 jóvenes (50% mujeres).	Apoyo a emprendimientos productivos, con capacitación y desarrollo empresarial (tutorías, asistencias técnicas) servicios financieros (microcréditos) e incubadoras (en universidades). Apoyo a emprendimientos productivos rurales y a jóvenes de zonas urbanas.
	1.3.2. Fortalecer 2 incubadoras existentes, y creación 45 nuevas empresas de jóvenes, sostenibles.	
	1.3.3. Apoyo implementación de 50 pequeños emprendimientos productivos rurales sostenibles.	

	1.3.4. Sistematización de las experiencias incorporando explícitamente los factores de éxito y fracaso de cada una de las empresas involucradas y la perspectiva de género, del perfil de empresas exitosas y de jóvenes emprendedores y del costo de las iniciativas.	Elaboración y publicación: “Herramientas para jóvenes que emprenden”: Folleto 1: Capacitación para Emprendedores, 2: Criterios selección beneficiarios de DGE, 3: Promoción productos Financieros, 4: Evaluación, seguimiento y monitoreo a emprendimientos, 5: Lista entes públicos y referentes institucionales; 6: Manual guía Emprendedor y Datos sistematizado Programa Ñamba Apo, Paraguay Joven.
	1.3.5. Elaboración de un plan de difusión del material sistematizado.	Plan de Comunicación se incorporó difusión de resultados. Adicionalmente, por plataforma virtual se difundieron.
2.1. Población potencialmente migrante informada.	2.1.1. Elaboración plan de sensibilización sobre migración segura: proceso , peligros, condiciones de vida y trabajo en países destino, calificaciones y destrezas requeridas, trata de personas.	Actividades sensibilización al sector público, sociedad civil organizada, actores de comunidad, representaciones diplomáticas y consulares en migración segura y trata de personas. Se imparten conocimientos procesos migratorios de jóvenes en corredor migratorio Paraguay-Argentina.
	2.1.2. Implementación del plan con organizaciones publicas; de trabajadores; y de empleadores.	
	2.1.3. Implementación del plan con redes u organizaciones de mujeres.	
	2.1.4. Implementación del plan en el sector infancia.	
	2.1.5. Apoyo a creación e implementación de mecanismo de acceso a la información al migrante.	
2.2. Sector público con mayor capacidad para diseñar e implementar políticas migratorias.	2.2.1. Incorpora módulo sobre nivel y características de migración en encuestas de hogares.	Fortalecimiento Dirección de Atención a Ciudadanos Paraguayos en el Extranjero (DACPE) para distribución información de migración segura, con Pagina Web mejorada.
	2.2.2. Elaboración consensuada de una política contra la trata de personas.	Se desarrolla un Ante proyecto de ley.
	2.2.3. Elaboración plan de capacitación a funcionarios servicio exterior, y otras instituciones de la política migratoria para incrementar y mejorar la protección de nacionales en extranjero.	Se capacitan a 845 funcionarios y personas potencialmente migrantes en el uso de la Guía de Migración Segura y se realiza un Audiovisual del VMJ que visibiliza procesos migratorios de los jóvenes paraguayos hacia la Argentina.
	2.2.4. Elaboración de plan de capacitación del Ministerio del Interior para mejorar su intervención.	
	2.2.5. Apoyo a implementación del plan en el Ministerio del Interior, con 50 personas capacitadas.	
	2.2.6. Apoyo a implementación Plan funcionarios servicio exterior, con 50 personas capacitadas.	
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	2.3.1. Análisis del marco normativo e institucional financiero vigente.	Instancia gubernamental para acompañar actividades con componente remesas, con líneas de acción con necesidades y planes del gobierno de desarrollo social. Productos financieros: Mujer emprendedora y juventudes instaladas en Crédito Agrícola de Habilitación CAH. Se crea Red de instituciones DGE, SNPP, SINAFOCAL, MIC, CAH, MM y reciben capacitación en productos financieros. 2.000 jóvenes y mujeres acceden a servicios financieros y 2.536 personas reciben educación financiera.
	2.3.2. Elaboración propuesta consensuada y validada con los actores involucrados: sistema financiero privado, cooperativas, sociedad civil con iniciativas en el ámbito, Banco Central.	
	2.3.3. Consulta sobre la propuesta de cambio con redes y organizaciones de mujeres.	
	2.3.4. Reuniones de trabajo con las autoridades nacionales para introducir los cambios propuestos.	
	2.3.5. Diseño 3 productos financieros (programas de ahorro, créditos para viviendas, capital inicial, seguro de vida, salud, estudiantil, entre otros) vinculados a remesas.	
	2.3.6. Apoyo implementación 3 programas financieros en sector privado coordinado con Estrategia de Lucha contra Pobreza y sistema de formación técnica, laboral, con sostenibilidad financiera.	
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.	3.1.1. Sistematización de los análisis del marco jurídico e institucional vigente.	El Convenio 189 de la OIT sobre el “Trabajo decente para trabajadoras y trabajadores domésticos”, remitido al Congreso para ratificación. En Anteproyecto de Ley que regula el trabajo domestico remunerado, la autoridad laboral y el Ministerio de la Mujer acordaran los puntos que aún deben ser definidos para su envío al Congreso.
	3.1.2. Consulta para la elaboración de los posibles cambios legislativos y en la seguridad social.	
	3.1.3. Apoyo a la elaboración de una propuesta de cambios legislativos y en la seguridad social.	
	3.1.4. Organización y coordinación 10 Talleres de validación de propuesta con centrales sindicales, gremios de empleadores, sector público y sociedad civil, incluyendo a las trabajadoras domésticas.	
	3.1.5. Gestión 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.	17.620 trabajadoras domesticas con seguro medico.
	3.1.6. Incorporación cambios seguridad social para ampliar cobertura a trabajadoras domésticas.	El Anteproyecto de Ley que regula el trabajo domestico remunerado en el país.
	3.1.7. Apoyo a presentación y tramitación de propuesta de Ley que regule el trabajo doméstico remunerado y elimine la discriminación actual hacia las trabajadoras domésticas.	

	<p>3.1.8. Elaboración Plan de capacitación miembros Poder Judicial y Ejecutivo en derechos laborales de trabajadoras domésticas y marco jurídico e institucional del trabajo doméstico infantil.</p> <p>3.1.9. Capacitación en derechos laborales de trabajadoras domésticas a 100 funcionarios públicos involucrados en estrategia: inspectores, mediadores laborales, seguridad social.</p> <p>3.1.10. Capacitación en derechos laborales de trabajadoras domésticas a 50 funcionarios públicos involucrados en estrategia: capacitadores del sistema nacional de formación técnica y laboral.</p> <p>3.1.11. Capacitación en derechos laborales de trabajadoras domésticas a 50 funcionarios públicos involucrados en estrategia: implementadores de Estrategia de Lucha contra la Pobreza.</p> <p>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.</p> <p>3.1.13. Capacitación a 50 miembros del sistema judicial y administrativo vinculados a la protección de los derechos y al acceso a la justicia de los/las Trabajadoras Infantiles Domesticas y Criadas/os.</p> <p>3.1.14. Intercambio experiencias Brasil, Argentina y Uruguay: protección derechos y acceso justicia.</p>	Se capacitan 1.290 funcionarios en la protección de derechos y el acceso a la justicia de trabajadoras domesticas y la seguridad social pública.
3.2. Ciudadanía y sector público con mayor información sobre los derechos laborales y ciudadanos y la situación del trabajo doméstico remunerado.	<p>3.2.1. Elaboración e implementación del plan de comunicación del Programa Conjunto.</p> <p>3.2.2. Diseño participativo en Plan de sensibilización en 3 niveles (campaña masiva, trabajo con la prensa, comunicación comunitaria) en derechos laborales, ciudadanos, del trabajo doméstico.</p> <p>3.2.3. Diseño y validación de productos, en derechos laborales y ciudadanos del trabajo doméstico.</p> <p>3.2.4. Implementación Plan (campaña masiva), en derechos laborales trabajo doméstico.</p> <p>3.2.5. Implementación Plan (comunicación comunitaria) derechos laborales del trabajo doméstico.</p> <p>3.2.6. Implementación del plan (con la prensa) en derechos laborales del trabajo doméstico.</p> <p>3.2.7. Incorpora módulo sobre nivel y características del trabajo doméstico en encuestas hogares.</p>	<p>Se incrementan capacidades laborales de trabajadoras domesticas con conocimiento de derechos laborales y ciudadanos y capacidad de mayor incidencia en la sociedad. Se difunde información sobre derechos laborales y ciudadanos y la situación del trabajo domestico remunerado, con materiales de difusión y capacitación.</p> <p>Diseñado y en operación.</p>
3.3. Trabajadoras domésticas remuneradas con capacidades laborales aumentadas, con conocimiento de sus derechos laborales y ciudadanos, y organizadas.	<p>3.3.1. Creación de red centros de atención a las trabajadoras domésticas.</p> <p>3.3.2. Diseño gráfico y publicación del Circuito de intervención.</p> <p>3.3.3. Difusión y capacitación de la Red en el uso del circuito de intervención.</p> <p>3.3.4. Fortalecimiento institucional de 6 centros de atención.</p> <p>3.3.5. Elaboración plan de capacitación a trabajadoras domésticas para facilitar su organización.</p> <p>3.3.6. Capacitar 100 trabajadoras domésticas en potenciar capacidades liderazgo y organización.</p> <p>3.3.7. 2 encuentros nacionales Trabajadoras Domesticas para potenciar capacidad de organización.</p> <p>3.3.8. Fortalecimiento organización trabajadoras domésticas para mayor incidencia en políticas.</p> <p>3.3.9. Viajes intercambio para fortalecer la organización regional.</p> <p>3.3.10. Sistematización de experiencias, incorporando explícitamente factores de éxito y fracaso.</p> <p>3.3.11. Elaboración de un plan de difusión del material sistematizado.</p> <p>3.3.12. Apoyo a la implementación de modelo de acceso a educación básica y media adaptado.</p> <p>3.3.13. Diseño y apoyo a la implementación modelo de capacitación para trabajadoras domésticas.</p> <p>3.3.14. Apoyo a implementación modelo certificación de competencias a trabajadoras domésticas.</p>	<p>Instalación de RED de Centros de Atención a las Trabajadoras Domesticas Remuneradas, del sector público como de organizaciones de base comunitaria.</p> <p>Manual de intervención para trabajo domestico. Diseño de agenda mínima de incidencia de organizaciones de trabajadoras domesticas y formación en tecnología y capacidades de comunicación y exposición publica</p> <p>Realizados.</p> <p>En "Productos financieros y remesas". Informe final de consultoría e "Informe final consultoría para acompañamiento a emprendimientos productivos de DGE .</p> <p>Se incorporó al Plan de comunicación del PCO.</p> <p>En malla curricular del MEC, programa piloto para acceso de trabajadoras domesticas a educación básica y media, y módulos de capacitación unificado con SNPP y el SINAFOCAL.</p> <p>Malla curricular unificada de trabajo doméstico para programas de capacitación laboral del SNPP y SINAFOCAL Propuesta programa piloto de capacitación laboral. Propuesta de modelo de certificación de competencias.</p>

Fuente: elaboración propia según Documento de Proyecto PCO (2008) e Informes Semestrales y otros documentos específicos del PCO.

3. Resultados: eficacia y sostenibilidad

En este apartado se analiza el grado en que se han alcanzado los objetivos de la intervención para el desarrollo, y se identifican antecedentes que permitan evaluar la probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo.

a) *Ejecución presupuestaria*

Como es posible observar en el Cuadro 3, de acuerdo con el Informe Final de Seguimiento del Programa, el PCO había ejecutado un 78,8% del presupuesto efectivamente transferido a las Agencias, y esta proporción ejecutada varió entre un 83,1% y 71,1%.

Sin embargo, la proporción no gastada del presupuesto muestra en realidad la situación de los desembolsos realizados a la fecha, y no de los gastos efectivamente efectuados. En efecto, a partir de consultas realizadas con responsables de la coordinación del Programa, los gastos se habrían realizado en su totalidad, salvo en lo concerniente a la operación del Fondo Rotatorio para apoyar nuevos emprendimientos por un monto de US\$ 140 mil. En tal caso, la proporción ejecutada del presupuesto alcanzaría a un 96,2%, lo que revela un alto estándar de ejecución.

Cuadro 3: Ejecución financiera del Programa Conjunto
(en dólares y % indicados, a marzo de 2013, preliminar)

Agencias	Presupuesto				% Presupuesto transferido	
	Aprobado (A)	Transferido (B)	Ejecutado (C)	No Gastado ^a (D)	Ejecutado (C/B)	No gastado (D/B)
PNUD	1.541.549	1.541.549	1.281.672	259.877	83,1%	16,9%
FNUAP	134.820	134.820	106.200	28.620	78,8%	21,2%
UNICEF	260.550	260.550	210.780	49.770	80,9%	19,1%
OIT	1.378.696	1.378.696	1.043.050	335.646	75,7%	24,3%
ONU Mujeres	356.319	356.319	253.190	103.129	71,1%	28,9%
Total	3.671.934	3.671.934	2.894.892	777.042	78,8%	21,2%

Fuente: PCO, Informe final al 31 de marzo de 2013.

a: Comprometido y no gastado a la fecha indicada.

b) *Efectos previstos y productos obtenidos*

En cuanto al primer resultado previsto: “Capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables incrementadas”, el apoyo generado por el PCO contribuyó al diseño de una política de empleo juvenil con perspectiva de género, en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, la que fue elaborada con los actores sociales en la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil y adoptada por el gobierno.

El producto principal en este campo es la Política de Empleo Juvenil y su paulatina implementación. Mayores avances en esta materia pueden ser logrados con una futura

aprobación del anteproyecto de Ley de Inserción Laboral al empleo Juvenil, también diseñado con el apoyo del Programa. Como se indicó anteriormente, la ausencia de normas y políticas en el área del empleo juvenil era una de las debilidades que exhibía el país, y ahí radica la importancia del PCO en este nivel de intervención.

Por su parte, otro producto en relación con este resultado previsto, es la creación de la Dirección de Empleo Juvenil dependiente de la Dirección General de Empleo (DGE), una instancia creada y fortalecida para coordinar e integrar las políticas activas dirigidas a la juventud y la conformación del Observatorio Nacional de la Juventud en el Vice Ministerio de la Juventud.

Finalmente, un tercer producto relacionado es la implementación de programas integrados dirigidos a la juventud más desfavorecida, bajo la modalidad de apoyo a emprendimientos productivos rurales y a jóvenes de zonas urbanas, con servicios de capacitación y desarrollo empresarial (con tutorías y asistencia técnica), servicios financieros (microcréditos) y la acción de incubadoras (en universidades), como se informa en el Marco de Seguimiento y Evaluación del Programa Conjunto: Informe Enero 2013 (Cuadro 1 del Anexo).

Mediante dichos apoyos se lograron avances en priorizar poblaciones tradicionalmente excluidas de la educación financiera y el microcrédito, como los jóvenes más vulnerables. Por su parte, el capital semilla ha sido uno de los productos implementados por el PCO con el fin de generar mecanismos para la inclusión financiera de jóvenes y mujeres. En este campo, los fondos destinados por el gobierno para incluir a jóvenes y mujeres en el sector productivo triplican el aporte del PCO, y han quedado instalados productos financieros vinculados a remesas en el sector productivo.

No obstante lo anterior, el Programa no logró implementar un Fondo Rotatorio destinado a apoyar nuevos emprendimientos. Cabe constatar que en dos oportunidades se realizaron procesos de licitación y de selección, pero no pudo ser implementado en definitiva por impedimentos legales para el uso de los fondos. Este impedimento, que debió ser identificado y comunicado con oportunidad debida a la Coordinación del Programa, derivó en pérdida de eficacia pues pese a que el PCO discutió y presentó una propuesta de reprogramación de los recursos del Fondo Rotatorio, ésta no se ejecutó completamente pues ya no se contaba con el tiempo para ello, al ser presentada en la etapa de cierre del Programa.

En cuanto al segundo resultado previsto: “Condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información a potenciales migrantes creadas”, se consideraron como productos el informar a la población potencialmente migrante sobre aspectos relativos a la migración segura; potenciar al sector público con mayores capacidades para diseñar e implementar políticas migratorias y el diseño de productos financieros para el uso de las remesas provenientes del exterior para jóvenes y mujeres de las familias involucradas.

En este ámbito, destaca por su importancia el diseño de las políticas de Trata de Personas y de Migración Segura, el Anteproyecto de Ley de Trata de Personas, y la Reglamentación de la Ley de Migración. Complementariamente, se desarrolló un conjunto de actividades en materia de

sensibilización en el sector público (fortalecimiento de Dirección de Atención a Ciudadanos Paraguayos en el Extranjero, DACPE) para la distribución de información sobre migración segura, con Pagina Web mejorada, a jóvenes con conocimientos sobre procesos migratorios (por ejemplo, el corredor Paraguay-Argentina) y en el uso de la Guía de Migración Segura.

En cuanto al componente de remesas, se instalaron líneas de acción relacionadas con necesidades y planes de gobierno de desarrollo social creando productos financieros (Mujer emprendedora y Juventudes Emprendedoras e instaladas en el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), y una Red de instituciones DGE, SNPP, SINAFOCAL, MIC, CAH, MM y 2.000 jóvenes y mujeres accedieron a servicios financieros (Cuadro 1, Anexo).

Finalmente, el tercer resultado previsto: "Estrategias dirigidas al empleo doméstico juvenil implementadas", se logró mejorar el servicio público y privado de atención a las trabajadoras domesticas remuneradas, junto con el fortalecimiento de sus organizaciones, un mayor conocimiento de sus derechos y una amplia sensibilización de la sociedad sobre el valor del trabajo doméstico. En este ámbito destacan las actividades en torno a la ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre el Trabajo Doméstico y la resolución que extendió la cobertura del seguro de salud para las trabajadoras domésticas más allá de Asunción. Estos resultados fueron alcanzados con el apoyo de campañas de comunicación públicas realizadas en el marco del PCO, a nivel masivo y a nivel comunitario.

El PCO a través del resultado de capacidad de generación de ingresos incrementada, también contribuyó al logro del ODM 1: "Erradicar la pobreza extrema y el hambre" por la vía de los 3.392 jóvenes vulnerables que han accedido a capacitación laboral, las 2.553 personas han recibido educación financiera, los 138 emprendimientos productivos, las 58 empresas formalizadas y operando; los 370 jóvenes trabajando en ÑAMBA`APO PARAGUAY JOVEN, de los cuales 189 fueron mujeres. A su vez 21 receptores de remesas desarrollan emprendimientos productivos; y se ha alcanzado a 4.508 emprendedores de los cuales el 63% han sido mujeres; y un 66% han sido iniciados con mujeres en roles de relevancia. A ello se agregó la implementación del producto financiero "joven emprendedor" y el conjunto de marcos legales en proceso de aprobación, como se ha informado en el Cuadro 1 del Anexo y en el Informe Final del Programa.

También ha contribuido al logro del ODM 3: "Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer" ya sea porque los emprendimientos señalados cuentan con un número importante de mujeres involucradas y en roles de relevancia, así como por los avances en equiparar derechos de las mujeres jóvenes y trabajadoras a los derechos de los demás trabajadores, por la mejora en la respuesta a las denuncias y la efectividad de la estrategia comunicacional. La agenda de incidencia de las organizaciones, la generación de capacidades mediante un programa de educación básica, la capacitación continua en ciudadanía y derechos, y el inicio del programa de escolarización de trabajadoras domésticas remuneradas también son iniciativas que han contribuido a este efecto. Además, tales contribuciones aportan su vez al logro del ODM 8 de construir una alianza global para el desarrollo, mediante un trabajo digno y

productivo para los jóvenes, y en particular de la ventana temática de juventud empleo y migración, ya que estos aportes constituyen resultan complementarios a estos fines.

En cuanto a los efectos del PCO sobre sus destinatarios, la información disponible indica que la cobertura de beneficiarios en 2011, alcanzó a un total de 28.971 directos e indirectos; y que el total de mujeres representó a un 58,8% del total. La cobertura efectiva ha superado a la prevista en un 26,6%, especialmente en cuanto a mujeres beneficiadas ya que en tal caso ésta es superior en un 35% a la prevista originalmente. Asimismo, en la operación del PCO han participado 41 instituciones nacionales y 61 del nivel local, lo que también representó una participación superior a la prevista, como se informa en el Cuadro 1 del Anexo y ha sido ratificado en el Informe Final del Programa.

c) *Sostenibilidad*

En relación con la probabilidad que los beneficios de la intervención generada por el PCO perduren en el largo plazo, es útil tener en cuenta que este objetivo ha sido considerado desde el inicio en su diseño al considerar la viabilidad y gestión de riesgos y al definir criterios de intervención.

Como ha sido constatado, el PCO generó información sistemática y confiable mediante estudios especializados, desarrolló acciones para fortalecer capacidades institucionales de las contrapartes nacionales y promovió el diálogo político y la formación de alianzas y consensos con actores estratégicos gubernamentales y no gubernamentales. Mediante tales iniciativas se buscó asegurar la incorporación de la problemática juvenil en agenda pública, con sus especificidades en términos de la dimensión de género y su articulación con otras iniciativas, como la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza.

Complementariamente, se apoyó experiencias en marcha para garantizar una buena apropiación y sostenibilidad al alinearse con las prioridades nacionales. Así, el que iniciativas del Programa hayan sido aprobados a través de resoluciones del Poder Ejecutivo (presidenciales o ministeriales) e incorporadas a las actividades regulares con recursos humanos y financieros asignados, constituye un buen indicador de la efectividad alcanzada en este ámbito.

Como consecuencia de lo anterior, un conjunto de medidas concretas se ha instalado en planes operativos de distintas reparticiones públicas y en sus presupuestos desde 2012, los que en algunos casos han triplicado a los recursos utilizados en el PCO. Las principales se presentan en el Cuadro 4.

Cuadro 4: Medidas orientadas para la sostenibilidad del PCO

1. Instalación y Fortalecimiento de 14 Oficinas de Empleo operando en Asunción – Central, Caazapá, Guaira, Amambay, Concepción Eusebio Ayala, Luque, Acahay, Encarnación, San Juan Bautista, Villa Elisa, San Bernardino, Hermandarias y Salto del Guaira.
2. Oficina de Emprendedurismo en la Dirección General de Empleo (DGE)
3. Sistema Integral de Gestión del Empleo y la Formación Laboral (SIGEF) en el marco de la Ventanilla Única.
4. Creación de incubadora de empresas en la DGE y la Dirección de Empleo Juvenil
5. Fortalecimiento del Centro de Atención de la Trabajadora Doméstica del Viceministerio del Trabajo (CATD-VMT), y ampliación de su acción a las Oficinas de Empleo.
6. Profesionalización y estrategias de diversificación de oportunidades laborales de las trabajadoras domésticas remuneradas, instalada en la política de capacitación técnico profesional del gobierno.
7. Apoyo financiero desde el estado (CAH/Capitales semillas/ incubadoras) para emprendimientos productivos con jóvenes. (138 emprendimientos a la fecha).
8. Creación del Comité Ejecutivo Tripartito integrado por representantes de empleadores, trabajadores y Gobierno como instancia consultiva de la Dirección de Empleo Juvenil.
9. Apoyo a nivelación escolar e inserción educativa de las trabajadoras domésticas en el sistema educativo formal por parte del MEC.
10. Estrategia de comunicación implementada al interior del gobierno (MEJ, DEJ, VMJ, DACPE) para informar y promover acciones iniciadas desde el PCO. La Secretaria de Comunicaciones (SICOM) ha participado activamente en la difusión de todos los productos comunicacionales del PCO
11. Conformación y permanencia de equipos técnicos temáticos interinstitucionales de debate (MJT, SMPR y VMJ, STP con apoyo de SNU) para continuar trabajando conjuntamente cuando las iniciativas desarrolladas tengan una población meta y una temática común, incluyendo la transversalización de la perspectiva e igualdad de género; para consensuar posiciones ante futuros programas de Agencias de cooperación; y para efectuar el seguimiento de reformas, de la agenda parlamentaria y fomentar el lobby para aprobación de leyes.
12. Conformación de la Unidad de Trabajo Juvenil al interior del Viceministerio de la Juventud destinada a actuar como enlace para acciones interinstitucionales y acompañar los procesos legislativos encarados en esta perspectiva:

Fuente: Informe Final PCO, marzo de 2013.

En definitiva, los antecedentes presentados muestran que existe una alta probabilidad de que los beneficios generados por la intervención del PCO perduren, en base a considerar el reciente *“Acuerdo de Sostenibilidad de las acciones del Programa Conjunto Oportunidades”* suscrito por los respectivos ministros de la STP, MM y MJT y el Viceministro del MJ en marzo pasado.

En efecto, en éste se acordó dar continuidad y sostenibilidad a los resultados estratégicos y operativos logrados en el marco del Programa, asumiendo los compromisos de:

- propiciar la incorporación en los planes anuales institucionales de los resultados y logros específicos de las líneas de acción del PCO, en el marco de sus funciones;
- continuar con el apoyo de gobierno en el impulso de las políticas de generación de ingresos y empleo de jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad, con el uso productivo de remesas, información a potenciales migrantes y estrategias dirigidas al trabajo doméstico remunerado;
- coordinar acciones para potenciar los logros con el apoyo de la STP;
- propiciar la asignación de recursos presupuestarios en el marco del Presupuesto Nacional de Gastos de la Nación, y
- facilitar la permanencia de los equipos técnicos temáticos institucionales para continuar trabajando conjuntamente.

III. Conclusiones

1. Los antecedentes analizados muestran que el desempeño del PCO ha sido consistente con el logro de los objetivos iniciales propuestos, y que en gran medida el conjunto de los tres los efectos o resultados esperados han sido satisfactoriamente alcanzados.
2. En efecto, para enfrentar la situación de los jóvenes más vulnerables en Paraguay, hoy se cuenta con regulaciones y políticas específicas, con instituciones especializadas en el aparato público, con programas de apoyo para el emprendimiento y el uso productivo de las remesas. También con una población sensibilizada en materia de derechos del trabajo doméstico y con políticas de educación y capacitación laboral para estas trabajadoras. Así, mediante el apoyo técnico a iniciativas en curso y por el efecto de acciones directas del Programa, la situación actual en esta materia, difiere notablemente del punto de partida, el que se caracterizaba por la ausencia de estas capacidades, una escasa visibilidad del problema e iniciativas dispersas y con imperceptible impacto.
3. Desde el punto de vista de ventana temática del PCO, es posible identificar avances en un mayor conocimiento del problema por la población y se cuenta con nuevas experiencias e instrumentos para generar ingresos y empleos entre los jóvenes más vulnerables, y en el uso de remesas para apoyar emprendimientos productivos, así como el reconocimiento de derechos de las trabajadoras domésticas remuneradas en la sociedad, y programas de educación para fortalecer su inserción presente y futura en los mercados de trabajo.
4. Tales logros a su vez, están alineados con los ODM del país, ya que los resultados obtenidos han apuntado a proporcionar a los jóvenes beneficiarios instrumentos necesarios para contribuir a erradicar una de las fuentes principales de pobreza, promover la equidad de género y contribuir a generar trabajo decente entre los jóvenes.
5. El diseño del Programa al incorporar a las Agencias del Sistema de Naciones Unidas por su relevancia con la ventana temática, tiene una alta potencialidad. Y para ello es necesario que siempre participen todas las Agencias relevantes con la temática y que, en lo posible, los compromisos programáticos adquiridos por cada una de ellas, sea significativo con el fin de evitar grandes disparidades. Este es un aspecto en el que dicha potencialidad pudo ser mejor aprovechada.
6. La incorporación de la STP en el CDN, así como el rol de coordinación de las instituciones públicas en el Comité de Gestión, fue un factor muy importante para el desarrollo del Programa y los logros obtenidos. Es clave que desde los inicios se definan con claridad la naturaleza y modalidad de la participación, pues ello es especialmente relevante si se considera que en una experiencia de este tipo concurre un significativo número de entidades públicas.
7. La evaluación muestra que existió un conjunto de debilidades que alteraron el funcionamiento esperado del Programa en sus inicios, que afectaron su eficiencia, pusieron en riesgo su eficacia y comprometieron su sostenibilidad. Entre las más importantes, destacan: la rotación de los coordinadores y las dificultades encontradas para coordinar distintas agencias con significativas

diferencias de participación en el conjunto de las actividades previstas, la existencia de un marco de seguimiento inadecuado, y la ausencia de una estrategia de comunicación de las acciones, entre los más importantes.

8. El Programa si bien hacia su término logró superar la mayoría de las complicaciones señaladas y alcanzó un alto grado de ejecución presupuestaria, no es posible asegurar que el uso de los recursos haya sido optimizado. A ello contribuyó la ausencia de criterios estandarizados para ejecutar sus actividades, para validar la calidad y pertinencia de los productos contratados y para contar con indicadores de eficiencia
9. No obstante lo anterior, el que finalmente ésta haya sido una experiencia positiva, destaca la pertinencia del diseño, al abordar temas y problemas reales y prioritarios para el país, lo que finalmente permitió una clara sintonía con las autoridades y contrapartes del Programa. Este aspecto también es importante en términos de apropiación, pues es convergente con las prioridades de las contrapartes y se constituye así en un facilitador de la participación activa de los beneficiarios.
10. Finalmente, los criterios de intervención que privilegiaron el operar sobre iniciativas existentes, alineadas con las prioridades nacionales, así como el uso del diálogo social en diferentes niveles y el fortalecimiento de capacidades técnicas de las contrapartes nacionales y de los propios beneficiarios, son elementos que han contribuido a la sostenibilidad de sus resultados en el tiempo. En efecto, existe una razonable probabilidad de que los logros generados por la intervención del PCO se mantengan en el mediano plazo en el país, y ello es respaldado por el reciente “Acuerdo de Sostenibilidad de las acciones del Programa Conjunto Oportunidades”, suscrito en marzo pasado, por las autoridades de los principales ministerios que tuvieron una directa participación en esta experiencia.

IV. Lecciones aprendidas

1. La coordinación en un Programa Conjunto es una clave de éxito. Se requiere para ello un fuerte liderazgo técnico y altos grados de legitimación tanto entre las contrapartes nacionales como entre las agencias. Si ello no se obtiene, los resultados alcanzados serán limitados y el costo de oportunidad considerable.
2. Resulta indispensable la inversión en diálogo con las Agencias y contrapartes. Ello resulta de gran importancia en contextos en los cuales las contrapartes pueden tener una alta rotación, y el contexto político e institucional muy cambiante. Información fluida y transparente y desarrollo del diálogo, son indispensables para informar adecuadamente y para vencer resistencias que genera el desconocimiento o la falta de información sobre el programa y las modalidades de participación.
3. Operar con principios claros de intervención es crucial para la obtención de buenos impactos. Apoyar iniciativas locales iniciadas y valoradas, alineadas con las prioridades nacionales, junto con apoyar el fortalecimiento de capacidades técnicas y de los beneficiarios y la ciudadanía, resultan

indispensables no sólo para lograr un eficiente y eficaz desempeño, sino que además sienta las bases para la sostenibilidad del Programa.

4. Una evaluación intermedia es fundamental para el logro de los objetivos previstos. Sin embargo, ello no sustituye a la necesidad de contar desde un inicio con un sistema de monitoreo y evaluación conocido e integrado, y que reporte información relevante y actualizada sobre la marcha del Programa.
5. Complementariamente, se requiere, también desde un inicio, contar con una estrategia clara de información y comunicaciones inter - agencias así como también para las contrapartes nacionales, beneficiarios y ciudadanía. Desplegar buenas estrategias comunicacionales con los potenciales beneficiarios es clave; si esto no se logra efectivamente, las mejores intenciones y pretensiones de cualquier intervención social pueden ser percibidas de modos diferentes a los definidos originalmente.
6. Es importante estandarizar criterios para implementar licitaciones, establecer costos para contrataciones y asegurar la evaluación de los productos generados, pues se corre el riesgo de generar ineficiencias en el uso de los recursos y poner en riesgo la eficacia de las acciones. Es necesario asegurar que el Comité de Gestión sea efectivamente una instancia de debate técnico y que adopte las decisiones que sean necesarias para evaluar la calidad y pertinencia de los productos contratados con los recursos del Programa.
7. La participación de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas en el Programa ha sido diferente en función de sus responsabilidades programáticas y de los recursos financieros asignados. Sin embargo, resulta necesario velar que la motivación no quede exclusivamente supeditada a ello. Además, es importante incluir a todas las Agencias relevantes en función de la ventanilla temática específica que aborda el Programa.

V. Recomendaciones

1. La evidencia presentada en esta evaluación muestra la alta potencialidad del modelo de intervención del Programa Conjunto, pues permitió obtener logros simultáneos en las distintas áreas de la ventanilla temática abordada. Así, esta metodología no sólo debería ser aplicada por las Agencias de Naciones Unidas en otras intervenciones, sino que también apoyar a las contrapartes nacionales en su utilización. Esta modalidad de trabajo ha sido un activo muy valorado por los actores nacionales, pues obliga a aprender a trabajar en conjunto con intereses institucionales distintos, y sienta las bases para ser receptores eficaces de cooperación en el futuro.
2. Las Agencias de Naciones Unidas deberían apoyar aquellas iniciativas que favorezcan la apropiación y sostenibilidad de los logros del Programa en el tiempo. La trilogía de criterios complementarios utilizada en esta experiencia: apoyo a iniciativas en curso, fortalecer instituciones públicas mediante la capacitación del personal en conocimientos y metodologías y sensibilizar a la opinión pública sobre los contenidos y objetivos de la

ventana temática del Programa, resultan ser decisivos para el logro de los efectos previstos y su sostenibilidad.

3. Establecer como criterio central que la función de coordinación debe ser profesionalizada. Se trata de un cargo técnico pero también político, y por tanto debería tener dedicación exclusiva. El coordinador debería contar con una unidad de coordinación y con el apoyo explícito y permanente del Comité Directivo Nacional.
4. Siempre es recomendable considerar un período de instalación y puesta en marcha, sobretodo para asegurar que el sistema de monitoreo y evaluación sea conocido y apropiado a sus fines, que el sistema de coordinación entre agencias y con las contrapartes pueda ser probado y perfeccionado por todos los concernidos, y que exista un sistema de información fluido tanto para el nivel interno como para el externo al Programa. Pero también, debe considerarse en la planificación el período de cierre, pues conlleva necesidades específicas de trabajo conjunto que precisan de tiempo necesario para su desarrollo, y que requieren de esfuerzos adicionales para consolidar la información.
5. El Programa debería asegurar una modalidad de operación que proporcione mayor información y participación a las instituciones locales. Los recursos financieros del Programa deben optimizarse para alcanzar mejores resultados y el Comité de Gestión siempre debería contar con un espacio periódico para el debate técnico. Futuros programas deberían incorporar la metodología de Gestión para resultados de desarrollo.
6. Si bien es adecuado establecer la participación de las Agencias de NNUU en función de su valor agregado al Programa propuesto, es conveniente asegurar que, al mismo tiempo, todas las que participen lo hagan con alta motivación, independientemente de la magnitud de los fondos administrados. Del mismo modo, es preferible trabajar con menos instituciones públicas pero que tengan un alto nivel de involucramiento y significativa participación en el Programa.

Anexo

Cuadro 1: Marco de Seguimiento y Evaluación del Programa Conjunto: Informe Enero 2013.

1. Monitoreo de Indicadores de resultados

N°	Indicador	Alcance	Línea de Base	Meta estimada	Meta alcanzada	Medio de verificación	Responsable
1	Capacidad de generación de ingresos y empleo jóvenes y vulnerables incrementada						
1	Tasa de inserción laboral de jóvenes en condiciones de pobreza que acuden a servicios de empleo en sectores apoyados por el programa.	Jóvenes (de 15 a 29 años) en condiciones de pobreza que han acudido a los servicios de empleo apoyados por el programa.	Tasa de inserción (2009): 32,8% Mujeres: 52% y Hombres 48%	Más del 50% al final de Programa.	Intermediados: 7,12% Orientación laboral 36% Relacionamientos empresariales: 11,4%	Reporte de la Dirección general de Empleo (DGE).	OIT
2	% de emprendimientos de jóvenes consolidados y generando ingresos.	Emprendimientos apoyados por el Programa. Consolidados o han sobrevivido en últimos 12 meses.	80% tienen sobrevivencia media de 8 a 12 meses.	18 meses de sobrevivencia al final del Programa.	100% de 138 emprendimientos consolidados a la fecha.	Registro de Emprendedores	PNUD
	% emprendimientos con roles de relevancia asumidos por mujeres.	Administración y liderazgo asumido por mujeres en emprendimientos apoyados por el Programa.	0	Más del 50% al final de Programa.	66% De 9 comités o asociaciones mixtas, las mujeres participan en roles de relevancia en 6.	Actas de organizaciones, Informe Consultor.	PNUD
2	Condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información a potenciales migrantes						
1	Satisfacción de receptores de remesas que desarrollaron emprendimientos	Receptores de remesas que han sido apoyados por el Programa.	A determinar	70% de satisfacción al final del Programa.	38% de un universo de 258 emprendedores.	Encuesta telefónica.	PNUD
3	Estrategias dirigidas al trabajo doméstico remunerado (tdr) juvenil implementadas						
1	% aumento de tdr con seguro médico al final del Programa	Incluye a las nuevas tdr que ingresan al seguro médico a partir del 3er año del Programa.	12.891 tdr con seguro médico del IPS en 2010.	Incremento de 20% anual.	17.620 tdr con seguro médico del IPS en junio de 2012.	Informes y registros del IPS	UNIFEM
2	% denuncias en MJT por violación de derechos laborales adecuadamente orientados.	Denuncias por violación de derechos laborales iniciadas en 2011.	A determinar.	Incremento de 20% anual.	23% de casos adecuadamente orientados.	Informe del MJT	OIT

2. Monitoreo de Indicadores de cobertura

Resultados previstos	Indicadores	Alcance	Línea de Base	Meta estimada	Meta alcanzada	Medio de verificación	Responsable
1. Capacidad de generación de ingresos y empleo jóvenes y vulnerables incrementada							
11. Estrategia de empleo juvenil.	N° jóvenes (discapacitados, rurales, tdr) que acceden a la capacitación laboral.	Jóvenes (15 a 29 años) que acceden a capacitación del Programa.	0	N° acumulado en el año.	Total: 3.392; Con discapacidad: 54; Vulnerables urbanos: 112; Vulnerables rurales: 965; TDR: 222; Incubadoras: 1129, Namba 'apo: 370 y Laboral o emprendedurismo: 2969	Registro de beneficiarios.	PNUD
1.2. Instancia creada coordinar políticas.	Mesa de empleo fortalecida y rectoría en operación DEJ.	Acuerdos institucionales incorporados manifestada en acuerdos interinstitucionales.	0	10 organizaciones al menos.	Mesa integrada por 24 organizaciones o instituciones.	Actas de acuerdos.	PNUD

Resultados previstos	Indicadores	Alcance	Línea de Base	Meta estimada	Meta alcanzada	Medio de verificación	Responsable
1.3. Programas integrados para juventud.	N° nuevos emprendimientos iniciados con apoyo del Programa.	Emprendimientos a jóvenes de incubadoras y beneficiarios de programas.	0	Final Programa 45 incubadoras jóvenes indígenas y 47 rurales.	138 emprendimientos iniciados a lo largo del Programa.	Registro de los emprendimientos del Programa.	PNUD
	N° de empresas con mínimo 2 empleados formalizadas y operando.	Empresas con mínimo 2 empleados iniciadas bajo el Programa.	0	50% de empresas apoyadas son formalizadas.	58 emprendimientos formalizados y operando.	Registro de los emprendimientos del Programa.	PNUD
2. Condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información a potenciales migrantes							
2.1. Población potencialmente inmigrante informada.	N° personas que solicitan información de migración en instituciones responsables.	Todos quienes recurren a instituciones apoyadas por el Programa y consultan en los años 3° y 4° del PCO.	0	N° acumulado semestral	300 personas (Aeropuerto); 300 (Depto Identificaciones); y 1700 en otros.	Registro de consultas	OIT
2.2. Sector público con mayor capacidad para migración segura.	N° funcionarios vinculados a políticas migratorias capacitados.	Funcionarios capacitados en este Programa.	0	N° acumulado semestral	845 funcionarios capacitados; 409 mujeres y 435 hombres.	Registro de planillas de asistencia.	OIT
2.3. Remesas con impacto familias involucradas.	N° tdr emisoras y receptoras de remesas.	Total mujeres emisoras y receptoras de remesas.	0	N° acumulado semestral	26 tdr reciben remesas y 11 tdr son remeseras.	Registro de emprendimientos del Programa.	PNUD
	N° emprendimientos implementados por receptores de remesas.	Emprendimientos de receptores vinculados al PCO.	0	N° acumulado semestral	8 receptoras implementan emprendimientos productivos.	Registro de emprendimientos del Programa.	PNUD
	N° personas han recibido educación financiera.	Total de personas que han recibido información financiera.	0	N° acumulado semestral	2.523 personas han asistido a cursos con educación financiera.	Registro de asistencia.	PNUD
3. Estrategias dirigidas al trabajo doméstico remunerado (tdr) juvenil implementadas							
3.1. Sistema legal equiparado.	Ley que regule el trabajo doméstico.	Incluye la propuesta, validación y tramitación parlamentaria.	0	Aprobada al final del Programa.	Anteproyecto del Ley en el Parlamento para su estudio.	Documento aprobado.	OIT
3.2. Ciudadanos informados en derechos de tdr.	N° funcionarios públicos capacitados derechos tdr.	Funcionarios capacitados en derecho laboral de tdr.	0	200 capacitados al final del programa.	1.290 funcionarios capacitados: 659 mujeres y 631 hombres.	Registro de asistencia.	OIT/UNIFEM/ UNICEF/PNUD
3.3. TDR con conocimiento de derechos y organizadas.	Organizaciones de TDR fortalecidas	Organizaciones fortalecidas por el Programa.	0	4 organizaciones de TDR	4 organizaciones tdr fortalecidas: Sintradop, de Asunción, de Encarnación y Misiones.	Registro de asistencia.	UNIFEM
	N° tdr que acceden a Educación básica y media.	TDR que inician educación básica y media bajo Programa.	0	200 TDR al final del Programa.	110 TDR reciben formación en 7 centros educativos.	Informe del MEC	UNICEF

Fuente: elaboración propia según Programa Conjunto Oportunidades (2013) "Octavo Informe Enero 2013".