



Evaluación Medio Término



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Juventud: Capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social

Evaluación conjunta medio término

Datos rápidos

Países: Paraguay
Tipo de evaluación: Evaluación Intermedia
Conjunta – 01/2011
Área técnica: ED/EMP/MSU
Gestión de la evaluación: DWT-CO Santiago
Equipo de evaluación: MDG AF,
Christian Privat
Código del proyecto: PAR/08/50/UND
Donante: MDG AF US\$ 3,672,000
UNIDO: 405,886
FAO: 844,587
ILO: 1.015,965
UNFPA: 786,450
UNDP: 2,303,058
WTO: 253,946

Palabras claves: Empleo de jóvenes,
migración, creación de empleos, inclusión
social

Somario ejecutivo de evaluación

El Programa Conjunto (PC) tiene como objetivo ampliar las capacidades y oportunidades de la juventud en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente aquella de las trabajadoras domésticas remuneradas (TDR) a través del emprendedurismo, la capacitación técnica y laboral, el uso de las remesas y el mayor respeto a sus derechos desde una perspectiva de igualdad de género. Como todas las otras evaluaciones intermedias del F-ODM, esta evaluación tuvo una naturaleza eminentemente

“formativa” y buscó mejorar la implementación de los programas durante su segunda fase de ejecución. Los Términos de Referencia (TdR) indicaban que la evaluación intermedia consistía en un análisis sistemático y rápido del diseño, del proceso y de los efectos o tendencias de los alcances del programa conjunto, sobre la base de criterios. La evaluación utilizó un listado de preguntas, que definían la información que se debía generar como resultado del proceso evaluativo.

Los jóvenes agropecuarios y las trabajadoras domésticas encontrados están muy satisfechos con el Programa. Los instructivos del Fondo han cambiado regularmente, y las modificaciones han causado cierto grado de confusión en el PC parte de los actores, especialmente entre los tres resultados.

El Programa está sin duda contribuyendo a avanzar la reforma de las Naciones Unidas y de Delivering as One, y representa un valor agregado en la colaboración interagencial en el cuadro del UNDAF. Sin embargo la coordinación entre las agencias del SNU es un desafío constante y un proceso de aprendizaje que aun ofrece espacio para mejoras. En algunos casos, la implementación independiente de las actividades y la falta de comunicación han creado dificultades bastante graves, que en cierta medida han podido ser instrumentalizadas por algunos actores. Sobre temas puntuales, la coordinación entre las agencias y las contrapartes no ha estado al nivel que se esperaba. Ciertas decisiones han

sido dictadas por la necesidad de avanzar en la ejecución. Existe una cooperación y coordinación con los otros programas conjuntos existentes en el país, que permitió identificar sinergias y aprovechar iniciativas comunes, en algunas ocasiones.

Estas instituciones notaron también que no existen posibilidades de interacción a alto nivel entre los ministerios, las agencias y las otras entidades, para discutir de las orientaciones estratégicas del Programa. El Comité de Gestión ha funcionado bastante bien, con reuniones frecuentes, pero trata en un tiempo limitado los asuntos de gestión del Programa. No hay muchas oportunidades de intercambiar sobre asuntos de fondo relativos al Programa. No hay un modelo común de gestión administrativo y financiero para todas las agencias, para la implementación de las actividades del Programa. Esto era una limitación que era conocida desde el principio y que era mencionado en todas las guías y en el mismo documento de proyecto. Esto no depende de los Programas en el terreno sino de las sedes de las respectivas agencias y el proceso de reforma no pasa por la unificación en los procesos administrativos. En estas condiciones, para las agencias puede haber sido un desafío el adoptar el espíritu de la reforma de las Naciones Unidas.

El programa nota que el mismo atiende varias de las recomendaciones señaladas por los comités de derechos humanos de Naciones Unidas. El documento tiene una sección muy clara sobre los principios transversales. Existe también una preocupación sobre cómo integrarlos en la programación (Mesa de Empleo Juvenil, Mesa interinstitucional de trata de personas, emprendimientos productivos, Red de Centros de Atención a Trabajadoras Domésticas, etc.) El Marco de Monitoreo y Evaluación originalmente aprobado, ha sido cambiado y puesto al día, y se agregó la información sobre las líneas de base de los indicadores, así como las metas estimadas y las alcanzadas. Los indicadores son cuantitativos, y hay pocos indicadores cualitativos y de proceso. Adicionalmente, el

marco contiene indicadores de gestión y de resultados a nivel de los productos, pero no incorpora indicadores de resultado e impacto a nivel de los tres resultados del Programa.

El PC tiene algunas dificultades para avanzar hacia una dinámica de seguimiento y análisis de los resultados, y de monitoreo sistemático del programa, que permita un manejo estratégico del mismo y asegure la evaluabilidad del programa a un largo plazo. No se ha realizado una actualización de los riesgos y supuestos en el marco de M&E, ni tampoco un análisis sistemático de los riesgos y supuestos en la implementación del PC, a pesar de que se han tomadas acciones para mitigarlos. El informe semestral de Junio del 2010 provee una muy buena descripción del progreso y de las actividades realizadas, y menciona algunas dificultades. Sin embargo, los informes de seguimiento son esencialmente descriptivos y se usan principalmente para reportar a la sede. Resultados Existe un consenso sobre los avances en la consecución de los resultados que se habían definido en la concepción del programa. El PC tiene una significativa incidencia en las políticas, las estrategias, las actividades, etc., y en los tres temas del PC (Juventud, Empleo y Migración). Estos logros son analizados en detalle en el informe, que describe los principales logros obtenidos para cada uno de los resultados del Programa. El PC ha producido un número importante de productos, y parece haber tenido mucha incidencia política. El Programa ha producido una cantidad muy significativa de productos y ha logrado resultados tangibles.

La lógica de la secuencia de intervención del proyecto explica una ejecución de contrastes. Al 30 de octubre del 2010, el efecto 1 para implementar una capacidad de generación de ingresos y empleos de jóvenes pobres y vulnerables tenía una ejecución alta (62%). El efecto 2 que busca crear condiciones más favorables para el uso productivo de remesas y el acceso a la información de potenciales migrantes, tiene una ejecución inferior (39%). En algunos casos, las dificultades en la implementación podrían surgir de retrasos

debido a acontecimientos que no dependen del control del Programa.

El Programa ha formulado recientemente una estrategia de comunicación e incidencia, que es bastante completa. Adicionalmente, el PC ha elaborado un Plan de comunicación muy detallado, dirigido al sector doméstico, que se hizo de forma muy participativa, y la campaña de comunicación para sensibilización del trabajo doméstico en Paraguay forma parte de las estrategias propuestas en el marco del PC que tiene como objetivo ampliar las capacidades y oportunidades de la juventud en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente de las trabajadoras domésticas remuneradas. Sin embargo, hay que destacar el hecho de que a la hora del diseño, la comunicación general del Programa fue incluido en último momento, con un presupuesto muy bajo. Por falta de presupuesto, ha sido difícil colocar los temas del PC en los medios de comunicación de manera más sistemática. Sin embargo, no hay duda de 10

que las iniciativas de comunicación e incidencia, en las diferentes actividades, contribuyen a muchos logros concretos definidos en el PC, y que sería vital para el éxito del Programa. Con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es claro que los objetivos del Programa Conjunto buscan contribuir al logro de tres ODMs (1, 3 y el 8). El informe semestral describió de manera detallada y muy útil, la relación entre los objetivos e indicadores propuestos por el programa y los objetivos y metas del Milenio. Es cierto que el PC contribuye indirectamente al trabajo de preparación de los informes sobre los ODMs, por parte del Gobierno, y a los logros de los ODMs, sin embargo es muy difícil medir el impacto exacto. Respecto a la sostenibilidad, son impresionantes el nivel de participación e interés de los actores y la calidad de los procesos que se han impulsado. Existe una demanda fuerte a nivel

Una extensión sería una opción que podría facilitar los procesos actuales, dado las dificultades actuales en término de apropiación

de ciertos Ministerios, las dificultades en el arranque del Programa, el retraso en la implementación de ciertos productos, especialmente los relacionados a cambios de circunstancias, etc. Existe una fuerte impresión que el ritmo de implementación es muy rápido, en temas muy novedosos y complejos, con un Gobierno nuevo, y que ciertas decisiones se toman a causa de imperativos de ejecución, pero no necesariamente para asegurar la mejor apropiación y sostenibilidad. Es probable también que el cierre del programa en Febrero del 2012 haga la ejecución aún más acelerada en la parte final de la implementación.

Recomendaciones

Diseñar y poner en marcha una estrategia de comunicación del PC, particularmente a nivel local, que permita lograr una visualización más integral de sus propósitos y componentes y darle una denominación común. La Secretaría Técnica de los PCs de la OCR debe apoyar de manera rápida el montaje de esta estrategia que también debe llegar a las delegaciones de las instituciones del gobierno, con miras a promover un mayor conocimiento y apropiación del PC dentro de ellas.

Sin descuidar los distintos productos y estrategias del PC, se recomienda concederle mayor atención a dos componentes estratégicos del modelo de intervención: la estrategia de emprendedurismo y el diseño e implementación del Plan Nacional de Empleo Juvenil.

Para la puesta en marcha de la estrategia de emprendedurismo es muy importante ser fiel a la teoría del cambio del PC, lo cual implica el fortalecimiento de la estrategia de desarrollo económico local. Es importante lograr que la mayor parte de los emprendimientos juveniles se seleccionen de acuerdo con este enfoque y que se articulen a proyectos municipales concretos que dinamicen las potencialidades productivas de los municipios con el concurso de las alcaldías y del sector privado, por lo que las meses de empleo juvenil pueden jugar un

papel importante en la discusión y planeación de estos proyectos. Identificar adecuadamente los emprendimientos juveniles a financiar con el Fondo Revolvente y de Capital Semilla resulta vital para lograr no sólo su rentabilidad, sostenibilidad y la capacidad de generar ingresos y autoempleos dignos, sino precisamente su articulación sinérgica con una planeación estratégica y participativa del desarrollo económico local.

El montaje de la estrategia de emprendedurismo requiere la asignación de recursos humanos dentro de las instituciones del gobierno involucradas, tanto para los procesos de asistencia técnica, como para el estudio y la aprobación de los créditos. Es necesario lograr el compromiso de las delegaciones con esta estrategia, la asignación de recursos humanos con estabilidad o la financiación de algunos de ellos con los recursos del PC, si bien esto le restaría sostenibilidad a la estructura institucional que se requiere, la cual es necesaria teniendo en cuenta que esta estrategia irá mucho más allá de la vida del PC.

Dado el alto compromiso que tendrá el INJUVE en la implementación de esta estrategia, en particular porque tiene una responsabilidad importante en el Fondo de Capital Semilla de acuerdo con el reglamento, se recomienda nombrar una persona que tenga a su cargo la implementación de esta estrategia dentro del Equipo Técnico Nacional, de modo que el coordinador y la profesional técnica no descuiden las demás estrategias del PC, particularmente aquellas que son responsabilidad del INJUVE, como el fortalecimiento de las redes de jóvenes, de las redes de instituciones de formación y la creación de las redes de microempresarios y cooperativistas. Articular desde su inicio el Centro de Desarrollo Empresarial que planea crear el INJUVE este año con este componente del PC puede resultar muy provechoso.

Teniendo en cuenta que las alcaldías participan en el Comité de Pre-selección de los créditos del fondo Revolvente y de Capital Semilla, el montaje de la estrategia de emprendedurismo que implica el

fortalecimiento de la estrategia de promoción del desarrollo local puede ser una buena oportunidad para lograr una mayor apropiación de las alcaldías en las que el nivel de compromiso con el PC no es suficiente. La participación de las alcaldías es fundamental para el éxito de esta estrategia, así como para la de inserción laboral de los jóvenes a través de su contratación en las inversiones que realizan los municipios dentro de su plan de desarrollo. En esa medida, es altamente recomendable aprovechar el inicio de la estrategia de emprendedurismo para fortalecer el compromiso de los alcaldes con el PC y su participación en la estrategia de desarrollo económico local.

Es importante que en la estrategia de emprendedurismo el PC no se preocupe tanto por la cantidad de microempresas y cooperativas creadas, sino por su calidad. De hecho, en el tiempo de vida que le queda al PC es bastante ambicioso pretender crear 180 microempresas y 40 cooperativas, por lo que puede ser conveniente repensar estas metas. En cualquier caso, teniendo en cuenta el carácter piloto del PC, más que por alcanzar las metas fijadas en el ciclo del PC, la preocupación y los esfuerzos deben concentrarse en poner a prueba la estrategia de emprendedurismo y aprender de ella, así como en la creación de las condiciones institucionales y del entorno económico y social que permitirán el aumento gradual, de mediano y largo plazo, de la incorporación digna de los jóvenes a la actividad productiva de sus municipios.

Es muy conveniente darle continuidad al trabajo efectuado con los jóvenes con alguna discapacidad a través del montaje de un emprendimiento financiado con capital semilla, tal como se tiene pensado. La participación de los padres de familia en este esfuerzo es muy importante, así como sistematizarlo y determinar la manera como esta experiencia piloto se puede replicar con otros jóvenes en las mismas condiciones, lo que sería un gran aporte del PC.