

## Documento de Cooperación Técnica (CT)

### I. Información básica de la CT

País/Región:	Paraguay
Nombre de CT:	Desarrollo de políticas sociales integradas para la juventud
Número de CT:	PR-T1159
Miembros de equipo:	Nohora Alvarado (SPH/CPR); Jefa de equipo; Patricia Jara (SCL/SPH); Rodolfo Graham (LEG/SGO); Maya Asakura (consultora); Marta Corvalán (CSC/CPR); y Sheyla Silveira (SCL/SPH)
Tipo de CT:	Apoyo al cliente
Referencia a la solicitud:	IDBDOCS #39659979
Fecha de Abstracto de CT:	Diciembre de 2013
Beneficiario:	Gobierno de Paraguay
Organismo ejecutor:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la División de Protección Social y Salud (SCL/SPH)
Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo Especial del Japón (JSF)
Monto solicitado del BID:	US\$500.000
Contrapartida local:	US\$125.000
Período de desembolso:	18 meses
Fecha de inicio requerido:	20 de junio de 2014
Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas consultoras
Unidad de preparación:	Sector Social, a través de su División de Protección Social y Salud en Paraguay (SPH/CPR)
Unidad responsable de desembolsos:	SPH/CPR
Incluido en Estrategia de País:	Sí
Incluido en CPD:	Sí
Sector prioritario GCI-9:	Estrategia para una Política Social Favorable a la Equidad y la Productividad

### II. Objetivos y justificación de la CT

- 2.1 La población predominantemente joven de Paraguay<sup>1</sup>, se constituye en una ventana de oportunidades únicas para el desarrollo del país, si se logran dirigir políticas oportunas y adecuadas para capitalizar este potencial. Las cifras actualmente muestran que alrededor de una tercera parte de los jóvenes se encuentran en situación de pobreza, y la mayor pobreza se concentra en adolescentes y en zonas rurales (aunque la pobreza adolescente se viene incrementado en áreas metropolitanas del país)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El 58% de la población es menor de 30 años y alrededor del 27,7% tiene entre 15 y 29 años (1.799.257 son adolescentes y jóvenes).

<sup>2</sup> Encuesta Permanente de Hogares, 2011.

- 2.2 La juventud paraguaya enfrenta diferentes tipos de riesgos que perpetúan las inequidades sociales y la pobreza. Por una parte, la inasistencia escolar y por otra el trabajo temprano. Estos jóvenes se inician cada vez más entre los pre-adolescentes y adolescentes<sup>3</sup>, en la mayoría de los casos por razones económicas (los jóvenes deben suplir la falta de recursos de sus hogares y las jóvenes deben asumir tareas domésticas y de provisión de cuidados a otros miembros de la familia). La interrupción de la trayectoria escolar repercute posteriormente en su productividad, con condiciones laborales precarias como subocupación, informalidad y actividades económicas de alto riesgo, entre otras. A esto se suman otros riesgos, principalmente en áreas urbanas, como el embarazo temprano, los accidentes y homicidios -incrementados en los últimos años, asociados a adicciones (alcohol y drogas)- que aparecen como las principales causas de mortalidad en los jóvenes<sup>4</sup>.
- 2.3 Uno de los factores asociados a la situación de adolescentes y jóvenes descrita anteriormente, es la ausencia en el país de intervenciones o programas dirigidos específicamente a los adolescentes y jóvenes, o que al menos incluyan el ciclo de vida en el contexto de un sistema de protección social más amplio que permita minimizar algunos de esos riesgos. Esta situación, junto con los problemas asociados con la creciente urbanización del país, han puesto el tema de la juventud en la agenda del actual gobierno, el cual creó la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) llamada a ser el ente rector y coordinador de las políticas de juventud. La SNJ ha propuesto tres acciones: (i) la definición de una política y normativas dirigidas a la juventud, con enfoque multisectorial y que se traduzca en la articulación de una red de programas o servicios sociales; (ii) la definición de un modelo de atención integral a jóvenes, con el involucramiento de otros actores (comunidades, Organizaciones de la Sociedad Civil, sector privado, otros); y (iii) el fortalecimiento de las capacidades y conocimientos de las instancias del gobierno involucradas con el área de juventud<sup>5</sup>.
- 2.4 La CT está de acuerdo con la prioridad sectorial del Noveno Aumento General de Recursos del BID-GCI-9 (AB-2764) en su “Política Social para la Equidad y la Productividad”, ya que tiene como objetivo dirigirse a mejorar las trayectorias de los jóvenes hacia una adultez sana y productiva; también está alineada con las prioridades del Gobierno de Paraguay, las cuales inician en 2014.
- 2.5 El objetivo de la CT es apoyar al Gobierno de Paraguay en la definición de instrumentos técnicos y operativos para la coordinación y desarrollo de una política pública de

---

<sup>3</sup> Entre los 14 y 17 años el 19% de los jóvenes están por fuera del sistema escolar y el 22% estudia y trabaja (lo que constituye un factor de riesgo para su futura deserción del sistema educativo); ya entre los 18 a 24 años el 61% está por fuera del sistema educativo; el 57,8% de los jóvenes entre 15 y 29 años no asiste a una institución de enseñanza (EPH, 2011).

<sup>4</sup> El 20% del total de embarazos corresponden a adolescentes (15-19 años) y entre el 2009 y 2011 se registró un incremento del 4% en la cantidad de nacidos vivos de madres entre 10 y 14 años. Igualmente, la Encuesta Nacional de Juventud (2011) señala que más de la mitad (54,0%) de los jóvenes consume bebidas alcohólicas, el 10,2% declaró fumar y el 37,0% reportó conocer a alguien que consume drogas.

<sup>5</sup> Principalmente la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y la Secretaría de Acción Social.

juventud<sup>6</sup>. Los objetivos específicos son: (i) definir y validar un Marco Estratégico y Programático de Juventud y sus instrumentos operativos; (ii) definir y validar un Modelo de Intervenciones Integrales para la Juventud que incluya a los jóvenes discapacitados; y (iii) contribuir a mejorar el conocimiento de tres instancias gubernamentales con programas o responsabilidades en la juventud: la SNJ, la Secretaría de Acción Social (SAS) y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)<sup>7</sup>.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

3.1 La siguiente CT cuenta con 3 componentes:

3.2 **Componente 1. Marco estratégico e instrumentos para la juventud.** El objetivo de este componente es apoyar a la SNJ en el desarrollo de un marco estratégico para la juventud y un plan de implementación del mismo, con el propósito de generar instrumentos rectores que orienten a los sectores con responsabilidades en juventud, sobre las áreas prioritarias a intervenir y, de esa forma, definir los servicios que se deben ofrecer a los jóvenes; incluye un inventario de las políticas, planes y programas existentes, y el análisis de los resultados si los hubiere. Adicionalmente, se apoyará la actualización del Perfil de Juventud con base en la nueva información estadística disponible. Este componente será coordinado por la SNJ con la participación de otras instituciones estratégicas como la SAS y la SNNA. Se financiarán dos (2) consultorías.

3.3 **Componente 2. Modelo de Intervenciones Integrales para la Juventud (MILJU).** El objetivo de este componente es diseñar, implementar y validar un proyecto piloto que sirva de base para la definición de un Modelo de Intervenciones Integrales para la Juventud, dentro del marco estratégico definido en el Componente 1. Este proyecto será coordinado por la SAS a través del programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) (Tekoporá), con lo que se espera que al finalizar el piloto se tengan suficientes conocimientos e instrumentos para incorporar el enfoque de juventud en la estrategia de protección social del país. Este proyecto piloto será experimental por lo que será ejecutado inicialmente en un grupo pequeño de jóvenes, como se describe más adelante, y se contempla su evaluación (resultados y procesos).

---

<sup>6</sup> Paralelamente SPH está financiando una CT regional “Acortando distancias entre oferta y demanda para un abordaje efectivo de comportamientos juveniles de riesgo” (RG-T2398), con el objeto de apoyar a los organismos rectores encargados de la planificación de políticas para la juventud, a valorar alternativas para abordar temas críticos de comportamientos de riesgo e incorporar estrategias que se consideren como mejores prácticas. Este intercambio es importante para los objetos de esta CT (Componente 1), en la medida en que países como Uruguay y Brasil muestran avances en relación al abordaje de la juventud en riesgo y en torno a su institucionalidad.

<sup>7</sup> La SAS y la SNNA ejecutan dos de los programas de protección social de mayor cobertura del país en los que se incluyen importantes grupos de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad y pobreza. La SAS ejecuta un programa de transferencias monetarias condicionadas -Tekoporá-, que transfiere recursos a familias en extrema pobreza e incluye corresponsabilidades en salud y educación para una población de menores de 18 años, con el fin de reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza. La SNNA ejecuta el programa “Abrazo”, cuyo objetivo principal es reducir progresivamente el trabajo de calle de los menores de 14 años. Los beneficiarios directos del programa son los niños y adolescentes en situación de calle, principalmente de las ciudades capitales, y también brinda asistencia técnica a sus familias. Este programa incluye transferencias monetarias, distribución de leche, centros de cuidado y asistencia técnica a las familias.

- 3.4 El piloto será implementado en los distritos de Loreto y Belén, del Departamento de Concepción, en donde la SAS ha identificado el mayor grupo de jóvenes (12 a 18 años) que egresarán<sup>8</sup> del Programa Tekoporá en los próximos meses, los cuales van a necesitar apoyo para asegurar su tránsito hacia una red de protección social, con el fin de mitigar el riesgo de que retornen a la situación de vulnerabilidad o riesgo en que se encontraban antes de ingresar al programa de TMC. Como se observó anteriormente, el programa Tekoporá está focalizado en la población en extrema pobreza, principalmente en zonas rurales.
- 3.5 La primera etapa de implementación del piloto iniciará con un programa de acompañamiento o tutoría con cada uno de los jóvenes identificados por la SAS, previo a su salida del programa. El objetivo principal de esta etapa es desarrollar con los jóvenes un Proyecto Personal de Vida (PPV), en el que se identifiquen sus principales necesidades o demandas de servicios. A su vez, los PPV serán la base para la definición del Plan Distrital para la Juventud (PDJ) y sus principales áreas de intervención. Esta actividad será implementada por los Guías de la Familia del Programa Tekoporá, quienes a través de la aplicación de un cuestionario, recabarán información sobre los beneficiarios y los apoyarán para elaborar sus PPV y el PDJ de los respectivos distritos. La cercana participación de la SAS en el desarrollo de esta etapa es importante, debido a que ya ha establecido vínculos con las familias y comunidades de los jóvenes. El acompañamiento a los jóvenes continuará durante la ejecución del programa, para supervisar su inclusión en la red de protección social en su entorno. Paralelamente, se hará el relevamiento de la oferta de los servicios de cada municipio (salud, educación, laboral, recreacional, discapacidad, otros) y el establecimiento de acuerdos con las instancias que se identifiquen pueden contribuir al desarrollo del programa (las autoridades locales, el sector privado, los grupos de la sociedad civil, las comunidades, entre otros).
- 3.6 La siguiente etapa es la implementación de las intervenciones. Esta fase contempla en primera instancia actividades de articulación con las entidades locales públicas (como Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), SNNA, y otros)<sup>9</sup> y/o privadas que ofrecen servicios a jóvenes, y actividades para la creación o contratación de aquellas para las que no se tiene acceso. Las áreas de intervención del programa son las que se describen a continuación, pero podrán incluirse otras adicionales de acuerdo con los resultados de los PDJ, como ser el apoyo a trayectorias escolares de los jóvenes para lograr su permanencia en el sistema. La CT financiará actividades como: (i) la coordinación o creación de incentivos económicos para estudiantes con necesidades identificadas, el reforzamiento académico para mejorar el rendimiento y la calidad de la participación escolar (modalidades de tutoría educativa) y módulos formativos de habilidades para la vida, que incluyan desarrollo de competencias sociales, orientación vocacional y motivación para la formulación de proyectos de vida basados en la

---

<sup>8</sup> Según la Ley que crea el Programa Tekoporá, después de 62 meses de haber recibido los beneficios del programa, se espera que las familias beneficiarias hayan logrado una condición socio-económica tal, que les permita egresar o graduarse del programa. La realidad es que en general las familias no han logrado este nivel deseado y por lo tanto existe el riesgo de que de nuevo regresen a su situación de pobreza extrema.

<sup>9</sup> La articulación con otros programas implica que no todas las actividades de los jóvenes requerirán financiamiento, en la medida en que se incorporan a programas ya existentes.

continuidad escuela-formación-trabajo; (ii) la generación de capacidades para la futura inserción, esto incluye actividades para la generación de capacidades laborales de jóvenes desescolarizados sin opción de reinserción escolar (alternativas de educación no formal para culminación del ciclo y formación de habilidades blandas, más capacitación en oficios, y mejoramiento de competencias laborales (capacitación y apoyo a la inserción laboral); (iii) el mejoramiento de condiciones de salud, esto incluye el fortalecimiento de los servicios de salud y de cuidado a través de la adecuación de los servicios a las necesidades de los jóvenes (salud sexual y reproductiva, creación de alternativas de cuidado infantil para hijos de estudiantes, incorporación al protocolo de intervención para el desarrollo infantil, formación de capacidades parentales para prevenir embarazos en adolescentes, entre otros); (iv) la generación o fortalecimiento de espacios amigables (recreación, música, deportes, cultura, informática, redes sociales, otros); y (v) el desarrollo de alternativas de inclusión para la población de alto riesgo (violencia, abuso de sustancias, otros).

- 3.7 Este componente financiará: (i) una consultoría para el diseño del modelo de intervención (incluye la elaboración de una guía para la implementación del modelo y el costeo del per cápita); y (ii) se contratará una fundación u Organización no Gubernamental (ONG), para la administración y operación del proyecto piloto, la cual apoyará a la SAS en la implementación del mismo. Se acordará un Reglamento Operativo (BID, ONG y SAS) con responsabilidades en la implementación del modelo. La administradora estimará un per cápita para cada uno de los grupos de beneficiarios del programa, el cual variará de acuerdo con las actividades específicas contempladas en su PPV. Dentro del per cápita se financiarán actividades como consultorías, personal de apoyo comunitario, talleres (capacitación o divulgación), cursos específicos, equipos básicos, material educativo, pago de servicios (deportes, música, otros) y transporte, entre otras actividades relacionadas con el programa de jóvenes.
- 3.8 **Componente 3. Inclusión social para jóvenes con discapacidad.** El objetivo de este componente es definir un módulo de discapacidad para incluir en el MIIJU, que sirva de base para una estrategia de inclusión de la población de jóvenes con discapacidad en los programas o redes de servicios sociales, en coordinación con las actividades previstas en el Componente 2. Este componente financiará un consultor con experiencia en inclusión social de jóvenes con discapacidad, y talleres y materiales para validar y diseminar las políticas o estrategias resultantes. El financiamiento de este módulo se incluye en el Componente 2, para lo que también se contará con un PPV para la población de jóvenes discapacitados identificada por el Programa Tekoporá<sup>10</sup>.
- 3.9 **Componente 4. Evaluación y diseminación de conocimientos.** El objetivo de este componente es la evaluación (resultados y procesos) del proyecto piloto, con el fin de aportar instrumentos a la SAS para la orientación de su estrategia de protección social con enfoque en juventud. Este componente financiará dos consultorías para la evaluación del proyecto piloto y para apoyar en la supervisión y monitoreo del programa, encuestas para línea de base y talleres y materiales para la diseminación de las experiencias y resultados del programa.

---

<sup>10</sup> Por ley, el Programa Tekoporá incluye entre sus beneficiarios a la población de discapacitados.

- 3.10 **Beneficiarios.** Los primeros beneficiarios son la SNJ, la SAS y la SNNA (Componentes 1 y 4) y un estimado de 2.589 jóvenes entre 12 y 18 años, de los cuales 1.033 están en Belén y 1.556 en Loreto (Componentes 2 y 3).

**Matriz de Resultados Indicativa**

Resultados	Productos	Medios de verificación
Mejoramiento de la coordinación de las políticas y programas dirigidos a la juventud.  Medio de verificación: convenios inter-institucionales en torno a un Marco Estratégico y Programático acordado y aprobado entre la SNJ, SAS y SNNA.	<b>Componente 1.</b> 1. Marco estratégico e instrumentos para la juventud	Documento aprobado por la SNJ, SAS y SNNA
	<b>Componente 2.</b> 2. Modelo de Intervenciones Integrales para la Juventud, validado y aprobado	Normativa técnica sobre intervenciones diferenciadas para la juventud, en el marco del Programa Tekoporá
	<b>Componente 3.</b> 3. Guías y protocolos para la inclusión de la juventud discapacitadas integrado al MIJU	Normativa técnica para la incorporación de intervenciones de jóvenes con discapacidad, en el marco de las políticas sociales
	<b>Componente 4.</b> 4. Evaluación del proyecto piloto 5. Materiales de diseminación de resultados	Informe de evaluación del programa Materiales publicados

- 3.11 El monto de esta CT es de US\$500.000 proveniente del Capital Ordinario (CO), a través del Fondo Especial del Japón (JSF), y US\$125.000 correspondiente a contrapartida local.

**Presupuesto indicativo**

Actividades/Componentes	BID/Fondo	Local*	Total
Componente 1. Marco estratégico e instrumentos para la juventud	35.000	10.000	45.000
Componente 2. Modelo de Intervenciones Integrales para la Juventud	365.000	115.000	480.000
Componente 3. Inclusión social para jóvenes con discapacidad	17.600	0	17.600
Componente 4. Evaluación y diseminación de conocimientos	82.400	0	82.400
<b>Total</b>	<b>500.000</b>	<b>125.000</b>	<b>625.000</b>

\*El aporte local de las Secretarías (SAS, SNNA y SNJ) será en especie.

#### **IV. Organismo Ejecutor y estructura de ejecución**

- 4.1 A solicitud del Gobierno de Paraguay, el BID será el ejecutor de la cooperación técnica, a través de la Representación del Banco en Paraguay, quien coordinará las actividades previstas en cada componente con la SNJ, SAS y SNNA, según se describe a continuación.
- 4.2 Para la implementación de los Componentes 1, 3, y 4, el Banco consultará con un Comité Directivo (CD) conformado por los Ministros Secretarios o sus delegados (Directores de Programas) de la SNJ, la SAS y la SNNA. Cada secretaría nombrará un Grupo Técnico (GT) quien dará apoyo al BID en la ejecución del programa y será responsable ante el CD de la coordinación con el Banco para la ejecución de la CT. Se realizarán reuniones periódicas convocadas por el BID o cualquiera de las tres instancias de apoyo.
- 4.3 Para la ejecución del Componente 2, el Banco consultará previamente con el CD convocado por la SAS. Adicionalmente, el Banco coordinará la ejecución del proyecto piloto con la SAS y contratará una fundación u ONG, con experiencia en la ejecución de

programas de juventud, la que apoyará en la administración de los recursos para la implementación del proyecto piloto y la operación de las actividades previstas en el MIJU. Tekoporá tiene equipos de trabajo en el nivel distrital y departamental, desde donde la SAS coordinará las actividades del proyecto piloto. Se creará un grupo técnico entre la SAS y la fundación u ONG para el seguimiento de la ejecución del proyecto piloto. La SAS será responsable de la articulación con las otras instituciones públicas y privadas identificadas en los dos distritos de intervención.

- 4.4 Para el seguimiento y evaluación del Componente 2, la CT incluye el apoyo de especialistas con experiencia en evaluación y monitoreo de programas sociales.
- 4.5 **Requerimientos fiduciarios.** La Unidad de responsabilidad de desembolso será SPH/CPR. Para la selección y contratación de consultores individuales registrarán los procedimientos de Recursos Humanos Fuerza Contractual Complementaria (AM-650); para firmas consultoras, las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9) utilizando e-Sourcing. En el caso de contratos distintos a consultoría, el equipo de proyecto observará los procedimientos y la Política de Adquisiciones Institucionales del BID (GN-2303-20).
- 4.6 El período de ejecución será de 12 meses y el de desembolsos de 18 meses, a partir de la entrada en vigencia de la CT.

## **V. Riesgos importantes**

- 5.1 Los principales riesgos son: (i) la falta de acuerdos interinstitucionales que permitan una mayor integración de las políticas dirigidas a jóvenes; (ii) la dificultad de coordinación a nivel territorial, dados los diferentes actores que se involucrarán (primados, OSC, comunidades, otros). Para mitigar los riesgos se incluye: (i) la conformación de un Comité Técnico en que participen las otras Secretarías con mayor poder de decisión en relación a programas para jóvenes; y (ii) la ejecución de la CT por el BID y la contratación de una instancia con experiencia en ejecución de proyectos de juventud. Adicionalmente, se incluye una consultoría para la supervisión del programa y su evaluación.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1 Ninguna.

## **VII. Salvaguardias ambientales**

- 7.1 La CT no producirá efectos ambientales y sociales adversos. De acuerdo a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), esta CT fue clasificada con categoría “C”. Ver [filtros ambientales](#).

### **Anexos Requeridos:**

- Anexo I Carta de solicitud - [#39659979](#)
- Anexo II Términos de referencia - [#38806463](#)
- Anexo II Plan de adquisiciones - [#38792663](#)

## DESARROLLO DE POLÍTICAS SOCIALES INTEGRADAS PARA LA JUVENTUD

PR-T1159

### CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el Fondo Especial del Japón (JSF), de conformidad con la comunicación de fecha 21 de abril de 2014 suscrita por Tatsuo Yamasaki, Director General de la Oficina Internacional del Ministerio de Finanzas de Japón. Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de US\$500.000, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Original firmado

Sonia M. Rivera  
Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

Fecha

### APROBACIÓN

Aprobado:

Original firmado

Ferdinando Regalia  
Jefe de División  
División de Protección Social y Salud  
SCL/SPH

Fecha