

INFORME FINAL

Evaluación Intermedia Proyecto 00103489 "Evaluación de Impacto Social del Programa Adultos Mayores"

Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (PNUD)
Ministerio de Hacienda de la República del
Paraguay (MH)

Inicio: enero/2017

Finalización prevista: diciembre/2026

Periodo evaluado: 01/ene/2017 al 31/dic/2022

Setiembre, 2023

Asunción, Paraguay

Datos informativos sobre el proyecto y la evaluación

	Información del proyecto
Título del proyecto	Evaluación de Impacto Social del Programa Adultos Mayores
ID de Atlas	103489
Efecto y productos	Considerando que inicialmente se previó que el Proyecto se enfoque en la Evaluación del Impacto Social (EIS) del Programa Adultos Mayores (PAM), el Documento del Proyecto (Prodoc) contempló cuanto sigue: Efecto inicial: - Paraguay habrá reducido la pobreza e instaurado el trabajo decente y habrá garantizado el mejoramiento de los ingresos de la población trabajadora Producto inicial: 160.939 beneficiarios actuales del Programa Adultos Mayores, más los que puedan adherirse, eventualmente mejoran sus condiciones de vida gracias a las recomendaciones de Evaluación de Impacto Social para mejorar el impacto del Programa. Posteriormente, con la evolución del Proyecto a lo largo de los años, el efecto y el producto del mismo fueron ajustados hasta lo establecido en la Revisión Sustantiva 6. Efecto actual: - Para 2024, las personas que vivan en el Paraguay o estén allí en tránsito, especialmente las que se encuentren en situación de vulnerabilidad, tendrán más fácil acceso a servicios universales de calidad, protección social y atención. Producto actual: - La DPNC presta un mejor servicio en favor de los beneficiarios del Programa Adultos Mayores y otros programas sociales del Gobierno, mediante la generación de estadísticas precisas y confiables para tomas de decisiones oportunas.
País	Paraguay
Región	Total País
Fecha de la firma del documento de proyecto	28/12/2016

Fechas del proyecto	Inicio	Finalización prevista
	01/01/2017	31/12/2026
Presupuesto comprometido total	USD 8.906.160	
Gasto del proyecto al momento de la evaluación	USD 3.231.734 (hasta 2022) ¹	
Fuente de financiación	Gobierno de Paraguay	
Parte encargada ejecución	Ministerio de Hacienda (MH), que desde el 15/08/2023 pasó a ser el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	

¹ Informes financieros del Proyecto 103489. Años 2017 al 2022

Información sobre la evaluación		
Tipo de evaluación	Evaluación Intermedia de Proyecto	
Final, revisión de mitad de período u otros	Revisión intermedia	
Período objeto de la evaluación	Inicio	Finalización
	01/01/2017	31/12/2022
Evaluadores	Santiago De Filippis, Evaluador Principal Martha Coronel, Consultora Adjunta Laura Paiva, Consultora Junior	
Dirección de correo electrónico de los evaluadores	santiagodefilippis@mentu.com.py marthacoronel@mentu.com.py laurapaiva@mentu.com.py	
Fechas de evaluación	Inicio	Finalización prevista
	03/07/2023	18/09/2023

Tabla de contenido

Tabla de contenido	4
Lista de ilustraciones, tablas y gráficos	5
Lista acrónimos y abreviaturas	6
1. Resumen Ejecutivo	7
1.1. Descripción del proyecto evaluado	7
1.2. Propósito y objetivos de la evaluación	7
1.3. Enfoque y métodos de la evaluación	8
1.4. Hallazgos, conclusiones y recomendaciones principales	8
2. Introducción	11
3. Descripción de la intervención	12
3.1. Contexto nacional	12
3.2. Esquema de la intervención	14
4. Alcance y objetivos de la evaluación	16
4.1. Alcance de la evaluación	16
4.2. Objetivo general	16
4.3. Objetivos específicos	16
4.4. Criterios de la evaluación	17
4.5. Preguntas de la evaluación	19
4.6. Abordaje de temas transversales	19
5. Enfoque y metodología de la evaluación	20
5.1. Técnicas de la evaluación	21
5.2. Fases de la evaluación	24
5.3. Consideraciones éticas	25
5.4. Equipo evaluador	25
6. Análisis de datos	26
7. Principales hallazgos	27
7.1. Diseño del proyecto	27
7.2. Pertinencia	30
7.3. Eficacia	32
7.4. Eficiencia	38
7.5. Sostenibilidad	41

7.6. Coherencia	42
7.7. Género y Derechos Humanos	42
8. Hechos posteriores al periodo de evaluación	43
9. Conclusiones	44
10. Recomendaciones	47
11. Lecciones aprendidas	48
12. Anexos	49
Anexo 1. Matriz de evaluación	49
Anexo 2. Preguntas de la evaluación	56
Anexo 3. Listado de actores claves entrevistados y datos de contacto	59
Anexo 4. Valoración SMART de indicadores del Marco de Resultados	60
Anexo 5. Términos de Referencia	62
Anexo 6. Marco de resultados RS6	90
Anexo 7. Compromiso ético de los evaluadores	94

Lista de ilustraciones, tablas y gráficos

Ilustración 1 Estructura conceptual del Proyecto	15
Ilustración 2 Escala de eficacia de los resultados en materia de género	20
Ilustración 3. Trámites para la gestión del beneficio del PAM	34
Ilustración 4 Personas adultas mayores beneficiarias que reciben pagos a través de SIPEN-PNC	35
Ilustración 5 Cobertura de los Censos	40
Tabla 1 Resumen de aspectos clave del proyecto según criterios de evaluación	9
Tabla 2 Listado de actores claves contactados. Entrevistas individuales	23
Tabla 3 Listado de actores claves contactados. Entrevistas grupales	23
Tabla 4 Resumen de indicadores del Marco de Resultados y avances	29
Tabla 5 Indicadores del Proyecto - Pertinencia	32
Tabla 6 Tabla 3 Indicadores del Proyecto - Eficacia	37
Tabla 7 Presupuesto total, cronograma de Desembolsos e Ingresos de Contribuciones anuales	38
Tabla 7 Valoración GRES	43

Lista acrónimos y abreviaturas

BCP	Banco Central del Paraguay
CPD	Documento de Programa País
CODE	Coordinación de Obligaciones Diversas del Estado
DPNC	Dirección de Pensiones No Contributivas, del Ministerio de Hacienda
DGIC	Dirección General de Informática y Comunicaciones
GRES	Escala de eficacia de los resultados en materia de género
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
ICV	Índice de Calidad de Vida
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MH	Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
NIM	Implementación por el Gobierno
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEE	Organismos y Entidades del Estado
PAM	Programa de Adultos Mayores
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo PND
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIPEN	Sistema de Pensiones
SMART	Indicadores / Objetivos Específicos, Medible, Alcanzables, Relevantes y con un límite de tiempo
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TDR	Términos de Referencia
UEP	Unidad Ejecutora del Proyecto
UNDAF	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas

1. Resumen Ejecutivo

1.1. Descripción del proyecto evaluado

La presente evaluación intermedia abarca el periodo de ejecución de enero del 2017 a diciembre del 2022 del Proyecto 00103489 "Evaluación de Impacto Social del Programa Adultos Mayores", en adelante "el Proyecto" fue llevada a cabo a solicitud del PNUD, con el propósito de valorar el progreso del proyecto hacia el logro de los resultados.

El proyecto en sus inicios tuvo por objetivo la Evaluación del Impacto Social (EIS) y posteriormente orientó sus actividades hacia el Fortalecimiento institucional de la DPNC, la Selección de beneficiarios y el Mantenimiento y actualización del Sistema de Pensiones (SIPEN) del MH, siendo estas dos partes sus componentes.

Con todo ello, el Proyecto tiene como output o producto que "la DPNC preste un mejor servicio en favor de los beneficiarios/as del Programa Adultos Mayores y otros programas sociales del Gobierno, mediante la generación de estadísticas precisas y confiables para las tomas de decisiones oportunas".

El presupuesto total del Proyecto es de a USD 8.906.160, que en su mayor parte son recursos del propio MH, de los cuales se ejecutaron USD 3.839.613 al cierre del año 2022.

El proyecto fue diseñado en el marco del Programa País Paraguay 2020-2024, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), siendo el Ministerio de Hacienda (MH), a través de la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC), el socio local responsable de la coordinación y ejecución de las actividades propuestas en el documento del proyecto y las 6 Revisiones Sustantivas realizadas, para lo cual contó el apoyo del PNUD, bajo la modalidad Support to NIM.

1.2. Propósito y objetivos de la evaluación

Considerando ese diseño, esta evaluación intermedia tuvo como propósito fue llevada a cabo a solicitud del PNUD, con el propósito de valorar el progreso del proyecto hacia el logro de los resultados.

Esto implica identificar los efectos, tanto los previstos alcanzados como los imprevistos hasta el momento de la ejecución definido en el apartado previo, y/o cualquier obstáculo hallado para la implementación del proyecto, así como el impacto de la modalidad de gestión.

Con la evaluación se pretendió generar insumos para la reflexión y autoevaluación en el diseño de la intervención, rescatar las lecciones aprendidas y realizar recomendaciones a ser consideradas en las siguientes etapas del proyecto, así como en futuras intervenciones que se realicen dentro del mismo eje de acción, teniendo como destinatarios tanto a las instituciones locales como al PNUD.

Es importante mencionar que el producto esperado, en este caso, apuntó a un proceso institucional que a su vez espera mejorar la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad mediante incorporación a los beneficios de los programas sociales. Sin

embargo, la intervención directa, y por consiguiente la evaluación de esta, se concentran en el aporte del proyecto al funcionamiento institucional que operativiza la llegada a territorio y la selección de beneficiarios. No se cuenta, por lo tanto, con un grupo de población directamente beneficiada por la acción del proyecto.

1.3. Enfoque y métodos de la evaluación

Se adoptó una metodología de evaluación intermedia de enfoque mixto cuantitativo-cualitativo, propiciando la participación de actores claves involucrados en el Proyecto y/o sus actividades.

En la misma se contempló la revisión documental exhaustiva tanto de los documentos del proyecto como de los reportes generados por el Sistema de Pensiones (SIPEN) utilizado por la DPNC cuya mejora formó parte del proyecto. Fueron incluidos en la revisión reportes presentados por el proyecto a las partes involucradas, así como minutas de reuniones relevantes y de Juntas de Proyecto.

Así también, durante el proceso de evaluación intermedia se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores claves del PNUD, el MH, y otros vinculados al proyecto como designados de las municipalidades, censistas y usuarios/as del SIPEN, entre ellos, las críticas codificadoras.

La información recopilada se trianguló con información relevada a través de entrevistas con informantes clave y actores principales. Igualmente, se contrastó con el marco de resultados del proyecto y las sesiones informativas mantenidas con PNUD y MH.

Dada la naturaleza del proyecto, enfocado al fortalecimiento institucional que redunde en mejores servicios sociales, en especial para las personas beneficiarias y/o potenciales beneficiarios/as de los programas sociales del Estado, en especial del Programa Adultos Mayores (PAM), así como considerando las restricciones legales manifestadas por la DPNC para facilitar el acceso a las personas beneficiarias y/o información que revele sus datos, si bien se propuso inicialmente técnicas que involucraban conocer de primera fuente la mejora percibida por estas personas, la metodología se orientó a obtener información que verifique dicho fortalecimiento institucional, contrastando la llegada a los/las beneficiarios/as finales de los programas sociales mediante los reportes generados.

1.4. Hallazgos, conclusiones y recomendaciones principales

La evaluación calificó, en base a las metodologías aplicadas y respondiendo las preguntas de evaluación seleccionadas, las dimensiones de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y coherencia. Igualmente, calificó mediante la aplicación de la metodología GRES el nivel de eficacia de los resultados alcanzados, en materia de género, así como otros aspectos transversales (particularmente, el enfoque de derechos humanos).

Elaborando sobre las dimensiones analizadas, fueron caracterizados los hallazgos que se resumen a continuación, en torno a las preguntas de evaluación. Del mismo modo, las correspondientes recomendaciones fueron preparadas con base en los hallazgos y preguntas de evaluación.

En cuanto al diseño del proyecto, los hallazgos señalan, en base al análisis, que se encontró adecuadamente alineado a los planes nacionales, contó con objetivos alcanzables y que la mayoría de los indicadores del marco de resultados cumplían con las características SMART, aunque se observó que las fuentes de verificación eran solo internas. Así, las conclusiones sobre el diseño indican que este fue claro, que la incorporación de indicadores que recojan la visión externa contribuiría a respaldar aún más los resultados del proyecto y que la perspectiva de género fue incorporada desde esta etapa.

Tabla 1 Resumen de aspectos clave del proyecto según criterios de evaluación

Dimensión	Calificación	Hallazgos	Conclusiones
Pertinencia	Pertinente	Se verificó que el proyecto al centrar sus acciones a mejorar la prestación de servicios orientados a reducir la vulnerabilidad de los adultos mayores y otros beneficiarios sociales del Estado contribuye a los objetivos del PND, al resultado del CPD Paraguay del PNUD y a los ODS. Todos los actores consultados señalaron que las acciones del proyecto se corresponden con los objetivos de Paraguay en cuanto a la reducción de la vulnerabilidad de la población.	El proyecto se mantuvo alineado a los planes locales, los ODS y los ejes de acción del PNUD en Paraguay.
Eficacia	Satisfactoria	Las actividades y acciones del proyecto fueron ejecutadas conforme a lo programado, siendo adaptadas a la situación especial generada por la pandemia de la Covid-19. La mayoría de las metas intermedias se cumplieron y las actividades se desarrollaron con relativa normalidad contribuyendo al objetivo de fortalecer capacidades a la DPNC para prestar mejores servicios a las personas beneficiarias sociales del Estado paraguayo.	- La modalidad de implementación Support to NIM posibilita que el socio implementador se enfoque en la parte técnica y que las actividades se desarrollen conforme a lo programado. - Existió capacidad de adaptación de la Unidad de gestión ante la pandemia. - Las capacidades técnicas de otras instituciones y/o reparticiones del MH dificultaron extender el uso del SIPEN.

Dimensión	Calificación	Hallazgos	Conclusiones
Eficiencia	Satisfactoria	Los recursos canalizados a través del proyecto posibilitaron adquisiciones y contrataciones orientadas a la mejora de la prestación de servicios de la DPNC	- Las herramientas e insumos adquiridos y las contrataciones realizadas a través del proyecto contribuyeron a dar una mayor agilidad a los servicios de la DPNC y, por tanto, una llegada más frecuente a los beneficiarios. - La orientación a resultados fue clave en la gestión del proyecto, ya que fueron alcanzadas las metas intermedias con los recursos disponibles.
Sostenibilidad	Moderada mente Sostenible	Se logró el fortalecimiento de las capacidades de la DPNC y con ello la mejora en sus servicios. La llegada a territorio se realiza de manera más frecuente lo que es bien valorado por los actores clave contactados Los recursos provienen en su totalidad de fuentes públicas, lo que por un lado garantiza su provisión oportuna, aunque por el otro, significa exposición a los cambios de prioridades dentro del Gobierno.	- Con el proyecto, la DPNC cuenta con las capacidades necesarias para la llegada más frecuente y una respuesta ágil a los potenciales beneficiarios/as del PAM, contribuyendo así a su cobertura y por ende su aceptación ciudadana. - Existe cierta exposición a los cambios de política que pudieran darse al ser los recursos 100% públicos. - Existe cierta preocupación de algunos clave contactados sobre el eventual traslado del PAM al MDS, cuestión que de concretarse requeriría tiempo de adaptación y ajuste de los acuerdos, retrasando las actividades del proyecto.
Coherencia	Satisfactoria	Al fortalecer las capacidades de la DPNC, el proyecto propició el aumento de la cobertura del PAM, lo que significa una reducción de la población adulta mayor vulnerable. .	- El proyecto es coherente con la visión de Paraguay de ser un país con desarrollo social y económico inclusivo. - Es necesario reforzar la comprensión de las otras instituciones involucradas en la operativa del PAM, así como de otros actores políticos, a modo de reducir esfuerzos que suponen las solicitudes de personas que no cumplen con el criterio de vulnerabilidad para la elegibilidad para los actores involucrados en la ejecución de las actividades del proyecto.

Finalmente, y no menos importante, entre los hallazgos se menciona que el proyecto **fue orientado al enfoque de género y de derechos humanos** al evaluar el impacto que el PAM tenía en la vida de las mujeres y en los grupos vulnerables, así como también al fortalecer institucionalmente a la DPNC para prestar servicios que logren una mayor cobertura de los programas sociales.

Un resumen de las recomendaciones de la evaluación es el siguiente:

- 2 recomendaciones apuntan a mejorar el diseño del proyecto, aumentando la participación de actores involucrados durante esa fase.
- 1 recomendaciones apuntan al mejoramiento de la gestión mejorando la interrelación con los sistemas y bases de datos de otras instituciones
- 1 recomendación apunta a mejorar la posibilidad de ampliar el uso del SIPEN por parte de otras instituciones.
- 1 recomendación se refiere a estrategias de comunicación orientada a aclarar/reforzar la comprensión del alcance del PAM, a modo de reducir esfuerzos innecesarios por parte de las personas involucradas en la operativa del proyecto.
- 1 recomendación propone evaluar las condiciones en que se daría un eventual traslado del PAM al MDS a modo de garantizar la ejecución de las actividades del proyecto en tiempo y forma, y de esta manera contribuir al aumento de la cobertura del PAM

2. Introducción

Esta evaluación intermedia del Proyecto 00103489 "Evaluación de Impacto Social del Programa Adultos Mayores", en adelante "el Proyecto" fue llevada a cabo a solicitud del PNUD, con el propósito de valorar el progreso del proyecto hacia el logro de los resultados.

La evaluación abarca el periodo del 01 de enero del 2017, fecha en la que el proyecto inició sus actividades, hasta el 31 de diciembre del 2022, incluyendo así el último año/ejercicio cerrado. Considerando que en las revisiones posteriores al documento del proyecto original (Prodoc) se ha visto la necesidad de prolongar las acciones del proyecto y que la Revisión Sustantiva 6 (RS6) extendió el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre del 2026, esta evaluación es considerada de medio término.

En cumplimiento de la política de evaluaciones del PNUD, con base en la guía proporcionada a través de los Términos de Referencia, se realiza la evaluación en la etapa intermedia de la ejecución del proyecto a fin de valorar avances logrados o no desde el inicio del proyecto, a modo de extraer conclusiones, visibilizar lecciones aprendidas y elevar recomendaciones que sirvan de referencia para la continuidad de las acciones del proyecto. Esto implica identificar los efectos tanto los previstos alcanzados hasta el momento como los imprevistos, y/o cualquier obstáculo hallado para la implementación del proyecto, así como el impacto de la política de gestión.

Se espera que los hallazgos, lecciones aprendidas identificadas y recomendaciones generadas en el proceso de evaluación y contenidos en este informe resulten útiles tanto a los socios vinculados a este proyecto Ministerio de Hacienda (MH) / Dirección de Pensiones

No Contributivas (DPNC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como para Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP), en las siguientes etapas del proyecto y para la implementación de futuros proyectos dentro del mismo eje de acción,

La organización del informe es la expuesta a continuación: en el capítulo 1 se presenta el Resumen Ejecutivo, el capítulo 2 corresponde a esta introducción. Los siguientes capítulos son el:

3. Descripción de la intervención,
4. Alcance y objetivos de la evaluación,
5. Enfoque y metodología de la evaluación,
6. Análisis de datos,
7. Principales hallazgos,
8. Conclusiones,
9. Recomendaciones,
10. Lecciones aprendidas y
11. Anexos

3. Descripción de la intervención

3.1. Contexto nacional

La República del Paraguay, con 406.752 km² de superficie, se ubica en el centro de América del Sur y limita con Argentina, Brasil y Bolivia, una ubicación estratégica cerca de las principales ciudades de la región. El país está dividido por el Río Paraguay en dos grandes regiones con características diferentes: a) la Región Oriental, que concentra la mayor parte de la población y tiene fértiles llanuras, ríos, arroyos, lagos y bosques y praderas con pastos; y b) la Región Occidental o Chaco, que pese a que representa aproximadamente el 61%² de la superficie total está escasamente poblada, mientras que geográficamente está conformada por una extensa llanura³ y tiene un clima seco.

La fertilidad de los suelos y las características geográficas del país han conducido a que las actividades económicas principales sean las vinculadas al sector agropecuario, que tiene el 10,6% de participación directa en la generación del PIB a lo que cabe sumar un 22,4% de valor agregado bruto de las agroindustrias. Así también, exceptuando la energía eléctrica, los principales productos exportados son los granos y derivados de la soja, y la carne.

Paraguay tiene un crecimiento que supera al de otros países de Latinoamérica y que incluso llegó a ocupar los primeros lugares en el mundo en algunos años, mientras que su macroeconomía estaba caracterizada por ser ordenada y predecible hasta los años previos a la crisis comercial entre China y Estados Unidos (EE.UU.).

² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES). (2021). Tercer informe bienal de actualización sobre cambio climático ante la CMNUCC

³ Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Ficha país de Paraguay

En el periodo 2014-2018 Paraguay tuvo un crecimiento promedio de 4,1%⁴ anual. Sin embargo, en los últimos cuatro años, su modelo económico agroexportador y de triangulación comercial ha mostrado su vulnerabilidad a factores exógenos. La crisis comercial, la pandemia de la Covid-19, la severa sequía y la alta inflación global han causado dificultades económicas que se tradujeron en un crecimiento económico promedio del periodo 2019-2022 de solo 0,7%, ritmo inferior al crecimiento promedio del primer quinquenio del presente siglo cuando la pobreza abarcaba a la mitad de la población.

Si bien las autoridades han tomado medidas para reencauzar la situación hacia una macroeconomía estable, los efectos de los shocks externos aún se observan en determinados sectores económicos y segmentos poblacionales.

En lo social, en el 2022 la pobreza abarcaba al 24,7% de la población total, según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)⁵, siendo su incidencia mayor en el área rural donde 33,8% de las personas se encuentra en situación de pobreza. Por otro lado, la tasa de pobreza extrema, esto es la proporción de la población que no puede cubrir una canasta básica alimentaria, se ha incrementado de 3,9% a 5,6% tras la finalización de los programas sociales de contención desarrollados para mitigar los efectos de la pandemia.

Considerando la pobreza multidimensional, el 17,66%⁶, esto es 1 de cada 5 personas residentes en el país tenía alguna privación en el año 2021, mientras que, en el área rural, pobreza multidimensional abarcaba al 35,62% de la población, lo que señala una de las principales desigualdades que tiene el país.

En este contexto socioeconómico residen 537.648 adultos mayores de 65 y más años, según datos preliminares del Censo Poblacional realizado en el 2022⁷. Este segmento poblacional representa el 8,8% de la población total y una proporción importante de las personas que lo componen vive en condiciones de vulnerabilidad, debido en parte a la escasa cobertura de la seguridad social en el país, que en la actualidad solo abarca a poco más del 20% de la población ocupada.

Considerando lo anterior, y ante la necesidad de generar condiciones que mejoren la calidad de vida de los adultos mayores, en el año 2009 fue sancionada la Ley 3728 "Que establece el derecho a la pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza", que fue modificada posteriormente por la Ley 6381/2020 por la cual se modificó y amplió la Ley previamente mencionada ampliando su cobertura a todas las personas adultas mayores de 65 y más años de edad en situación de vulnerabilidad.

Para dar cumplimiento a dichas leyes, el Ministerio de Hacienda (MH) implementó el "Programa de Adultos Mayores (PAM)" y ante la necesidad de realizar una evaluación de impacto del mismo, acordó a finales del 2016 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la implementación del proyecto 103489 denominado "Evaluación de Impacto Social del Programa Adultos Mayores y Mejoramiento del Servicio", en adelante "el

⁴ Banco Central del Paraguay (BCP). Anexo estadístico del informe económico

⁵ Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) (2022). Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingresos.

⁶ Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2023). Boletín técnico del Boletín de Pobreza Multidimensional 2016-2022

⁷ Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2023). Resultados preliminares del Censo 2022

Proyecto", desarrollado en el marco de la Ley No. 686/78 "Acuerdo Básico de Asistencia" y el Programa acordado entre el PNUD y el Estado Paraguay.

3.2. Esquema de la intervención

El proyecto en sus inicios tuvo por objetivo la Evaluación del Impacto Social (EIS) y posteriormente orientó sus actividades hacia el Fortalecimiento institucional de la DPNC, la Selección de beneficiarios y el Mantenimiento y actualización del Sistema de Pensiones (SIPEN) del MH.

Con todo ello, el Proyecto tiene como output o producto que "la DPNC preste un mejor servicio en favor de los beneficiarios/as del Programa Adultos Mayores y otros programas sociales del Gobierno, mediante la generación de estadísticas precisas y confiables para las tomas de decisiones oportunas".

Las actividades del proyecto se iniciaron el 01 de enero del 2017, previéndose su finalización el 30 de setiembre del 2018. No obstante, posterior a la firma del Prodoc, se realizaron 6 revisiones sustantivas previéndose actualmente su finalización para el 31 de diciembre del 2026.

Así también, con las prórrogas realizadas el presupuesto total tuvo ajustes graduales y actualmente asciende a USD 8.906.160, que en su mayor parte son recursos del propio MH, de los cuales se ejecutaron USD 3.839.613 al cierre del año 2022.

El organismo apoya al Gobierno de Paraguay con el proyecto, teniendo como Institución Socia Implementadora al Ministerio de Hacienda (MH), siendo la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) la responsable de la coordinación y ejecución de las actividades propuestas en el proyecto.

El proyecto se desarrolla bajo la modalidad de implementación nacional, con acuerdo de que el PNUD ejecute parte de la operativa bajo la figura "de apoyo a la implementación nacional" (Support to NIM – SNIM).

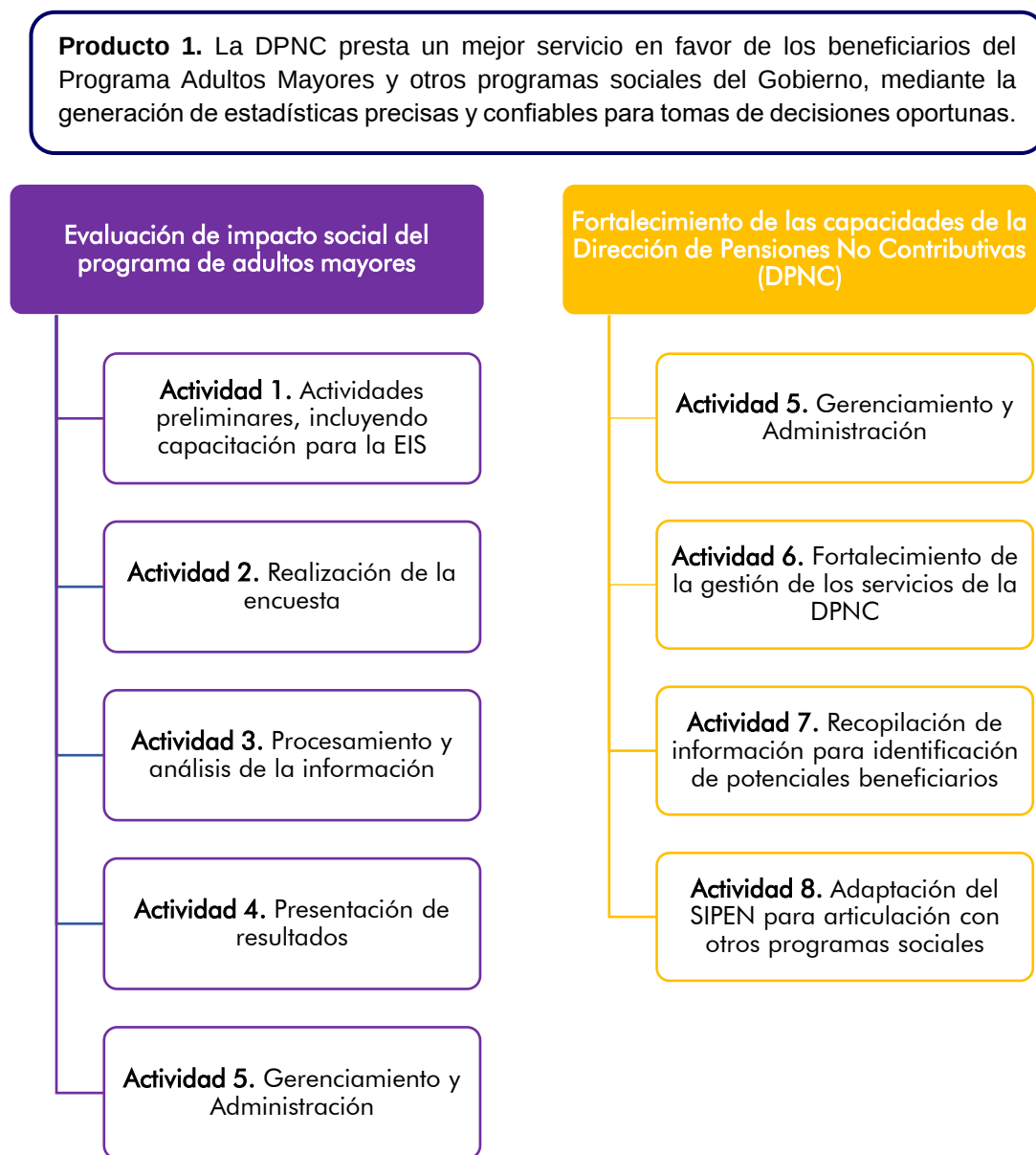
Según la Estructura Organizativa⁸, la Dirección General del Proyecto recae en el Vice-Ministro de Administración Financiera del MH, mientras que la Coordinación General corresponde al Director de la DPNC. La Unidad Ejecutora del Proyecto consta de una Unidad Administrativa y de una Unidad de Validación y Monitoreo; previéndose además la contratación de consultores especialistas.

El proyecto tiene 2 componentes en su objetivo inicial: a) la realización de una evaluación de impacto social del programa de adultos mayores; y b) el fortalecimiento de las capacidades de la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) del Ministerio de Hacienda, siendo este segundo componente en el que se concentra actualmente la gestión del proyecto.

⁸ Prodoc. Documento del Proyecto 103489 "Evaluación de Impacto Social del Programa Adultos Mayores"

Considerando el Documento del Proyecto (Prodoc) y la Revisión Sustantiva 6, dentro de dichos componentes se contemplaron 1 producto y 8 actividades que son detalladas en la ilustración inserta a continuación.

Ilustración 1 Estructura conceptual del Proyecto



La pandemia de la Covid-19 significó desafíos para la ejecución de las actividades del Proyecto previstas y requirió mayor dedicación en horas de las personas componentes del equipo para lograr la mayor cobertura de los programas sociales de emergencia desarrollados. Así también se requirió el desarrollo de capacidades adicionales para la llegada en campo en el caso del PAM. Pese a la ampliación de las funciones y las restricciones propias de la pandemia, se logró avanzar hacia los objetivos trazados.

4. Alcance y objetivos de la evaluación

4.1. Alcance de la evaluación

La evaluación comprendió lo actuado por el proyecto desde enero de 2017 a diciembre del 2022. Si bien dado el alcance del PAM se recopiló y analizó información a nivel nacional, la revisión documental, entrevistas y otras actividades de la consultoría se realizaron en Asunción, y en el caso de los contactos claves que residen en el interior del país se optó por las entrevistas telefónicas.

La evaluación se realizó con base en los datos e información disponibles hasta el momento de su ejecución y los obtenidos de las conversaciones con los actores clave.

Con una reunión inicial realizada el 03 de julio del 2023, se procedió en una primera etapa a realizar la revisión de la documentación provista, para en la segunda conversar con los actores claves señalados por la UEP y el PNUD.

Posteriormente se procesó la información obtenida, contrastando la de origen cuantitativo con la de carácter cualitativo, en los casos que fue posible. En los casos en que no pudo realizarse dicha contrastación debido más bien al carácter del aspecto evaluado se priorizó el enfoque cualitativo.

Considerando a partir de reunión de partida, el proceso de evaluación tuvo una duración de 77 días, con el propósito de valorar el grado de consecución de los objetivos, obtener lecciones aprendidas y elevar recomendaciones, que se espera pueden ser de utilidad para futuras intervenciones. La evaluación abarcó los dos componentes del proyecto señalados en el apartado previo.

4.2. Objetivo general

Evaluar cómo y en qué medida el proyecto ha contribuido con la DPNC para prestar un mejor servicio en favor de los beneficiarios del Programa Adultos Mayores y otros programas sociales.

Este objetivo de la evaluación se alinea al producto del Proyecto que según la RS6 es "la DPNC presta un mejor servicio en favor de los beneficiarios/as del Programa Adultos Mayores y otros programas sociales del Gobierno, mediante la generación de estadísticas precisas y confiables para las tomas de decisiones oportunas"

4.3. Objetivos específicos

1. Determinar la pertinencia en el diseño de los objetivos y resultados del proyecto con respecto al contexto en que se ejecutó.

2. Analizar, con base en la información disponible, los avances hasta el momento actual en los distintos indicadores establecidos en el marco de resultados del proyecto.
3. Valorar los logros y resultados de las actividades, así como su impacto en la prestación de servicios por parte de la DPNC como de las otras instituciones que se dedican a programas sociales que hayan sido incorporadas al alcance del proyecto.
4. Analizar la información disponible a fin de señalar la eficiencia y eficacia en la ejecución del proyecto.
5. Identificar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas

Para el logro de estos objetivos de la consultoría también se examinó los siguientes aspectos:

- Contexto país en el que se ejecuta el Proyecto.
- Coordinación entre actores implicados en la ejecución del Proyecto.
- Aspectos metodológicos del Proyecto.
- Incorporación de la perspectiva de género en las acciones

4.4. Criterios de la evaluación

La evaluación intermedia comprendió la valoración del diseño mismo del proyecto, así como la valoración bajo los criterios señalados en las Directrices de evaluación del PNUD⁹: pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y coherencia.

- **Pertinencia:** se evaluó si tanto el diseño del proyecto como las acciones implementadas responden a las necesidades y realidad de las instituciones involucradas y del país, así como si sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales.

De igual forma, se consideró en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD en los temas de empoderamiento de mujeres e igualdad de género.

- **Eficacia:** se valoró el grado de consecución de los resultados intermedios del proyecto, teniendo en cuenta los beneficios alcanzados, esto incluye la valoración de grado en que la gestión del proyecto posibilita el logro de dichos resultados y el avance hacia el objetivo trazado.
- **Eficiencia:** se evaluó si las acciones implementadas han posibilitado el logro de los objetivos y metas intermedias con el uso adecuado y eficiente de los recursos disponibles, esto es, si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica.
- **Sostenibilidad:** se realizó una evaluación sobre la factibilidad que las siguientes etapas

⁹ PNUD (2021) Directrices de evaluación.

del proyecto podrán ser desarrolladas conforme a los programado, así como sobre la continuidad en el tiempo de los efectos (tanto esperados como no) de las acciones ya desarrolladas por el proyecto una vez que ha terminado la asistencia externa.

- **Coherencia:** se realizó un análisis sobre la compatibilidad de la intervención con otras intervenciones en un país, sector o institución. Se tuvo en cuenta la coherencia interna, esto es si se generaron y se siguen generando sinergias e interrelaciones entre la intervención y otras intervenciones realizadas por la misma institución o gobierno, así como la coherencia de la intervención con las normas y estándares internacionales relevantes a los que se adhiere esa institución o gobierno. Así también, se analizó la coherencia externa de la intervención con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto. Esto implica evaluar si no se han duplicado esfuerzos.

La valoración de cada criterio consideró los rangos asignados en los TDRs detallados a continuación.

Pertinencia:

- Pertinente (P)
- No pertinente (NP)

Eficacia:

- Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos
- Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores
- Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas
- Moderadamente Insatisfactoria (I) el proyecto tuvo deficiencias significativas
- Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos
- Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas

Eficiencia:

- Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos
- Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores
- Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas
- Moderadamente Insatisfactoria (I) el proyecto tuvo deficiencias significativas
- Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos
- Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas

Sostenibilidad:

- Probable (P): Riesgos insignificantes para la sostenibilidad
- Moderadamente probable (MP): riesgos moderados
- Moderadamente improbable (MI): riesgos significativos
- Improbable (I): riesgos graves

Coherencia:

- Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en la coherencia
- Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores
- Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas
- Moderadamente Insatisfactoria (I) el proyecto tuvo deficiencias significativas

- Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en la coherencia
- Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas

El criterio de valoración del avance y evidencia de los indicadores se presenta en el apartado "Diseño del Proyecto" según el siguiente esquema:

Indicador	Meta	Logrado	Logrado parcialmente	Postergado / No disponible
-----------	------	---------	----------------------	----------------------------

Un mayor detalle sobre los indicadores de cada producto, así como las preguntas y criterios a los que responden se encuentra en el Anexo 1 Matriz de Evaluación.

El presente informe refleja el grado de consenso en las percepciones del evaluador, los participantes del proyecto y los actores involucrados, respecto a los aspectos señalados.

4.5. Preguntas de la evaluación

Esta evaluación orientó sus esfuerzos a obtener respuesta a las preguntas generales, que se detallan a continuación, así como a las preguntas específicas planteadas en los TDRs según cada criterio definido, que se encuentran en el Anexo 2.

- ¿Cuál es el grado de avance hacia la obtención de los resultados previstos?,
- ¿Cuáles factores han incidido en la ejecución de las actividades del proyecto?,
- ¿Cuál ha sido la preponderancia de la gestión del Proyecto en los avances obtenidos?,
- ¿Cuáles son los aspectos que han contribuido positivamente a la mejora de los servicios sociales del Estado paraguayó?
- ¿Cuáles son los aspectos que tienen oportunidades de mejora?

Las respuestas a estas preguntas han posibilitado ordenar la información recopilada de tal modo que permitieron evaluar el logro de los objetivos trazados.

4.6. Abordaje de temas transversales

Esta evaluación intermedia tuvo un enfoque de género y derechos humanos en la implementación de las técnicas planteadas más adelante.

Se evaluó si, el proyecto incorporó desde su diseño las perspectivas de género y derechos humanos atendiendo los objetivos e indicadores propuestos, así como si el mismo se encuentra alineado a las prioridades nacionales y con los objetivos de desarrollo sostenible.

En cuanto a los indicadores, se realizó un análisis con perspectiva de género. Así también se evaluó si tanto en la ejecución del proyecto como en la selección de las personas beneficiarias

del PAM se tuvo en cuenta la incorporación de los derechos humanos como ser en la priorización de las personas más expuestas a vulnerabilidades, la participación en el proyecto de personas con discapacidad, entre otros.

El análisis de los resultados consideró el marco metodológico de la escala de eficacia de los resultados en materia de género (GRES).

Ilustración 2 Escala de eficacia de los resultados en materia de género



Fuente: PNUD. Directrices de Evaluación. Adaptado de la Evaluación de la contribución del PNUD a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres, OEI, PNUD, 2015¹⁰

5. Enfoque y metodología de la evaluación

Los lineamientos adoptados, así como las acciones ejecutadas en el marco de la consultoría de evaluación intermedia consideraron los aspectos relevantes de las directrices de evaluación del PNUD, a modo de contar con una base conceptual de referencia uniforme y contrastable.

Es relevante expresar que los resultados son influenciados por el rango completo de actividades del Proyecto – el mismo proyecto, sus programas y actividades.

Esta evaluación intermedia valoró el grado de avance hacia el logro del objetivo (producto o output) del proyecto, los efectos obtenidos al momento de la ejecución, así como extrajo lecciones aprendidas de las experiencias, los nuevos conocimientos obtenidos, y eleva recomendaciones a Unidad Ejecutora, al MH y al PNUD, a modo de que puedan emprender acciones correctivas o potenciadoras y/o alimentar la base de conocimientos.

¹⁰ PNUD. Directrices de Evaluación. Adaptado de la Evaluación de la contribución del PNUD a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres, OEI, PNUD, 2015¹⁰

La metodología abarcó los aspectos cuantitativos y cualitativos que hacen a la ejecución de las actividades del proyecto. Durante el proceso de evaluación se buscó conocer además los factores que han incidido en la ejecución de las actividades, los obstáculos para la ejecución de las mismas, el impacto de la gestión del Proyecto, la contribución de la ejecución del Proyecto en la mejora de los servicios sociales, y las oportunidades de mejora.

En definitiva, esta evaluación intermedia pone en valor, de una forma cualitativa y cuantitativa, la importancia del proyecto en el fortalecimiento de la DPNC a modo de que esta “preste un mejor servicio en favor de los beneficiarios del Programa Adultos Mayores y otros programas sociales del Gobierno...” (Entrecomillado corresponde al producto u output del proyecto)

Dadas las características de la información obtenida, el análisis predominante es el **cualitativo** con enfoque **participativo**, mientras que el análisis **cuantitativo** fue considerado principalmente para la evaluación de los **indicadores** que pudieron ser evaluados en forma numérica. Así también, esta evaluación intermedia incorpora un enfoque sensible al género y a los derechos humanos.

De esta manera se analizó el desempeño del proyecto, identificó actores claves involucrados en las actividades, así como las cuestiones que han funcionado adecuadamente hasta el momento de la ejecución y las que pueden haber funcionado de forma inadecuada, valorando el aporte de estas mediante el avance hacia el logro de las metas e indicadores propuestos y su comparación con el punto de partida o línea de base, etc.

5.1. Técnicas de la evaluación

- **Revisión documental:** abarcó los documentos proveídos por la Unidad Ejecutora del Proyecto, el PNUD, el MH, citados en los términos de referencia y que son detallados más abajo; así como otros materiales relacionados y recabados de organismos nacionales relevantes. Se puso especial énfasis, en los documentos del Proyecto y los informes de avance.
 - Documento del proyecto (y acuerdo de contribución), revisiones sustantivas y generales
 - Teoría del cambio y marco de resultados del proyecto;
 - Marco de Monitoreo y evaluación;
 - Resumen de las reuniones del Comité Local de Evaluación de Proyectos (LPAC) para las Revisiones Sustantivas Nro. 5 y 6
 - Reportes de garantía de calidad de los años 2017, 2019 y 2021
 - Planes de trabajo anuales;
 - Informes semestrales y anuales consolidados;
 - Informe de seguimiento basado en los resultados;
 - Actas de las reuniones de la Junta del Proyecto;
 - Informes de seguimiento técnico o financiero
 - Marco legal del PAM vigente
 - Planillas de asistencia a las capacitaciones realizadas

- Reportes sobre cantidad y composición del grupo de personas beneficiarias de los programas sociales vinculados al Sistema de Pensiones (SIPEN)
- Reporte sobre cantidad de censistas por año

Cabe mencionar que, para una mejor valoración de la perspectiva de género y de los derechos humanos y para contrastar la llegada de las acciones del proyecto a las personas beneficiarias últimas del PAM esta consultoría tenía interés en revisar una muestra seleccionada de los documentos detallados a continuación. No obstante, considerando que, según manifestaciones de los contactos designados por la DPNC, la misma tiene severas restricciones en cuanto a la reserva de la información provista en las fichas hogar, declaraciones juradas y fotografías, se propuso verificar la existencia de:

- Fichas hogar completadas: en soporte papel y formato digital
- Declaraciones juradas firmadas
- Fotografías capturadas

La revisión documental permitió obtener datos e información que mostraban el avance de las actividades hacia los objetivos del proyecto, así como también permitió evaluar la incorporación de la perspectiva de género en la ejecución del proyecto. En toda la revisión documental se relevaron y contrastaron las referencias a los resultados clave, apuntando a medir el desempeño y el estado de la implementación al momento de la evaluación, así como las fortalezas y debilidades del diseño original.

El marco de resultados incluido en el documento de proyecto y ajustado en la RS6, complementado por el marco de monitoreo y evaluación, es la fuente de relevamiento de los indicadores de resultados y sus respectivas metas, constituyéndose, por lo tanto, en un punto de especial interés para la evaluación. A través de los informes, los documentos de Juntas de Proyecto y los reportes de monitoreo igualmente fueron observadas las referencias a los avances en los indicadores.

- **Reuniones consultivas:** se realizaron reuniones de trabajo con las personas designadas por la Unidad Ejecutora, Mariza Vázquez y Sebastián Bruno, así como también se consultó con las personas designadas por el PNUD.
- **Entrevistas semiestructuradas:** se contactó con 14 actores clave vinculados al proyecto para realizar entrevistas a profundidad, con base en un listado consensuado con la UEP y el PNUD. La selección de dichos actores en la mayoría de los casos fue realizada por la DPNC y el PNUD considerando su importancia en la gestión y ejecución del proyecto. Adicionalmente se contactó con dos actores claves vinculados a la población vulnerable.

Mediante dichas entrevistas se relevaron las percepciones, valoraciones, declaraciones y expresiones de las personas involucradas en el proyecto y/o relacionadas con su ámbito de actuación. En caso de los actores sociales contactados, se relevó su experiencia y percepción sobre la calidad del servicio prestado por la DPNC y sus efectos en la calidad de vida de beneficiarios/as activos/as, así como la contribución que tendría en la vida de los potenciales beneficiarios.

Para realizar las entrevistas se utilizó una pauta orientadora preparada para el efecto, elaborada de manera conjunta con la contraparte y adaptada según el rol del actor clave contactado.

A continuación, se presenta un listado de actores claves entrevistados según la institución a la que pertenecen y el cargo/rol desempeñado. Mayor detalle de estos se encuentra en el Anexo 3.

Tabla 2 Listado de actores claves contactados. Entrevistas individuales

#	Institución	Perfil / Cargo
1	Centro Paraguayo de Estudios Comparados para el Desarrollo sobre Envejecimiento y Vejez	Actor social
2	Centro de Ayuda Mutua Salud para Todos CAMSAT	Coordinadora
3	DPNC - MH	Jefe del Departamento de Informática
4	Consultor del Proyecto	Censista
5	Consultora del Proyecto	Censista
6	Consultora del Proyecto	Censista
7	Municipal de Villarrica	Designado ante PAM
8	Municipal de José Leandro Oviedo	Designado ante PAM
9	Municipalidad de Gral Díaz	Designado ante PAM
10	Municipalidad de Humaitá	Designado ante PAM
11	Municipalidad de Bella Vista Norte	Designado ante PAM
12	PNUD	Representante Residente
13	PNUD	Oficial de Programa
14	PNUD	Gerente de Operaciones

- **Entrevistas grupales:** se realizaron 2 entrevistas grupales, una a las codificadoras del Proyecto y otra a los miembros del Laboratorio de Aceleración del PNUD, contactando de esta manera a **4 personas, que se suman a las 14 señaladas en el punto previo.**

Tabla 3 Listado de actores claves contactados. Entrevistas grupales

#	Perfil
1	Consultor del Proyecto
2	Consultor del Proyecto
3	PNUD
4	PNUD

- **Grupos focales:** Si bien se propuso realizar grupos focales compuestos por encuestadores que participaron en los censos y otros actores involucrados en la identificación de los potenciales beneficiarios/as, ante la dificultad de realizar esta actividad debido a que los operativos de campo son constantes, desde la UEP se sugirió realizar entrevistas individuales telefónicas, las que finalmente fueron realizadas e incluidas entre las 14 entrevistas individuales señaladas más arriba.

- **Mesa de Discusión:** es un elemento de análisis paralelo de los avances de los trabajos realizados, así como de las hipótesis preliminares que vayan revelándose en la medida que la evaluación avance. Esta es una herramienta metodológica utilizada por Mentu para la discusión previa de los avances del trabajo entre el equipo de consultores responsables y los demás profesionales socios de la empresa, y en casos necesarios con otros profesionales externos relevantes.

Así, es posible contar con una devolución relevante sobre la revisión y análisis de datos del equipo dedicado a la evaluación. Dicha revisión y análisis se basan en las diversas fuentes, incluyendo valoraciones diferenciadas según la fuente de información a modo de asegurar que quedaran incluidos aquellos hallazgos que se visibilizaban a través de varias de las técnicas aplicadas

De esta manera aseguramos que la visión subjetiva, que naturalmente se registra en trabajos de este tipo, sea corregida o reafirmada por la evaluación y discusión de las hipótesis de trabajo dentro de un ambiente profesional, caracterizado por distintos enfoques y visiones académicas y empíricas.

La información obtenida con las técnicas planteadas fue analizada complementando y contrastando una con otra a modo de realizar la triangulación para una mayor comprensión de los avances.

Finalmente, como parte del propio proceso de consultoría de la evaluación intermedia se contó con espacios presenciales y virtuales de consultas, entrega de avances y devolución de comentarios y sugerencias con el equipo directamente vinculado a esta evaluación, tanto del PNUD como del MH.

5.2. Fases de la evaluación

El proceso de evaluación se desarrolló en las siguientes fases o etapas:

1. Preparación: etapa previa que incluyó reuniones de trabajo para alineación de expectativas, solicitud de documentos a verificar e identificación de actores claves a contactar.
2. Investigación de gabinete: comprendió la revisión de los documentos facilitados por la UEP y el PNUD, además de leyes que establecen los criterios para asistir a los adultos mayores.
3. Relevamiento de información cualitativa: a través de las entrevistas profundidad y grupales a los actores clave contactados
4. Sistematización y análisis: La información obtenida con las técnicas planteadas más arriba fue procesada y analizada complementando y contrastando una con otra a modo de realizar la triangulación que contribuya a una mayor comprensión de los avances.
5. Elaboración del borrador del informe final: con los resultados obtenidos del análisis realizado se elaboró un primer borrador del informe
6. Socialización: como parte del propio proceso de consultoría de la evaluación se contó con espacios presenciales y virtuales de entrega de avances y devolución de

comentarios y sugerencias con el equipo directamente vinculado a esta evaluación, tanto del PNUD como del MH.

7. Revisión de ajustes sugeridos: se evaluó la pertinencia de los ajustes sugeridos incorporándose aquellos que correspondían,
8. Entrega del informe final: se realizaron los ajustes pertinentes, para proceder a la elaboración y entrega de este informe final.

5.3. Consideraciones éticas

Siguiendo las directrices éticas para la evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), esta evaluación intermedia fue realizada en forma independiente a cualquier interés o declaración de las partes involucradas.

La evaluación se realizó de manera imparcial y durante el proceso se consideró la participación de las partes interesadas, buscando la representación justa de diferentes voces y sectores involucrados.

El informe de evaluación intermedia se basa en datos e información creíbles y fiables. Así también, se realizaron esfuerzos para que contenga una presentación clara, concisa y equilibrada de la evidencia, los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones.

Cabe señalar, que ni la consultora ni el equipo evaluador designado tiene algún conflicto de interés, al no haber estado previamente involucrados en ningún elemento del proyecto, que pudiera condicionar sus conclusiones.

5.4. Equipo evaluador

La evaluación fue llevada a cabo por los profesionales cuya formación y experiencia se detalla a continuación.

Santiago De Filippis. Evaluador Principal

Economista, por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA) y Analista de Sistemas, por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Especialista en Macroeconomía Aplicada por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Docente de la UCA. Fue miembro del Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, DC. y Director Ejecutivo del Fondo de Desarrollo Industrial. Consultor de agencias multilaterales, de cooperación internacional en temas de políticas públicas, gestión municipal, elaboración y evaluación de proyectos de desarrollo. Asesor de empresas privadas en áreas de cambio organizacional, elaboración y evaluación de proyectos. Se desempeñó como Director Ejecutivo del Programa Paraguay Productivo y del Programa de Democracia y Gobernabilidad, financiados por USAID – Paraguay, y como miembro del Directorio del Banco Nacional de Fomento (BNF). Con experiencia en microevaluaciones de Instituciones Socias del PNUD y revisiones puntuales, en evaluaciones de proyectos sociales y de gestión desempeño de municipalidades.

Martha Coronel, Consultora Adjunta.

Economista, por la Universidad Nacional de Asunción. Máster en Desarrollo Económico, por la Universidad Carlos III de Madrid. Coordinadora de la Unidad de Economía, de la consultora Mentu Aliados, en la que lidera y participa de proyectos con organismos multilaterales, instituciones públicas y privadas. Fue Coordinadora Ejecutiva de la Fundación Desarrollo en Democracia, organización dedicada al diseño, promoción e incidencia en políticas públicas, ocupándose de la elaboración de índices económicos, la coordinación operativa de programas financiados por agencias internacionales y la supervisión del área administrativa de la institución. Docente de Grado de la UCA y Asistente de las Cátedras Principios de Economía y Organización de Empresas de la Facultad Ingeniería - UNA. Con experiencia en evaluación de instituciones y proyectos, y en análisis de datos. Con experiencia en microevaluaciones de Instituciones Socias del PNUD y revisiones puntuales, en evaluaciones de proyectos sociales y de gestión desempeño de municipalidades

Laura Paiva, Consultora Junior.

Licenciada en Economía egresada de la Universidad de Católica de Asunción, becada por Itaipú. Ex becada por BECAL- idiomas y Becas Hayes de la Embajada de EE.UU. Actualmente es Analista económica en la Consultora Mentu, donde elabora informes macroeconómicos, sectoriales y sociales.

Por otro lado, el equipo de contraparte designado por la DPNC estuvo integrado por:

- Mariza Vázquez, DPNC
- Sebastián Bruno, Consultor DPNC

6. Análisis de datos

Una vez concluida la revisión documental y las entrevistas se procedió a realizar el procesamiento de los datos e información obtenida, tanto de fuente primaria como secundaria, de acuerdo con cada criterio señalado más arriba y considerando lo solicitado en los TDRs de la evaluación.

Por un lado, se consideró el avance hacia lo propuesto en la hipótesis causal de cambio del proyecto. En este nivel de análisis se evaluaron los vínculos causales para alcanzar los resultados planificados, considerando las ventajas de la intervención, el valor agregado del PNUD, el rol esperado de los actores involucrados, los efectos esperados y los riesgos enfrentados.

Por otro, se valoraron los resultados alcanzados por el proyecto, así como la contribución de dichos resultados al fortalecimiento de la DPNC/MH que se traduzca en un mejor servicio en favor de los/las beneficiarios/as del PAM y otros programas sociales del Estado paraguay.

Se realizó el trabajo de relacionar las diferentes fuentes de datos con las preguntas de la evaluación, las generales, citadas en el ítem 4.5. y las preguntas de cada una de las

dimensiones analizadas, listadas en el Anexo 2. El producto final del análisis y relacionamiento de la información y las preguntas se encuentra detallado en el Anexo 1, Matriz de Evaluación.

A fin de valorar adecuadamente la eficacia de los resultados en materia de género, fue aplicada la metodología GRES, cumpliendo con los pasos detallados a continuación.

- a. Fueron listados los resultados que se validaron con evidencia triangulada
- b. Fueron aplicadas las categorías GRES a cada resultado
- c. Fueron agregados los resultados, calculando número y porcentaje correspondiente a cada categoría.
- d. Fueron interpretados los resultados, de acuerdo con la teoría de cambio.

Cabe destacar que la metodología es expuesta en detalle en uno de los Anexos de los Términos de Referencia, bajo el título de "Nota de orientación metodológica". Los Términos de Referencia, a su vez, están incluidos en este informe como Anexo 5.

7. Principales hallazgos

Los principales resultados y hallazgos se exponen a continuación organizados por criterio de evaluación, así como los correspondientes al diseño del proyecto. El detalle de los resultados de los indicadores propuestos es presentado como anexo en la matriz de evaluación.

7.1. Diseño del proyecto

El diseño inicial del proyecto estuvo orientado a la Evaluación de Impacto Social del PAM, por lo que los objetivos e indicadores establecidos en el Prodoc estaban referidos a la misma, con una definición clara.

Posteriormente, se realizaron ajustes a través de Revisiones Sustantivas (RS) incorporando nuevas actividades para el fortalecimiento de las capacidades de la DPNC del MH, con lo que el Producto del proyecto según lo expone la Revisión Sustantiva N° 6 quedó definido en: "La DPNC presta un mejor servicio en favor de los beneficiarios del Programa Adultos Mayores y otros programas sociales del Gobierno, mediante la generación de estadísticas precisas y confiables para tomas de decisiones oportunas".

En dicha Revisión Sustantiva se observa un Marco de Resultado que presenta los indicadores del Proyecto y las metas definidas por año de ejecución. Si bien los indicadores del Proyecto son SMART (Específicos, Medibles, Alcanzables, Relevantes y con un límite de tiempo), tienen un enfoque más bien interno, principalmente en lo referente a las fuentes de verificación y podrían ser complementados para captar los efectos del proyecto tanto en la calidad de la prestación de servicio por parte de la DPNC como de esta en la vida de los beneficiarios finales del PAM.

Cabe mencionar que al momento de la evaluación estaba pendiente la definición de los indicadores para evaluar algunas actividades incorporadas por las revisiones sustantivas, por lo que esta consultoría realizó propuestas de indicadores a modo de poder valorar el avance

Desde el momento del diseño del proyecto como con las revisiones realizadas se observa que los objetivos del Proyecto están alineados a la prioridad del país de avanzar hacia un estado de desarrollo sostenible e inclusivo, objetivo últimos de los planes nacionales, en especial del Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND) ¹¹ que en su visión país expresa Paraguay debe ser "... Un país competitivo, ubicado entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, con industrias pujantes e innovadoras, que empleen fuerza laboral capacitada; proveedor de productos y servicios con tecnología, hacia una economía del conocimiento; con índices de desarrollo social en el rango más alto de Sudamérica". Para lo cual su estrategia global incluye pasar "(II) De una sociedad desigual a la igualdad de oportunidades y la eliminación de la pobreza extrema"

La mayoría de los objetivos del Proyecto son alcanzables con la provisión de los recursos financieros y humanos adecuados, aunque en parte dependen del trabajo de campo, cuya agilidad depende de factores externos como el clima. Un factor externo importante en los años 2020 y 2021 fue la pandemia de la Covid-19, para lo cual la última revisión sustantiva previó medidas de mitigación.

El proyecto se centró en 2 componentes, que su vez se constituían en objetivos generales:

- 1) Realización de una evaluación de impacto social del programa de adultos mayores;
- 2) Fortalecimiento de las capacidades de la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) del Ministerio de Hacienda

Considerando que la EIS fue realizada en los dos primeros años de vigencia del proyecto, actualmente las actividades de este se centran en el segundo componente.

La Revisión Sustantiva 6 identifica como riesgos al "Cambio de autoridades en las instituciones involucradas que alteren las prioridades del Gobierno o que incluso afecten la voluntad de apoyar la implementación del Proyecto" así como "Cambios en el esquema institucional de ejecución del Programa Adultos Mayores" y previó las medidas de mitigación de los mismos.

En cuanto al enfoque de género, como se señala en la Revisión Sustantiva 6, el proyecto no contempla acciones específicas en favor de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres, aunque sigue la política de no discriminación, porque al realizar los relevamientos de la potencial población beneficiaria del PAM los censistas contratados por el Proyecto no realizan discriminación alguna de género o que atente contra los derechos humanos.

Así también, se previó que la contratación de personas en el marco del Proyecto signifique igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, mientras que determinados indicadores plantean la desagregación por sexo,

¹¹ STP (2021) Plan Nacional de Desarrollo, Paraguay 2030. Avances y Actualización

En cuanto a los indicadores, si bien los indicadores del Marco de Resultados son SMART (Específicos, Medibles, Asequibles, Pertinentes y limitados por el tiempo)¹², podrían ser complementados por otros que contribuyan a captar más efectos del proyecto en el fortalecimiento de la DPNC. Esta evaluación intermedia consideró indicadores adicionales que se encuentran en la Matriz de Evaluación (Anexo 1).

A los efectos de valorar las cualidades de SMART de los indicadores establecidos en Marco de Resultados, se evaluó los mismos otorgando un valor a cada atributo que abarcaba las siguientes categorías: 1. Nulo, 2. Bajo, 3. Medio y 4 Alto. El promedio general de evaluación de los indicadores fue calculado posteriormente y se ubicó en 3,7 puntos, es decir, cercano a la categoría alto. La valoración Smart realizada se encuentra en el Anexo 4.

La fuente para contrastar la mayor parte de los indicadores es interna al proyecto o a la institución asociada DPNC-MH.

El análisis de la valoración de alcance de los indicadores establecidos en el Marco de Resultados se presenta en tabla que se encuentra a continuación.

Tabla 4 Resumen de indicadores del Marco de Resultados y avances

Indicador	Meta	Año para meta	Logrado	Logrado parcialmente	No aplica / No disponible
Número de técnicos de la DPNC que han recibido capacitación para la EIS	20	2017-2019	32 personas en total: 15 hombres 17 mujeres		
Número de personas a las que se ha aplicado la encuesta de la EIS	3.060	2017-2019	2.968 con al menos una encuesta completada 2.473 con las encuestas de adultos mayores y jefes de hogar aplicadas	X	
Número de Fichas hogar integradas aplicadas	140.000	Al 2022	277.962		
	300.000	Al 2026			n.a.
Número de Adultos Mayores censados, desagregados por sexo	168.000	Al 2022	346.273 en total: 176.840 Mujeres 163.433 Hombres		
	360.000	Al 2026			n.a.
Número de Instituciones y reparticiones del Estado usan SIPEN	3	Al 2022	2	X	
	5	Al 2026			n.a.
Personas adultas mayores beneficiarias (desagregadas por sexo y condición de discapacidad) que reciben pagos a través de SIPEN-PNC	270.000	Al 2022	278.632 en total: 148.684 mujeres 129.948 hombres		
	350.000	Al 2026			n.a.

¹² PNUD (2009) Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo

Indicador	Meta	Año para meta	Logrado	Logrado parcialmente	No aplica / No disponible
Mujeres adultas mayores beneficiarias que reciben pagos a través de SIPEN-PNC	143.100	Al 2022	148.684		
	185.500	Al 2026			n.a.
Personas beneficiarias (desagregadas por sexo y condición de discapacidad) que reciben pagos a través de SIPEN-Pytyvo 1.0	2.300.000	2020	2.193.718	X	
Personas beneficiarias (desagregadas por sexo y condición de discapacidad) que reciben pagos a través de SIPEN-Pytyvo 2.0	1.500.000	2.020	1.967.086		
Beneficiarios (desagregados por sexo) que reciben pagos a través de SIPEN-Artistas	9.100	2020	9.169		
Personas beneficiarias (desagregadas por sexo y condición de discapacidad) que reciben pagos a través de SIPEN-Frontera	58.000	2021	55.351	X	
Número de reparticiones que usan sistema de consultas de SIPEN	1		1		

7.2. Pertinencia

Valoración:	PERTINENTE
-------------	-------------------

Conforme a lo observado en la documentación revisada y lo relevado en las entrevistas realizadas, al tener como un objetivo que la DPNC preste un mejor servicio en favor de los beneficiarios del Programa Adultos Mayores y otros programas sociales del Gobierno, el proyecto se encuentra alineado a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND)¹³ en especial al Eje 1 Reducción de la pobreza y Desarrollo Social, dentro del cual se establece como objetivo estratégico:

- Objetivo Estratégico 1.1. Lograr un desarrollo social equitativo: dentro de este objetivo se destacan los siguientes objetivos específicos a los que la acción del proyecto está vinculada:
 - Objetivo Específico 1.1.3. Disminuir las condiciones de desigualdad de los diferentes estratos poblacionales: para lo cual se prevé entre otras acciones “mejorar la focalización y la cobertura de las políticas públicas vigentes en materia de protección social (por ejemplo, adultos mayores y Tekoporã)”
 - Objetivo Específico 1.1.19. Garantizar el acceso pleno de sus derechos a los adultos mayores, que prevé entre otras, “focalizar el subsidio de adultos mayores al sector más vulnerable”. Para este punto la adecuada identificación de los/las beneficiarios/as es fundamental, lo que requiere que la DPNC cuente con los recursos suficientes y adecuados. Para esto, según en los planes operativos anuales (POA) se consideró la adquisición de software, licencias,

¹³ STP (2021) Plan Nacional de Desarrollo, Paraguay 2030. Avances y Actualización

equipos, materiales, muebles, entre otros, así como la contratación de consultores.

Así también, según los actores clave contactados el proyecto facilita la identificación de los adultos mayores en vulnerabilidad y de esta manera la asignación de la pensión alimentaria del PAM. De esta manera, se vincula con el Eje 4 Fortalecimiento Político Institucional del PND, en los siguientes objetivos estratégicos:

- Objetivo Estratégico 4.1 Garantizar el acceso a los derechos humanos y mejorar la justicia y la seguridad
- Objetivo Estratégico 4.2 Modernizar la administración pública.

En ese sentido, el producto del proyecto es en resumidas cuentas el fortalecimiento de la DPNC para prestar mejores servicios, con lo cual se busca contribuir a mejorar la cobertura del PAM. Esto se alinea al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):

- Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
- Objetivo 2: Poner fin al hambre
- Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Todos los actores consultados señalaron que lo planteado por el proyecto se corresponde con las necesidades del Paraguay en cuanto al fortalecimiento de capacidades para una mayor cobertura de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

De esta manera, el proyecto se alinea a los resultados planteados en el Documento de Programa País (CPD), en especial el Resultado 1. Acceso a servicios de calidad, atención y protección social, que establece que "Para 2024, las personas que vivan en el Paraguay o estén allí en tránsito, especialmente las que se encuentren en situación de vulnerabilidad, tendrán más fácil acceso a servicios universales de calidad, protección social y atención".

Según los actores contactados y los reportes observados el proyecto tiene la política de no discriminación, incorporando así de manera indirecta la perspectiva de género. La experiencia muestra que toda acción que propicie o contribuya a la reducción de la pobreza resulta beneficiosa para las mujeres, dado que son ellas las que se encuentran más expuestas a vulnerabilidades, en especial las adultas mayores que, por cuestiones culturales y sociales, décadas atrás recibían escasa formación que le permitiese llegar a la vejez con recursos suficientes para tener una vida digna sin depender de terceros.

El proyecto ha comprendido la realización de la EIS, mediante la aplicación de una encuesta a 2.968 personas, cuyo informe se encuentra publicado en la página web del ex MH bajo el título de Evaluación de Impacto Social LAM 2019¹⁴

Así también, se pudo observar planillas de asistencia y se conversó con personas que participaron de las capacitaciones técnicas y de liderazgo realizadas, que resultaron pertinentes para mejorar las capacidades de las personas vinculadas al proyecto o que pudieron verse afectados por sus actividades, en especial de los técnicos. Las personas consultadas señalaron que de esta manera pudieron mejorar sus conocimientos,

¹⁴ MH (2019) Presentación de la publicación de resultados de la Evaluación de Impacto Social de la Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza

especialmente los técnicos en el uso del SIPEN lo que en última mejoró su desempeño, aunque les resultaba difícil mencionar un conocimiento específico adquirido durante las mismas.

Por último, en cuanto a la comunicación de los progresos del proyecto, con excepción de la publicación del informe de la EIS, esta evaluación observó que dichas comunicaciones se encuentran en los informes a la Junta del Proyecto, más no se localizó un sitio online específico fuera del portal del PNUD donde se difundan los avances del Proyecto.

Considerando lo expuesto más arriba, bajo este criterio se puede distinguir el cumplimiento de los indicadores señalados en la tabla que se encuentra a continuación.

Tabla 5 Indicadores del Proyecto - Pertinencia

Indicador	Meta	Año de ejecución	Logrado
Número de técnicos de la DPNC que han recibido capacitación para la EIS	20	2017-2019	32 personas en total: 15 hombres 17 mujeres
Número de personas a las que se ha aplicado la encuesta de la EIS	3.060	2017-2019	2.968 con al menos una encuesta completada 2.473 con las encuestas de adultos mayores y jefes de hogar aplicadas
Número de técnicos de la DPNC, de las otras reparticiones, y de personas contratadas para el censo que han capacitados, desagregado por sexo	n.d.	2021	12 personas en total: 4 hombres 8 mujeres
Conocimientos y habilidades adquiridos en la capacitación que son aplicados por las personas para el desarrollo de sus actividades (cualitativo)			- Mayor agilidad en el procesamiento de la información recopilada - Mayor precisión en el análisis de la condición de vulnerabilidad de los adultos mayores mediante la interpretación del ICV

7.3. Eficacia

Valoración:	SATISFACTORIA
-------------	----------------------

El Proyecto se implementó bajo la modalidad de "Implementación por el Gobierno con el apoyo del PNUD" (Support to NIM, por sus siglas en inglés), siendo el MH el Asociado responsable de la Implementación del Proyecto, mientras que el PNUD prestó al Proyecto servicios administrativos para contratar personal y/o firmas consultoras, adquirir equipos, bienes y/o servicios, facilitación de actividades de capacitación, monitoreo de las actividades, evaluación del avance del Proyecto, pagos directos a contratistas y proveedores y acompañamiento para que la gestión del proyecto cumpla con los procedimientos acordados.

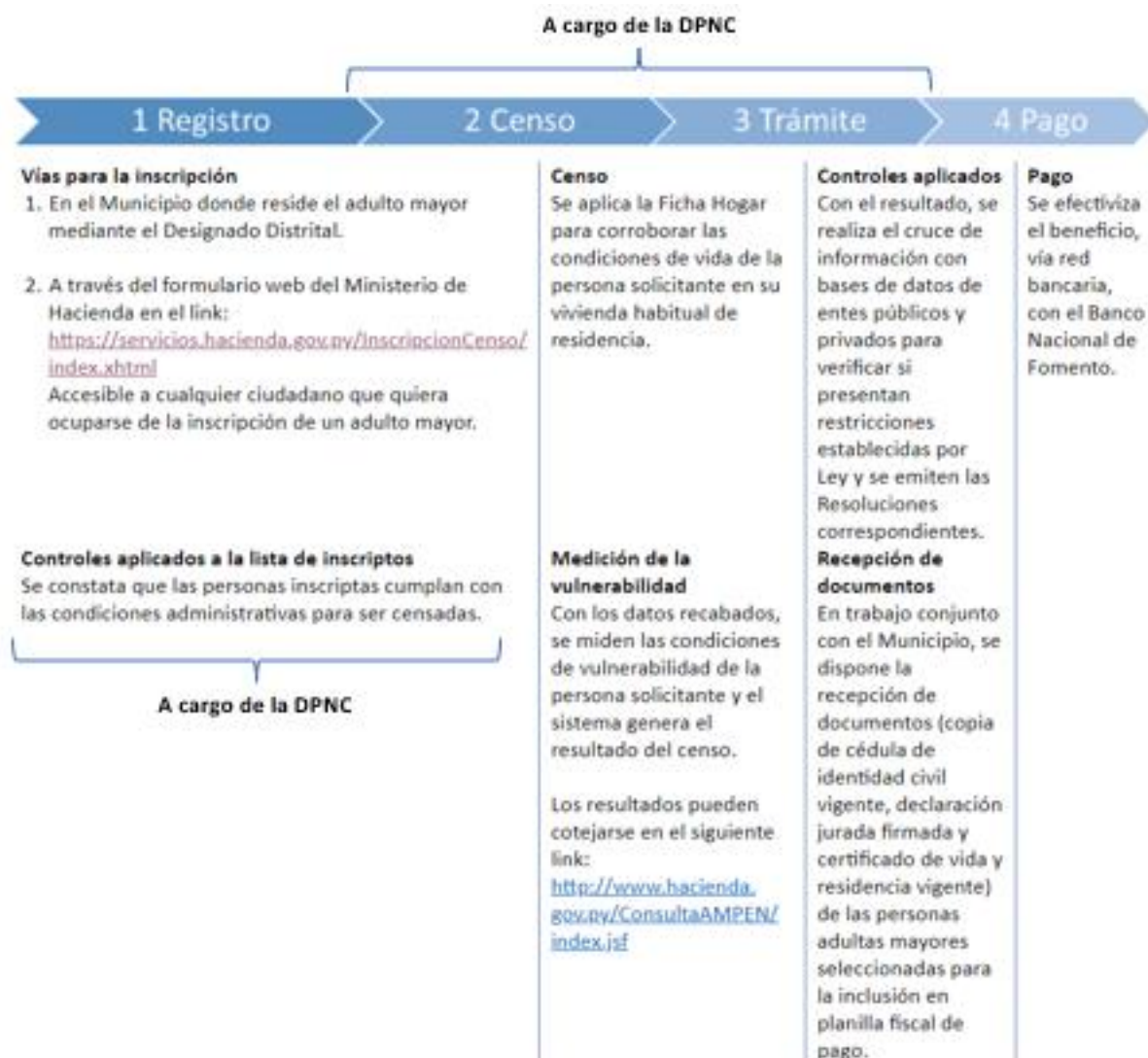
Según se observó en los informes y de acuerdo a lo manifestado por los actores clave contactados, la ejecución de las actividades tuvo que ser adaptada a las restricciones propias de la pandemia de la Covid-19: teletrabajo para los casos en que era posible, y el cumplimiento de las medidas y recomendaciones sanitarias en el caso de las visitas a campo para la realización de los censos.

Si bien la agilización de trámites es considerada una ventaja de la modalidad Support to NIM, que en los inicios del proyecto era necesaria a modo de fortalecer las capacidades de la DPNC, a decir de varios actores clave contactados, en la actualidad esta repartición ya cuenta con la infraestructura y los recursos humanos suficientes para asegurar un flujo adecuado de trabajo que posibilite el avance de las actividades del proyecto hacia los objetivos trazados y redunden en una mayor cobertura social a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

La importancia del proyecto en propiciar el aumento de dicha cobertura radica en que la DPNC se encarga de parte importante del proceso de incorporación de la persona adulta mayor a la lista de beneficiarios/as del PAM: los controles aplicados a la lista de inscriptos, el censo para la observación de la condición de vida del adulto mayor y el trámite que abarca los controles necesarios para verificar la elegibilidad y la recepción de los documentos.

A modo ilustrativo se presenta a continuación el proceso de gestión del beneficio del PAM.

Ilustración 3. Trámites para la gestión del beneficio del PAM



Fuente: MH (MEF). Sitio web oficial del Programa pensión alimentaria para adultos mayores en situación de vulnerabilidad social¹⁵

Según se observó en los documentos, planes operativos anuales e informes de avances el proyecto apoyó a la DPNC en la adquisición de equipos informáticos, vehículos y muebles, la contratación del personal de campo (censistas), de codificadores y consultores para mejorar su gestión, la adquisición de licencias para el software, el mantenimiento del SIPEN, la gestión de la movilidad del personal de campo, entre otros aspectos que facilitaron la operativa de dicha repartición. Dado el escaso tiempo disponible, la consultora no logró acceder a otros documentos que respaldan las compras realizadas, tales como las facturas, actas de recepción, contratos e informes de consultores, entre otros, por lo que este aspecto es evaluado con base a los documentos señalados al inicio del párrafo, las entrevistas, reuniones y visitas realizadas.

¹⁵ <https://www.mef.gov.py/web-sseaf/index.php?c=181>

A decir de la mayoría de las personas entrevistadas, las acciones del proyecto han sido fundamentales para el aumento de la cobertura del PAM y tienen como resultados indirectos la mejora de la calidad de vida de los/las adultos/as mayores que residen en el país, de su autoestima, del entorno familiar que tiene menos presión económica y puede destinar sus propios recursos a otras necesidades básicas, del entorno comunitario al significar un flujo de recursos para la adquisición de bienes alimenticios, entre otros.

Esta evaluación contactó con censistas y críticas codificadoras. Los primeros han señalado que mediante el proyecto el equipo de campo se amplió, se adquirieron notebooks y tablets para cada censista y se tienen más vehículos para el traslado, y que todo ello agiliza la tarea de verificación de las condiciones de vida del adulto mayor.

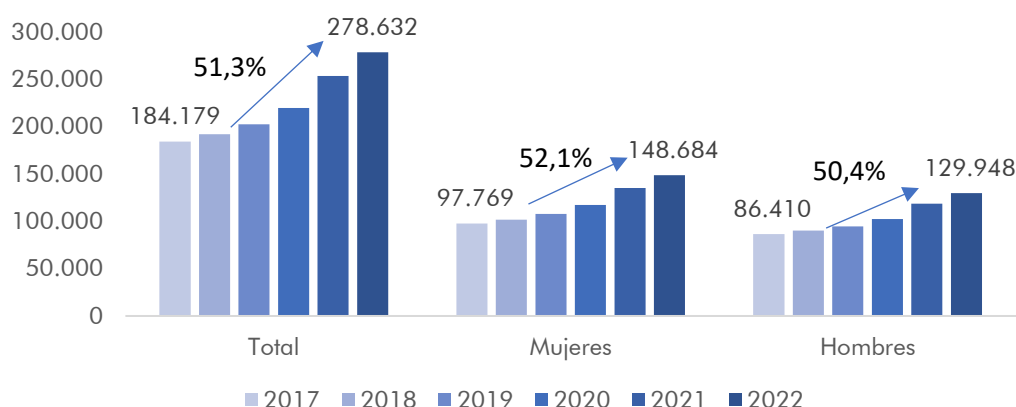
Por su parte, las críticas codificadoras han señalado que el desarrollo la ficha digital mediante el proyecto ha facilitado la recopilación de los datos durante los censos y que como estos ya están en parte codificados su trabajo se agilizó comparado con los años previos al inicio del proyecto cuando tenían que procesar manualmente la información recopilada en fichas en soporte papel.

Esta consultoría pudo observar la ficha digital en el SIPEN y recibió una explicación de su estructura y procesamiento. Así también, se observó fotos de las personas adultas mayores resguardadas en el sistema que constituyen evidencia de la condición de vida de estos.

Al respecto, el SIPEN, que fue potenciado con recursos del proyecto, permite determinar el Índice de Calidad de Vida (ICV) de las personas adultas mayores que define su elegibilidad como beneficiarias del PAM.

Al cierre del 2022 se aplicaron 277.992 fichas hogar, según el reporte interno facilitado por la contraparte, superando ampliamente la meta intermedia trazada. Por otro lado, fueron censadas 346.273 personas adultas mayores de las cuales el 50,9% fueron mujeres y el 49,1% hombres. Esto posibilitó que el número de beneficiarios del PAM llegase a 278.632 personas al cierre del 2022, superando en 8.632 la meta fijada para el año y siendo 51,3% mayor al número de beneficiarios del 2017. El 53,4% de las personas beneficiarias son mujeres.

Ilustración 4 Personas adultas mayores beneficiarias que reciben pagos a través de SIPEN-PNC



Fuente: Reporte de la UEP Proyecto 103489 Evaluación de Impacto Social del PAM

Las estadísticas facilitadas por la UEP y los informes anuales del Proyecto señalan que la DPNC procesó a través del SIPEN el registro de beneficiarios y las transferencias monetarias de los Programas Sociales de Emergencia implementados para mitigar los efectos de la pandemia de la Covid-19 en la calidad de vida de las personas vulnerables que por el tipo de actividad a la que se dedicaban no podían ejercerlas a causa de las restricciones sanitarias. Según los actores clave contactados, esto requirió un esfuerzo adicional del equipo técnico dado que se trataba de una situación de emergencia. De esta manera, se canalizaron recursos a 2.193.718 personas beneficiarios del Programa Pytyvó, cantidad que, si bien quedó por debajo de la meta de 2.300.000, significó la transferencia de recursos por Gs.1.202,6 miles de millones de guaraníes (USD 174,3 millones)¹⁶, que trajeron alivio a las personas, a sus familias y comunidades.

En una segunda etapa del Programa Pytyvó, denominada 2.0, se procesaron transferencias monetarias a 1.967.086 personas por valor de Gs.983,5 miles de millones (USD 142,5 millones)¹⁷. La cantidad de beneficiarios superó la meta de 1.500.000, lo que es una muestra de la capacidad de respuesta del sistema.

Así también, a través del SIPEN se realizaron transferencias 55.351 trabajadores informales y formales de la zona fronteriza cuyas actividades se vieron afectadas por la pandemia y 9.169 artistas.

En cuanto a la adaptación del SIPEN a modo de que otras instituciones que realizan transferencias de otros programas sociales, según consta en los informes y a decir de actores clave de la DPNC, si bien se iniciaron conversaciones con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA) estas no pudieron avanzar dadas las restricciones técnicas tanto de dichas instituciones como de Dirección General de Informática y Comunicaciones (DGIC) del MH. Tal es así que en la actualidad solo dos reparticiones: la Abogacía del Tesoro y la Coordinación de Obligaciones Diversas del Estado (CODE), ambas del MH, están en conectadas al SIPEN y solo la primera de ellas utiliza el sistema para realizar consultas. Esto queda por debajo de la meta era de 3 reparticiones al cierre del 2022

Los indicadores vinculados a este criterio se encuentran en la siguiente tabla.

¹⁶ Equivalente en dólares americanos (USD) al tipo de cambio referencial de cierre del año 2020 de Gs.6900/USD

¹⁷ Equivalente en dólares americanos (USD) al tipo de cambio referencial de cierre del año 2020 de Gs.6900/USD

Tabla 6 Tabla 3 Indicadores del Proyecto - Eficacia

Indicador	Meta	Año de ejecución	Logrado
Software instalado para el procesamiento de la información	1	2017-2019	1
Ficha digital desarrollada Número y descripción de equipos adquiridos	1	2017-2019	1
Número de Instituciones y reparticiones del Estado usan SIPEN	3	Al 2022	2
	5	Al 2026	
Número de reparticiones que usan sistema de consultas de SIPEN	1		1
Número de Adultos Mayores censados, desagregados por sexo	168.000	Al 2022	346.273 en total:
	360.000	Al 2026	176.840 mujeres 163.433 hombres
Personas adultas mayores beneficiarias (desagregadas por sexo y condición de discapacidad) que reciben pagos a través de SIPEN-PNC	270.000	Al 2022	278.632 en total:
	350.000	Al 2026	148.684 mujeres 129.948 hombres
Mujeres adultas mayores beneficiarias que reciben pagos a través de SIPEN-PNC	143.100	Al 2022	148.684
	185.500	Al 2026	
Aumento de la cobertura de programas	n.d.	2022	51,3% en el caso del PAM
Personas beneficiarias (desagregadas por sexo y condición de discapacidad) que reciben pagos a través de SIPEN-Pytyvo 1.0	2.300.000	2020	2.193.718
Personas beneficiarias (desagregadas por sexo y condición de discapacidad) que reciben pagos a través de SIPEN-Pytyvo 2.0	1.500.000	2020	1.967.086
Beneficiarios (desagregados por sexo) que reciben pagos a través de SIPEN-Artistas	9.100	2020	9.169
Personas beneficiarias (desagregadas por sexo y condición de discapacidad) que reciben pagos a través de SIPEN-Frontera	58.000	2021	55.351

7.4. Eficiencia

Valoración:	SATISFACTORIA
-------------	----------------------

El proyecto se inició en enero del 2017, con una duración inicial de 21 meses, que fue prorrogada a través de revisiones sustantivas, previéndose su finalización para diciembre del 2026.

En relación a los **recursos del Proyecto**, estos provienen de las transferencias realizadas por el MH según lo acordado¹⁸. El Proyecto tuvo un presupuesto inicial de USD. 270.400 según el Prodoc, que posteriormente fue ampliado hasta USD. 8.906.160 según se observa en el Cronograma de Desembolsos de la Revisión Sustantiva 6.

Tabla 7 Presupuesto total, cronograma de Desembolsos e Ingresos de Contribuciones anuales

N°	Fecha estimada	Desembolsos programados USD	Ingresos de Contribuciones anuales USD
1	1/2/2017	162.240,00	
2	21/4/2017	108.160,00	
3	1/7/2017	127.296,00	397.696,00
4	16/4/2019	416.286,32	
5	20/11/2019	1.110.192,52	1.526.478,84
6	16/10/2020	272.385,55	
7	16/10/2020	408.578,34	
8	16/10/2020	340.481,94	1.021.445,83
9	6/4/2021	417.564,92	
10	18/5/2021	347.970,76	
11	18/8/2021	278.376,65	
12	31/12/2021	467.080,00	1.043.912,30
13	31/3/2022	454.788,00	
14	30/6/2022	442.496,00	
15	30/9/2022	430.205,00	1.520.804,00
16	31/3/2023	417.913,00	
17	30/6/2023	405.622,00	
18	30/9/2023	393.330,00	
19	31/3/2024	381.039,00	
20	30/6/2024	368.747,00	
21	30/9/2024	356.455,00	
22	31/3/2025	344.164,00	
23	30/6/2025	331.872,00	
24	30/9/2025	122.916,03	
Total		8.906.160,03	5.510.336,97

Fuente: Revisión sustantiva 6 e Informes financieros 2017 al 2022 Proyecto 103489

Al cotejar el cronograma de desembolsos con los informes financieros anuales, se observa que, en el 2021, el 30,9% de los fondos comprometidos no fueron transferidos al proyecto,

¹⁸ Prodoc Documento del Proyecto 103489 "Evaluación de Impacto Social del Programa Adultos Mayores" y Revisiones sustantivas 1 al 6.

mientras que en el 2022 el total de ingresos de contribuciones anuales supera al total de desembolsos programados por 14,6%.

De esta manera, el saldo pendiente para la ejecución del proyecto durante el periodo 2023 a 2026 es de USD. 3.395.823.

Para la ejecución del Proyecto se elaboraron **Planes Operativos Anuales (POAs)**, que detallaban las actividades indicativas y las acciones. Esta evaluación observó diferencias entre los presupuestos en los POAs 2021 y 2022 y los recursos recibidos del MH, que indicarían retrasos en los desembolsos. Esto considerando que, por un lado y siguiendo la Revisión Sustantiva 6 se presupuestaron gastos por USD 1.300.000 para el año 2021 y USD. 1.566.137 para el 2022, ambas cifras inferiores a los ingresos de contribuciones anuales señalados en la Tabla 5. Por otro lado, el Plan Anual de Trabajo 2021, disponible en el portal de Proyectos del PNUD, muestra un presupuesto programado para dicho año de USD 1.952.199,17.

No obstante, según lo reportado por los actores involucrados en la operativa del proyecto, los recursos fueron suficientes para las actividades programadas y han sido utilizados con orientación al logro de los resultados. Tanto el fortalecimiento de capacidades de la DPNC como la gestión del Equipo del Proyecto como del PNUD que ejecutó parte de la operativa bajo la figura "de apoyo a la implementación nacional" (Support to NIM – SNIM) dando agilidad a los procesos, han sido valoradas positivamente por los actores claves contactados.

Una muestra de dicha agilidad y mejora en la eficiencia constituye lo reportado por los censistas, quienes señalaron como ejemplo que un operativo de campo en un distrito determinado que previo al proyecto tomaba una semana, hoy es realizado en 3 días, así también mencionaron que el procesamiento de datos es más rápido con los equipos informáticos individuales y los programas que tienen a disposición. Todos los actores claves contactados coinciden en que los equipos y vehículos adquiridos, y el personal de campo vinculado a través del PNUD, contribuyó agilizar la llegada al territorio aumentando la frecuencia de los censos.

Las codificadoras han reportado una mejora en su capacidad de procesamiento y análisis dado que el SIPEN les ahorra tiempo. Estas personas señalaron que es la verificación / contrastación con bases de datos de otras instituciones la que les causa demoras por la falta de conexión entre los diferentes sistemas.

Así también, las codificadoras reportaron que los tiempos de respuesta a las solicitudes se han reducido considerablemente. Por ejemplo, antes de la intervención se podían codificar y criticar 100 fichas a la semana, en la actualidad pueden llegar a 3.000.

Por otro lado, un aspecto elogiado por la mayor parte de los actores claves contactados, incluyendo a los designados distritales es la frecuencia actual de los censos que se realizan aproximadamente dos veces al año, haciendo más oportuna la llegada a las personas adultas mayores. Antes del proyecto los censistas visitaban un distrito incluso con hasta dos años de diferencia entre una visita y otra, lo que demoraba el acceso de las personas que ya cumplían 65 años al beneficio del PAM y, por tanto, prolongaban su exposición a la vulnerabilidad.

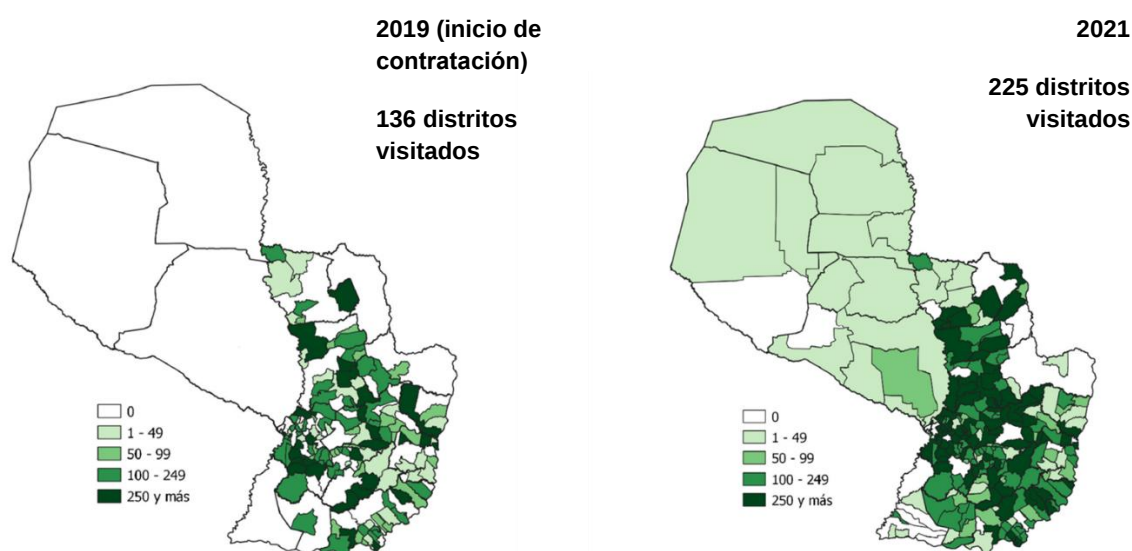
Además, según lo señalado por uno de los actores clave contactados, el proyecto con el respaldo del PNUD estaría otorgando la seguridad de que los adultos mayores son

seleccionados sin discriminación y sin presiones de ningún tipo, lo que incide favorablemente en su eficiencia.

En este punto, de lo conversado con los designados distritales, una oportunidad de mejora sería la comunicación con mayor detalle sobre los requisitos para el acceso, los motivos de las demoras y sobre todo del rechazo de solicitudes de inscripción de las personas adultas mayores como beneficiarias del PAM. Esto también se refuerza con el caso comentado por una de las personas referentes sociales contactadas respecto a que ante el reclamo vía nota a la municipalidad sobre la falta de censo a varios adultos mayores de una zona con mucha vulnerabilidad existió demora y confusión en dicha institución sobre a quien se debía elevar el reclamo.

Finalmente, se observó en los informes que se realizan operativos de sobrevida de una muestra de personas adultas mayores beneficiarias, lo que fue confirmado por los representantes de la DPNC, quienes manifestaron que estos operativos están orientados a evitar desembolsos que ya no corresponden y reorientar los recursos hacia las personas más vulnerables. Entre el 2021 y 2022, se realizaron 20.519 constataciones de sobrevida.

Ilustración 5 Cobertura de los Censos



Fuente: DPNC (2022). Informe del avance del Proyecto en el logro de los objetivos y resultados obtenidos

Un aspecto que podría haber significado un riesgo fue la rotación de los censistas, que fue mitigado por el proyecto al agilizar el proceso de contratación de los reemplazos. A decir de los directivos de la DPNC y referentes del PNUD esto fue de vital importancia considerando que si los procesos se hubieran realizado a través de un concurso normal de la función pública el reemplazo hubiera sido más lento considerando los tiempos establecidos en las normativas.

El **plazo del proyecto** fue extendido hasta el 2026, debido principalmente a la visualización de las necesidades de la DPNC en cuanto a las herramientas tecnológicas requeridas para el relevamiento y proceso de la información, así como en cuanto a la operativa del trabajo de campo.

En cuanto al **monitoreo**, la consultoría tuvo acceso a los Informes de avances del Proyecto, así como a las Actas de las Reuniones de la Junta Directiva¹⁹ donde se presentaron las actividades desarrolladas, el grado de logro de las metas e indicadores, y se definieron los próximos pasos. Así también se accedió a 6 Revisiones Sustantivas en las que se ajustaron los POAs. Estos instrumentos muestran la adaptación los flujos conforme a la coyuntura del momento.

Cabe señalar que la ejecución del proyecto significó ciertos efectos económicos como los señalados abajo:

- La contratación de personas para el desarrollo de las actividades del proyecto, entre ellas 10 censistas en el 2019 y un promedio de 20 censistas por año desde el 2020
- Viajes se traducen en entrada de recursos para las comunidades visitadas
- Compra de bienes de proveedores locales (Ej. equipos y muebles)
- Más de 270.000 adultos mayores tienen mayor capacidad de consumo y bienestar
- Lo que tiene un efecto indirecto sobre los miembros del hogar
- Las transferencias contribuyen a la actividad comercial de la comunidad.

7.5. Sostenibilidad

Valoración:	MODERADAMENTE PROBABLE
-------------	-------------------------------

Según lo manifestado por los actores clave contactados y lo observado por esta evaluación intermedia, el PAM tendría el respaldo político y ciudadano necesarios para su continuidad y las capacidades de la DPNC han sido fortalecidas con las adquisiciones, la tecnología incorporada y las contrataciones, y son suficientes para dar continuidad a las acciones. No obstante, los referentes contactados manifestaron que, de retirarse el apoyo externo en la gestión, podría traducirse en retrasos dados los tiempos que se requieren en los procesos públicos de adquisiciones y contrataciones.

La fuente de financiamiento es pública, y los desembolsos han sido realizados en su mayor parte a tiempo, según lo observado en los informes financieros. Sin embargo, el origen netamente público también supone cierto nivel de riesgo de continuidad en el caso de cambio en la definición de prioridades de las políticas públicas que conduzcan a una reasignación de recursos.

Cabe mencionar que el equipo de la DPNC formó parte del Programa de Innovadores Públicos del Laboratorio de Aceleración del PNUD "que tiene como propósito la generación de capacidad instalada dentro de la función pública en metodologías y herramientas de innovación, para el diseño y gestión de políticas públicas centradas en el usuario"²⁰ y obtuvo el financiamiento para su proyecto de solución innovadora. Esto contribuiría a mejorar la capacidad de respuesta de la DPNC.

¹⁹ Actas de Junta del Proyecto de enero y octubre del 2022

²⁰ PNUD Paraguay. Programa Innovadores Públicos <https://www.undp.org/es/paraguay/blog/innovadorespublicos>

7.6. Coherencia

Valoración:

SATISFACTORIA

Según la documentación analizada y considerando las opiniones de los actores claves institucionales contactados, el proyecto ayudó fortalecer las capacidades de una institución clave que asiste a un segmento vulnerable de la población: las personas adultas mayores, cuya cobertura se da más bien con los escasos hogares para dicha población mantenidos principalmente por organizaciones sociales. De esta manera, al no existir otra instancia oficial que se ocupe de los adultos mayores, la intervención no significa duplicación de esfuerzos.

El trabajo con los designados municipales muestra la cooperación interinstitucional, no obstante, las entrevistas realizadas dan cuenta de la confusión de algunos actores municipales y políticos sobre que el alcance del PAM exige por Ley la condición de vulnerabilidad, cuestión considerada por la DPNC en su selección de los beneficiarios, que es potenciada con el proyecto.

Como se mencionó en el apartado de pertinencia, la revisión documental y las entrevistas realizadas señalan que las acciones del proyecto estaban alineadas con lo establecido en el PND 2030, por lo tanto, también eran coherentes con lo que el país pretende lograr en materia de desarrollo social inclusivo.

7.7. Género y Derechos Humanos

En Paraguay persisten brechas que hacen aún más necesario que las políticas públicas incorporen la perspectiva de género y de derechos humanos.

La Revisión Sustantiva 6 enuncia como efecto en el marco del Documento de Programa País (CPD) al que contribuye el proyecto de la siguiente manera: "Para 2024, las personas que vivan en el Paraguay o estén allí en tránsito, especialmente las que se encuentren en situación de vulnerabilidad, tendrán más fácil acceso a servicios universales de calidad, protección social y atención."²¹

Al tener como objetivo el fortalecimiento de la DPNC que contribuya a una mayor cobertura del PAM, el proyecto contribuyó a generar condiciones para que hombres y mujeres adultos mayores en situación de vulnerabilidad accedan un beneficio monetario para la adquisición de alimentos. Considerando que el 53% de los beneficiarios del PAM son mujeres adultas mayores, y que estas son las más afectadas por la vulnerabilidad dado que décadas atrás eran mayoría en la población, pero no accedían a la formación necesaria para insertarse en la vida laboral dependiendo de los hombres para su manutención, el proyecto generó condiciones para su inclusión social. Así también tuvo efectos positivos para los grupos con mayor exposición a los riesgos.

Aunque su producto estaba orientado al fortalecimiento institucional, y no directamente a los beneficiarios finales, al adoptar una política de no discriminación aplicada en los censos y en

²¹ Revisión Sustantiva 6 Proyecto 103489

las evaluaciones de las solicitudes, el proyecto contribuye al acceso al beneficio del PAM a hombres y mujeres por igual.

Así también, considerando que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Artículo 25 establece que "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."²² y que proyecto estuvo orientado fortalecer a la DPNC en su tarea de identificar y seleccionar a personas en situación de vulnerabilidad para que accedan a una prestación alimentaria, lo actuado bajo el mismo contribuye al cumplimiento del derecho a la alimentación.

En cuanto a la orientación hacia los temas transversales, si bien esta no es explícita, como se señaló más arriba, la DPNC con las herramientas tecnológicas y recursos contratados/asignados en el marco del proyecto contribuyó al acceso de las personas en igualdad de condiciones a los programas sociales.

Por otro lado, según se observa en el listado de gastos del año 2021, de las 52 personas contratadas por el proyecto, el 50% eran mujeres.

Considerando lo expuesto en los párrafos previos y clasificando tanto el producto como los dos componentes del proyecto según la escala GRES de eficacia de resultados, cuyo resumen se presenta a continuación, los mismos y por tanto las actividades vinculadas, el 100% de los resultados están "**orientados**" a la inclusión de la perspectiva de género.

Tabla 8 Valoración GRES

Resultado	Negativo	Insensible	Orientado	Sensible	Transformador
Producto 1: La DPNC presta un mejor servicio en favor de los beneficiarios del Programa de Adultos Mayores y otros programas sociales del Gobierno mediante la generación de estadísticas precisas y confiables para la toma de decisiones oportunas			X		
Componente 1. Evaluación del impacto social del PAM			X		
Componente 2. Fortalecimiento de capacidades de la DPNC			X		

8. Hechos posteriores al periodo de evaluación

Si bien queda fuera del periodo de evaluación, a modo de que pueda ser considerado en futuras acciones y evaluaciones, esta consultoría considera conveniente incluir en el informe

²² Asamblea de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos

que actores consultados señalaron cierta preocupación por la supuesta intención que tendría el nuevo Gobierno que asumió en agosto del 2023 de trasladar el PAM desde la DPNC al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), lo que dadas las condiciones técnicas y los recursos asignados que tiene actualmente esta última institución requeriría de un periodo de ajuste y podría suponer desafíos en el desarrollo de las actividades del PAM y del Proyecto.

9. Conclusiones

1. El diseño del proyecto fue claro y permitió la adaptación a las necesidades de la DPNC para así contribuir a una mayor cobertura del PAM. No obstante, para dar un mayor respaldo a lo actuado por el proyecto sería recomendable incluir indicadores que no dependan de la provisión de información interna.

La perspectiva de género fue considerada en los indicadores que fueron desagregados por sexo.

2. Esta consultoría accedió y recopiló información que señala que el proyecto contribuye a dar solución a una necesidad / problemática que estaba siendo escasamente cubierta en el país: la vulnerabilidad de los adultos mayores, por lo que resulta **Pertinente**, dado que al fortalecimiento DPNC para prestar mejores servicios sociales a grupos vulnerables en especial a los adultos mayores, lo que a su vez se corresponde con lo establecido en varios objetivos del PND 2030, así como también se corresponde con el Resultado 1. "Acceso a servicios de calidad, atención y protección social" del CPD de Paraguay y contribuye al cumplimiento de los ODS, en especial en lo referido a reducción de pobreza y erradicación del hambre.
3. La política de no discriminación guía los resultados del proyecto en cuanto a la perspectiva de género y de derechos humanos, por lo que, pese a que no se contemplan acciones específicas al respecto, las actividades realizadas por el proyecto posibilitaron llegar a más mujeres adultas mayores con las pensiones alimentarias.

Esto último fue corroborado con los reportes generados por el SIPEN la composición por sexo de la personas beneficiarias, parte importante de las cuales fueron incorporadas mediante la acción del proyecto.

En cuanto a los derechos humanos, al ser la situación de vulnerabilidad uno de los criterios que es medido por el índice de calidad de vida generado por el SIPEN y evaluado por la DPNC para la selección de los beneficiarios, se concluye que el proyecto incorpora la perspectiva de derechos humanos de manera indirecta con sus acciones como los censos y la selección.

4. En cuanto a eficacia, la modalidad de implementación del proyecto agilizó los procesos de contratación y contribuyó a que la DPNC-MH se enfoque en el aspecto

técnico y la operativa de los trabajos de campo necesarios para identificar a los potenciales beneficiarios del PAM.

Esta evaluación concluyó que la ejecución de las actividades del proyecto no ha sufrido retrasos significativos, pues aún en tiempo de pandemia se logró avanzar tomando las precauciones correspondientes y adaptando la modalidad de las tareas que podían ser ejecutadas en forma remota.

Al evaluar los indicadores y considerando lo expuesto en los informes de avance, se observa que la mayoría de las metas intermedias se cumplieron y las actividades avanzaron con relativa normalidad, por lo que considera que el proyecto tuvo un **nivel satisfactorio** en cuanto a la **eficacia**.

Esto posibilitó avanzar al logro el objetivo de fortalecer a la DPNC para prestar un mejor servicios a favor de los beneficiarios sociales del Estado, en especial de las personas adultas mayores, aumentando la cobertura del PAM que aumentó en un 51% desde el 2017 mediante las mejoras introducidas al sistema y el refuerzo del equipo humano. Así también estas mejoras posibilitaron la llegada a las personas vulnerables afectadas por la pandemia con las transferencias realizadas en el marco del Programa de Emergencia Pytyvó, este habría contribuido a contener el avance de la pobreza extrema en el 2020, lo que muestra la importancia del proyecto.

La falta de interoperabilidad con las bases de datos de otras instituciones requiere invertir más tiempo para procesar las respuestas de la DPNC a las solicitudes de inclusión al beneficio del PAM, afectando la eficiencia ganada con el proyecto.

Una meta no cumplida fue la de que 3 instituciones / reparticiones utilicen el SIPEN. No obstante, esta estuvo condicionada a las capacidades técnicas de la DGIC del MH y de las otras instituciones que serían beneficiadas por el uso de SIPEN.

5. Según los actores contactados los recursos disponibles habrían sido adecuados para las actividades programas y fueron utilizados con orientación a los resultados, aunque se observa diferencias entre los desembolsos programados y los ingresos efectivamente concretados en los años 2021 y 2022. Tras cotejar lo planteado en el Prodoc con los informes y planes operativos anuales, y realizar las consultas respectivas a los actores claves, esta evaluación concluye que el proyecto ha logrado un **nivel satisfactorio** en cuanto a la **eficiencia**.

El Proyecto ha posibilitado ahorro en tiempo y recursos con las adquisiciones y contrataciones realizadas, y ha contribuido a hacer más eficiente el trabajo de campo, así como el de la comprobación de la elegibilidad del/la adulto/a mayor.

En este aspecto, si bien desde la DPNC se han realizado esfuerzos por lograr acuerdos y convenios con otros OEEs, la mejora de la interconexión con las otras bases de datos es un eje que podría ser trabajado con estos OEEs a modo de que se generen condiciones para que superen sus limitaciones técnicas. De concretarse el acceso en tiempo real a datos actualizados de otras instituciones, por ej. Registro

Civil, sería aún más eficiente el proceso de comprobación de los datos de las personas adultas mayores solicitantes y por tanto más rápida la respuesta.

No obstante, con los resultados intermedios obtenidos con la implementación del proyecto se logró mejorar las capacidades de la DPNC, tanto en infraestructura como en recursos humanos, lo que permite agilizar los censos y la cobertura del PAM.

La eficiencia podría mejorar con una estrategia de comunicación que aumente la comprensión del alcance del PAM y los motivos del rechazo de la solicitud del/la potencial beneficiario/a. Así también gestionar la sincronización con las bases de datos de otras instituciones podría contribuir a agilizar el proceso.

6. De acuerdo con la información recopilada y analizada tanto de fuentes primarias como secundarias, esta evaluación considera que la **sostenibilidad** de los resultados del proyecto es **Moderadamente Probable**.

Las capacidades técnicas, de infraestructura y recursos humanos han sido fortalecidas con el Proyecto, otorgándole condiciones para continuar con las acciones. Sin embargo, de retirarse el apoyo de gestión externo se darían retrasos en la ejecución dado que los tiempos involucrados en los procesos públicos son más extensos.

Las metas relacionadas con la cobertura del PAM serían alcanzables de mantenerse la operativa actual. En caso de que el Gobierno actual decida trasladar el PAM al MDS, tal como señalaron algunos actores claves consultados, dada experiencia respecto a que el MDS utilice el SIPEN en el análisis del criterio "Eficacia" y considerando los recursos que tiene actualmente asignado en el Presupuesto General de la Nación (PGN), esta evaluación considera que se requerirán ajustes de los acuerdos y esfuerzos adicionales que podrían retrasar el logro de las metas trazadas para el 2026.

En cuanto a las metas referidas a que otras instituciones/reparticiones utilicen el SIPEN, su logro estará condicionado a las condiciones técnicas de las mismas.

7. En líneas generales conforme a lo observado en la documentación analizada y contrastada con los planes y estrategias existentes, así como también considerando las opiniones de los actores claves institucionales contactados, esta evaluación intermedia considera que la **coherencia** del proyecto con los planes y estrategias nacionales e institucionales es **satisfactoria**.

Las acciones del proyecto concuerdan con lo establecido en el plan nacional de desarrollo en varios objetivos, como la reducción de la pobreza, en el mismo sentido concuerda también con las políticas municipales. El proyecto es coherente con la visión país de Paraguay de convertirse en un país en el que todos pueden vivir con dignidad, considerando que el logro más destacado del proyecto es el haber fortalecido la DPNC para lograr una mayor cobertura de la protección social a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

8. Dada la política de no discriminación, el proyecto ha incorporado la perspectiva de género, así como también ha considerado el enfoque de los derechos humanos, sobre todo al contribuir a aumentar la cobertura de un programa que pretende garantizar el acceso a la alimentación de un grupo expuesto a vulnerabilidades como lo es de los adultos mayores en Paraguay.

De esta manera, si bien no se enfocó directamente en la reducción de desigualdades, el Proyecto contribuyó a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y grupos vulnerables.

9. Finalmente, una cuestión a considerar en las futuras etapas del Proyecto es la manifestada por algunos actores consultados en caso de concretarse el traslado del PAM del MH al MDS a fin de adoptar medidas oportunas que garanticen la continuidad de las actividades del Proyecto.

10. Recomendaciones

En relación con la conclusión 1:

- A los efectos de dar un mayor respaldo a lo logrado por el proyecto, se recomienda a la UE incorporar otras fuentes complementarias de verificación a modo de complementar lo reportado / generado por el proyecto o la DPNC
- Así también, se recomienda al equipo del proyecto definir en futuras revisiones indicadores medibles para todas las actividades

En relación con la conclusión 4:

- Considerando que se generan retrasos en el acceso oportuno a la información sobre los solicitantes que se encuentra en las bases de datos de otras instituciones, se recomienda a la DPNC trabajar en mejorar la interrelación del SIPEN con dichos sistemas y bases de datos, estableciendo acuerdos que sean cumplidos, para dar una mayor celeridad al proceso y por tanto a hacerlo más eficiente.
- Atendiendo la experiencia con el MDS, el MINNA y la DGIC del MH respecto a extender el uso del SIPEN a otras instituciones y/o reparticiones que trabajan con beneficiarios sociales del Estado, se recomienda a la UEP evaluar previamente las capacidades técnicas y recursos con los cuentan las mismas antes incluirlas dentro de la meta establecida para este aspecto.

En relación con la conclusión 5:

- Considerando lo manifestado por algunos actores clave contactados sobre la necesidad de tener una mayor claridad sobre el motivo del rechazo de las solicitudes de incorporación al beneficio así como que los potenciales beneficiarios/as podrían no tener acceso a las normativas que establecen los criterios, se recomienda a la DPNC incluir más detalles sobre el/los motivos de rechazo que faciliten la comprensión y aceptación de la respuesta, a modo de disminuir las solicitudes de reconsideración de personas adultas mayores que no reúnen los requisitos, lo que podría ahorrar recursos en la realización de los censos.

En relación con la conclusión 9:

- De concretarse el traslado del PAM del MH al MDS, se recomienda a la DPNC y el PNUD realizar acciones tendientes a establecer un mesa interinstitucional y multidisciplinaria para garantizar que las actividades del proyecto continúen desarrollándose de manera oportuna.

11. Lecciones aprendidas

- Conforme a la experiencia del proyecto, la automatización de los procesos posibilita una llegada más frecuente al territorio y con ello contribuye al aumento de la cobertura de los programas sociales.
- Atendiendo los avances logrados, que la institución implementadora cuente con la tecnología y la infraestructura es fundamental para el logro de los resultados previstos
- El proyecto logró adaptarse ante la pandemia de la COVID-19, un shock externo que pudo haber paralizado la ejecución de las actividades. Por tanto, la capacidad de adaptación de la unidad de gestión es importante a la hora de utilizar recursos en forma eficiente y desarrollar las actividades para alcanzar los resultados previstos.
- Complementariamente, dados los resultados obtenidos en materia de llegada a campo y resolución de solicitudes, la designación de un equipo de proyecto involucrado y capacitado otorga agilidad a la gestión de este.