



Evaluación Medio Término



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Juventud, Empleo y Migración: Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración - Evaluación Conjunta Medio Término

Datos rápidos

Países: Honduras

Evaluación a mitad de periodo: Medio
Término - Enero 2011

Tipo de evaluación: Independiente - Conjunta

Área técnica: Empleo (ED/EMP/MSU)

Gestión de la evaluación: MDG Secretariat -
(UNDP lead) Partners: IOM, ILO, UNICEF,
UNFPA, FAO y UNODC

Equipo de evaluación: Juana Henao

(OIT) Código: HON/09/50/UND

Donante: UN MDG USD 6,300,000

UNDP: 3,123,828 UNFPA: 339,062

UNICEF: 475,008 UNODC: 289,296

IOM: 613,432 FAO: 595,402

ILO: 935,972

Palabras claves: Migración, juventud, empleo

Resumen Ejecutivo

Presentación y propósitos de la evaluación

El informe presenta la evaluación de medio término del Programa Conjunto (PC) “Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración” de Honduras, de la ventana de Juventud, Empleo y Migración del F-ODM, la cual fue realizada en el marco de la Estrategia de M&E del Fondo. Su propósito fue alimentar la reflexión y toma de decisiones del Equipo de País que lo está implementando, ofreciendo inicialmente una descripción del contexto, el diseño, el proceso y los

resultados del programa y, posteriormente, un análisis de su pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Metodología

De acuerdo con los TdR que el Equipo de País elaboró a partir de los propuestos por el F-ODM, la evaluación se realizó en tres etapas: la primera se propuso lograr un conocimiento inicial del PC por medio de la revisión de documentos suministrados por el F-ODM y el PC; a través de una visita al país y cuatro de sus principales ciudades (Tegucigalpa, Comayagua, Marcala y La Esperanza), la segunda etapa estuvo orientada a enriquecer el conocimiento del PC y obtener mayores evidencias sobre su desarrollo, utilizando una metodología participativa; y la última etapa se concentró en el análisis de toda la información y la elaboración del informe preliminar, que fue revisado por el F-ODM y por el Equipo de País a través del Grupo de Referencia de la evaluación, así como en la elaboración del informe final en el que se incorporaron la gran mayoría de comentarios y recomendaciones recibidas.

El contexto y el programa

Con una población cercana a los 7.700.000 habitantes, Honduras es el segundo país de América Central con el IDH más bajo (0.664)¹. Los jóvenes entre 12 y 30 años representan alrededor del 38% de la población del país y aquellos entre 15-29 años el 28%. El subempleo es un factor relevante de la exclusión social de los y las jóvenes, altamente relacionado con la migración internacional irregular, particularmente hacia los Estados Unidos. En el año 2008 se estimaba en más de un millón los hondureños

emigrados, equivalente al 11% de la población, de los cuales el 65% eran jóvenes.

Tres factores afectaron el despegue y la ejecución inicial del PC: en primer lugar, la crisis política que vivió el país entre julio y diciembre del 2009 y que condujo al rompimiento de relaciones entre el SNU y el gobierno que reemplazó al Presidente Zelaya. En segundo lugar, la demora de diez meses que presentó UNODC para vincularse activamente al PC por trámites internos entre la oficina de México y de Viena y la inexperiencia en el manejo de PCs. Y en tercer lugar, dificultades administrativas por diferencias en los procedimientos utilizados por las distintas agencias y que afectaron la disponibilidad de recursos. Esto ocasionó que las agencias iniciaran sus actividades de manera asincrónica y entraran a terreno en momentos distintos, sin que existieran los avances suficientes en los distintos productos que deben estar articulados. Esta asincronía y ritmos de implementación distintos entre las agencias afectaron la percepción del PC a nivel local.

Hallazgos y conclusiones principales

Con respecto al *diseño*, el PC-JEM es pertinente y relevante, responde a las necesidades del país y se encuentra alineado con las políticas nacionales, a pesar de los cambios introducidos por el nuevo gobierno y el escenario de transición que se ha creado en materia de planificación nacional y local. El PC-JEM contribuye claramente al logro de algunas metas de dos ODM (1 y 8), se encuentra alineado adecuadamente con uno de los ejes del MANUD de Honduras. Su articulación con los objetivos de la ventana de Juventud, Empleo y Migración del F-ODM es evidente y, durante su diseño, los aportes del Fondo fueron sustantivos para mejorar su formulación.

Tanto durante el diseño como durante el proceso se logró un alto nivel de apropiación y respaldo al PC por parte de su principal asociado, la STSS, así como por parte del Instituto Nacional de Juventud y la Secretaría de Relaciones Exteriores. El nivel de apropiación y respaldo de los demás asociados de nivel nacional no es tan nítido. No obstante, en términos generales el PC posee sustentabilidad política.

Los procedimientos administrativos constituyen el gran talón de Aquiles del PC que, además de afectar la implementación del PC y producir asincronía y ritmos distintos en la ejecución de las agencias, han generado

situaciones inconvenientes que afectan los derechos de las personas que trabajan en actividades del PC, el prestigio del SNU en Honduras y el buen nombre del F-ODM. No obstante, las agencias han hecho esfuerzos y han tomado medidas para superar las trabas que se presentan a este nivel, especialmente las agencias no residentes (UNODC y OIT).

A nivel de dirección, durante la mayor parte del primer año el PC contó con la atención permanente y el apoyo decidido de la anterior Coordinadora Residente (CR) del SNU que resultó vital para éste y los demás PCs, en particular durante la crisis política. Este respaldo y liderazgo se perdió con el cambio de CR que aún no se ha definido, pues el cargo se encuentra en interinidad.

La Unidad de Coordinación del PC, si bien se ve afectada por las trabas administrativas, ha tenido un funcionamiento adecuado. La capacidad técnica y de gestión de la coordinadora es reconocida y valorada por el equipo técnico, los niveles directivos de las agencias y los asociados nacionales y locales. Estas competencias, así como su dedicación y compromiso, junto con el mantenimiento de adecuados mecanismos de comunicación interna y externa, le han permitido ejercer un liderazgo eficaz.

El Comité Técnico constituye el escenario privilegiado para la interagencialidad, funciona de manera regular y efectiva y en su interior se vienen desplegando buenas prácticas de discusión técnica de enfoques y estrategias, de planeación, revisión de productos, así como de monitoreo y evaluación. Puede afirmarse que el PC-JEM ha avanzado significativamente en materia de interagencialidad, a lo cual contribuyó la misión del F-ODM realizada en el mes de marzo.

Aunque el procedimiento y los criterios empleados para la selección de los municipios focalizados por el PC fueron adecuados, su número es muy alto y podría llegar a desbordar la capacidad operativa y financiera del PC. Este alto número también parece haber dificultado la apropiación de los actores institucionales de algunos municipios, así como su participación en el diseño de las principales estrategias del modelo de intervención que operarán solamente en cuatro de ellos.

La estrategia de comunicación del PC esta una de las mejores prácticas de interagencialidad. Es un producto de alta calidad que contribuirá a la visibilización del PC y se espera que marche sinérgicamente con los demás productos del Efecto 3. El PC cuenta con un buen Plan de M&E, coherente con los lineamientos del F-ODM que, no

obstante, no se ha podido implementar a cabalidad. Existen demoras en la construcción de la línea de base del PC. Por otra parte, si bien fue muy pertinente la reducción de las metas de generación de empleo en un 40% por recomendación del F-ODM, debe tenerse presente que conseguir las sigue representando un gran reto.

Con respecto a los **resultados**, los avances en los resultados interagenciales y los productos de los tres efectos del PC permiten considerar que el Efecto 1 presenta un nivel de eficacia medio-alto, el Efecto 2 un nivel bajo, y el Efecto 3 un nivel medio.

Los avances en el **Efecto 1** son muy importantes, pues en él se concentra el 80% de los recursos y las principales estrategias del modelo de intervención para la promoción del empleo juvenil a nivel local, las cuales se han diseñado con base en diagnósticos de buena calidad y a través de estrategias participativas muy apropiadas que han tenido en cuenta las particularidades de los contextos y han construido sobre lo existente. Las principales estrategias y productos de este efecto están próximos a ser lanzados y puestos en funcionamiento: las Mesas Territoriales de Empleo y los Comités Interinstitucionales de Empleo Juvenil, las Oficinas Multiservicios, el Fondo Revolvente y los Programas de Formación para la Empleabilidad y la Empresarialidad. El Programa de Microempresas Rurales ha sido exitoso, cuenta con 54 grupos productivos asociativos en los que participan 768 jóvenes campesinos y de la etnia Lenca. Los Programas de Formación a Formadores y de Emprendedurismo Juvenil fueron inoportunos en el tiempo, la adaptación que se hizo se la metodología original tuvo dificultades y presentaron algunas carencias en su implementación. Por último, se registra una cierta demora en el diseño del Programa de Remesas Productivas y Solidarias que ha presentado dificultades metodológicas, la cual incide en el nivel de eficacia alcanzado en este efecto. El Programa de Promoción de la Equidad de Género y la Participación de la Mujer es de alta calidad y muy apreciado por los jóvenes, cuenta con buenos materiales educativos, si bien su cobertura es un poco limitada.

En cuanto al **Efecto 2**, el nivel bajo de eficacia se explica en buena parte por la crisis política del país y el cambio de gobierno. Concretamente, se debe a la no aprobación del Plan Nacional de Empleo Juvenil que afecta la incidencia sobre los Planes de Desarrollo Municipal y el funcionamiento de las Mesas Territoriales de Empleo, a la inexistencia de la

Política de Atención al Migrante Retornado y a la demora en el diseño del Atlas de Empleo y Migración. No obstante, ya se cumplió con la aplicación del módulo de migración en la encuesta del INE y hay avances importantes en la construcción de las bases de datos sobre migrantes retornados.

En cuanto al **Efecto 3**, su nivel medio de eficacia se debe a los avances en las estrategias de comunicación para la prevención de la migración y al estudio realizado para diseñar los programas de promoción del arraigo, la identidad y las habilidades para la vida que fue muy pertinente. Sin embargo, a este proceso no se ha vinculado a los gobiernos municipales. Por otra parte, sobre los avances de los Programas Municipales de Liderazgo Juvenil no se obtuvieron evidencias. Lo que resulta claro es que requieren ser orientados de manera clara hacia los fines del PC y la promoción de la organización y participación juvenil es algo en lo que aún es necesario trabajar.

Recomendaciones

Con respecto al Diseño

Dado que el diseño del PC está sustentado en una teoría del cambio acertada, es crucial ser coherente con ella e implementar el Programa de acuerdo con sus hipótesis de acción. Esto significa que es necesario asegurar la integralidad de las acciones educativas dirigidas a los jóvenes y una oferta de servicios para la empleabilidad y la empresarialidad articulada y fortalecida, así como ser fiel al enfoque de desarrollo económico local y a la estrategia de cadenas productivas y de valor propuestos por el modelo. Para lograr esto último, se recomienda que el Comité Técnico adelante una reflexión teórica sobre el tema del desarrollo económico local, estudie experiencias y estrategias exitosas cuyas evaluaciones demuestren su eficacia, y transfiera este conocimiento a las Mesas Territoriales de Empleo y a los CI de Empleo Juvenil. Es necesario asegurar que los rubros de los emprendimientos juveniles se seleccionen de acuerdo con este enfoque y con la estrategia de cadenas productivas de mayor potencialidad, para lograr no sólo su rentabilidad, sostenibilidad y la capacidad de generar ingresos y autoempleos dignos, sino precisamente su articulación sinérgica con una planeación estratégica del desarrollo económico local.

Con respecto al Modelo de Gestión

Para promover la interagencialidad, es importante recuperar el respaldo y liderazgo del CR del SNU en lo que atañe a los tres PCs, así como impulsar la coordinación y complementariedad entre éstos. Es aconsejable que en el diseño del nuevo MANUD, cuya elaboración está en curso, el PC tenga un lugar claro. El tema de la promoción del empleo juvenil y de la prevención de la migración es muy probable que siga ocupando un lugar destacado en la agenda pública nacional, de modo que los aprendizajes ganados en el PC puedan capitalizarse y varias de las agencias, en particular OIT, PNUD y FAO, pueden seguir trabajando en este frente.

Los procesos de monitoreo y seguimiento a las distintas intervenciones son fundamentales. Se recomienda que, tal como se tiene previsto, el seguimiento al Fondo de Crédito sea muy cuidadoso, así como al funcionamiento de las Mesas Territoriales de Empleo, de las Oficinas Multiservicios, a la implementación de la Estrategia de Comunicación y a los Programas de Formación para la Empleabilidad y la Empresariedad. También es aconsejable que los resultados de estos programas de capacitación, en cuanto al desarrollo de competencias en los jóvenes, sean evaluados una vez que culminen, para determinar en qué medida su duración, sus contenidos y sus estrategias pedagógicas son suficientes, pertinentes y eficaces e introducir los ajustes que se requieran. Tener en cuenta la heterogeneidad de los jóvenes es muy importante, de modo que los grupos que se conformen para los procesos de capacitación sean adecuados en cuanto a su tamaño y a las características de sus miembros. Estrategias de asistencia técnica y de capacitación diferenciadas, como las que FAO está diseñando para los grupos juveniles rurales teniendo en cuenta sus características y grados de desarrollo, constituyen una buena práctica altamente recomendable.

Con respecto al logro de Resultados y la Sostenibilidad del PC

Dada la importancia que tienen las Oficinas Multiservicios dentro del modelo de intervención, se requiere que éstas garanticen una oferta de servicios realmente articulada, fortalecida y accesible para los jóvenes de todos los municipios.

Es crucial garantizar la asistencia técnica que se ofrecerá a los emprendimientos juveniles que accedan a los recursos del Fondo de Crédito. La experiencia latinoamericana en materia de emprendimientos juveniles indica que grupos

juveniles asociativos muy numerosos no son muy exitosos, que su capacidad para generar ingresos suficientes para todos sus miembros es un poco limitada y que suelen ser frágiles por las características de la condición juvenil. Los emprendimientos de tipo familiar suelen tener mayor sostenibilidad, por lo que se recomienda tener en cuenta este aspecto.

Es conveniente que la apropiación y el respaldo del principal asociado del PC, la STSS, se materialicen en la revisión, alienación con los nuevos planes nacionales, la aprobación y financiación del Plan Nacional de Empleo Juvenil, así como en la creación de la Unidad Técnica especializada en empleo juvenil dentro de la Dirección de Empleo. Esta unidad deberá recibir asistencia técnica para su funcionamiento y bajo el liderazgo de la Dirección, se requiere avanzar en la coordinación interinstitucional e intersectorial. Teniendo en cuenta el importante papel que cumplirán las Mesas Territoriales de Empleo en la implementación del Plan de Empleo Juvenil, es importante definir con precisión las capacidades que se busca desarrollar en sus actores y dirigir la capacitación y asistencia técnica de manera estratégica hacia ellas. Es importante vincular a los gobiernos municipales en el diseño y/o implementación de los programas de formación juvenil del Efecto 3.

Para garantizar la sostenibilidad del PC, se requiere aumentar el nivel de apropiación de todos los municipios de la zona de intervención promoviendo una mayor participación de los actores institucionales en los distintos productos de los efectos 1 y 3, definir con precisión cuáles son las capacidades que es necesario desarrollar en ellos y dirigir estratégicamente los procesos de capacitación y asistencia técnica al desarrollo de estas capacidades. Para lograr este fortalecimiento institucional, así como la consolidación de los emprendimientos juveniles urbanos y rurales, se recomienda extender la duración del PC como mínimo seis meses. Cualquiera sea la duración, es conveniente que el PC defina su estrategia de salida. Es altamente recomendable que la manera como se maneje la transferencia del Fondo de Crédito contribuya a la capitalización financiera de la zona de intervención.