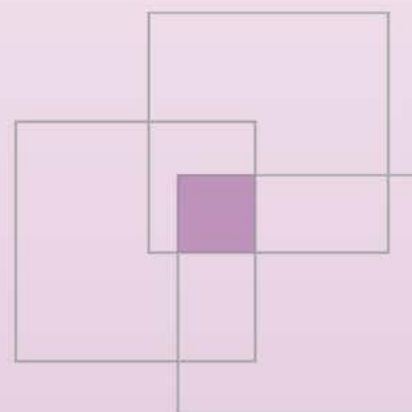




Oficina
Internacional
del Trabajo

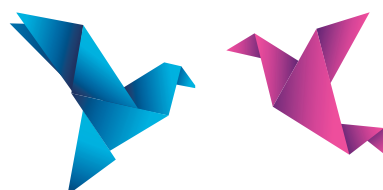
PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN

UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN

UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Programación conjunta en empleo juvenil y migración: una guía de capacitación / Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Política de Empleo. - Ginebra: OIT, 2013

ISBN 978-92-2-328066-6 (print)
ISBN 978-92-2-328067-3 (web pdf)

International Labour Office; Employment Policy Dept

empleo de jóvenes / migraciones laborales / política de empleo / plan de acción / evaluación del programa / países desarrollados / países en desarrollo
13.01.3

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org
Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

RECONOCIMIENTOS

Los autores de esta guía de capacitación son Valli' Corbanese y Gianni Rosas. Esta guía es uno de los productos desarrollados por el Sistema de Gestión de Conocimientos de Empleo Juvenil y Migración. Este sistema fue financiado por el Gobierno de España a través del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM).

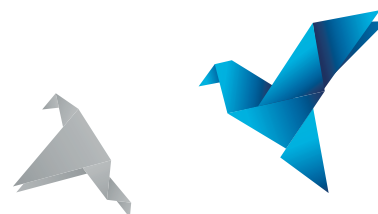
Esta guía de capacitación fue desarrollada para ofrecer una orientación práctica para el diseño, monitoreo y evaluación de programas conjuntos de Naciones Unidas en el área de juventud, empleo y migración. Consiste de una serie de módulos de aprendizaje y herramientas con ejemplos, plantillas y sugerencias para gestionar la programación conjunta, específicamente en el área de empleo juvenil. Asimismo, proporciona orientación en la formulación, ejecución y evaluación de estos programas, así como en la recaudación de fondos conjunta para el área de empleo juvenil de parte de las diferentes entidades de las Naciones Unidas.

Los módulos y herramientas de esta guía fueron desarrollados para, y validados en, tres talleres internacionales que se realizaron entre el 2011 y 2012. Se agradecen los comentarios y sugerencias de los directores de los 15 programas conjuntos en empleo juvenil y migración proporcionados durante estos talleres.

Se expresa agradecimiento a Paz Arancibia, directora del programa conjunto de Naciones Unidas en Túnez, a Redha Ameer, analista de programas de la OIT, y a Juan Chacaltana, director del programa conjunto en Perú, por haber revisado una versión avanzada de la guía. Sus comentarios e ideas fueron muy útiles para la finalización de los diferentes módulos y herramientas de la guía.

Finalmente, se agradece también a los colegas del Secretariado del F-ODM y del Programa de Empleo Juvenil de la OIT por su apoyo durante todo el proceso de desarrollo de la guía. Específicamente a Paula Pelaez, Milagros Lazo Castro y Sergio Iriarte Quezada, quienes contribuyeron al desarrollo y finalización de esta publicación. También se reconoce el trabajo de Jaime Flores en el diseño de esta publicación.

TABLA DE CONTENIDOS



Reconocimientos	v
Introducción	9

PARTE 01

Diseño de programas
conjuntos de empleo
juvenil y migración

MÓDULO 1: Programación conjunta: introducción	23
--	----

MÓDULO 2: Diseño de programas conjuntos	34
---	----

MÓDULO 3: Formulación de programas conjuntos	40
--	----

MÓDULO 4: Movilización de recursos	55
--	----

PARTE 02

Implementación de
programas conjuntos de
empleo juvenil y migración

MÓDULO 5: Pre- implementación y puesta en marcha de programas conjuntos	55
--	----

MÓDULO 6: Información del mercado laboral juvenil	59
---	----

MÓDULO 7: Formulación de políticas de empleo juvenil	64
---	----

MÓDULO 8: Políticas y programas para la gestión de la migración de la fuerza laboral juvenil	71
---	----

MÓDULO 9: Diseño e implementación de programas de empleo juvenil	79
---	----

MÓDULO 10: Monitoreo y evaluación de programas de empleo juvenil	83
---	----

PART 03

Monitoreo y evaluación de programas conjuntos de empleo juvenil y migración

MÓDULO 11: Monitoreo de programas conjuntos	123
---	-----

MÓDULO 12: Evaluación de programas conjuntos	134
--	-----



ANEXOS

ANEXO 1: Modelo de documento estándar de programa conjunto	140
---	-----

ANEXO 2: Ejemplo de análisis de la situación preparado por un programa conjunto	150
--	-----

ANEXO 3: Ejemplo de descripción de puesto de un director de programa conjunto	160
--	-----

ANEXO 4: Ejemplo de reporte técnico para informar una evaluación final de un programa conjunto	180
---	-----

INTRODUCCIÓN

El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) fue establecido en el 2007 con la contribución del Gobierno de España al sistema de las Naciones Unidas con el fin de implementar programas dedicados a la erradicación de la pobreza y la desigualdad. El Fondo financió 130 programas en ocho áreas programáticas: Infancia; Seguridad Alimentaria y Nutrición; Prevención de Conflicto y Consolidación de la Paz; Cultura y Desarrollo; Gobernanza Económica Democrática; Desarrollo y el Sector Privado; Cambio Climático y Medioambiente; Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres; y Juventud, Empleo y Migración) en 50 países alrededor del mundo.

La ventana temática sobre *juventud, empleo y migración* (JEM) – conducida por la Oficina Internacional del Trabajo – tenía como objetivo apoyar intervenciones que promueven el empleo productivo y el trabajo decente para los jóvenes a nivel local y nacional. La ventana temática de empleo juvenil y migración incluyó 15 Programas Conjuntos (PCs) que trabajaron en países de África, Asia, Europa Sudoriental y América Latina.¹

Durante su implementación, estos programas desarrollaron una gran cantidad de información, conocimiento y herramientas en el área de juventud, empleo y migración, así como en enfoques relativos al diseño, monitoreo y evaluación de programas conjuntos. Todo este conocimiento ha sido recolectado y sistematizado en esta guía de capacitación.

¹ Programas conjuntos de empleo juvenil y migración fueron implementados en Albania, Bosnia y Herzegovina, China, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Filipinas, Serbia, Sudán del Sur, Sudán, Túnez y Turquía. Las agencias internacionales involucradas en los Programas Conjuntos del JEM son: FAO, OIT, OIM, ONUSIDA, PNUD, UNESCO, UNFPA, ONUMUJERES, UNICEF, UNIDO, UNODC, UNOPS and OMS. Los socios a nivel nacional y local incluyen los ministerios a cargo del trabajo y el empleo, juventud, deporte, salud, economía y planeación, desarrollo de empresas, agricultura, educación y ciencia; municipalidades y estadísticas nacionales; servicios públicos de empleo; organizaciones de trabajadores y empleadores; y organizaciones de la sociedad civil.

OBJETIVOS DE LA GUÍA DE CAPACITACIÓN

El objetivo de esta guía de capacitación es ofrecer una guía práctica para el diseño, monitoreo y evaluación de programas conjuntos en el área de juventud, empleo y migración. Asimismo, se trata de proporcionar un manual con ejemplos, modelos y sugerencias sobre todos los pasos a seguir dentro del ciclo de los programas conjuntos, desde el diseño hasta la evaluación, así como orientar en las áreas técnicas de los programas conjuntos de empleo juvenil y migración.² La guía ha sido diseñada como una herramienta de referencia para los oficiales y directores de programas de organizaciones internacionales, nacionales, gubernamentales o no gubernamentales, así como para expertos en cooperación técnica interesados en programas conjuntos.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO

La guía está estructurada en tres partes que reflejan las principales etapas del ciclo del programa conjunto.

01. Diseño de programas conjuntos

Introducido por un módulo de aprendizaje sobre la programación conjunta, esta sección de la guía orienta los lectores en la elaboración de un análisis de la situación de la juventud; el empleo y la migración; la identificación de los grupos objetivos y áreas geográficas; la formulación de los resultados de los programas conjuntos; productos y actividades principales; así como el establecimiento de mecanismos de ejecución y el diseño de planes de monitoreo y evaluación. El texto se acompaña de sugerencias, ejemplos y lecciones aprendidas derivadas de la aplicación de los programas conjuntos del F-ODM de juventud, empleo y migración.

² La guía complementa los procedimientos, modelos y formatos proporcionados en la *Guía para la ejecución de Programas Conjuntos del F-ODM*. Esta Guía, así como otros documentos útiles para la implementación de programas conjuntos, pueden ser descargados aquí: <http://www.mdgfund.org/es/content/managementtools>

02. Ejecución de programas conjuntos

Esta sección de la guía se centra en, por un lado, una serie de actividades de puesta en marcha y, por otro, en las áreas técnicas que sustentan la ejecución de programas conjuntos de juventud, empleo y migración. Estas son:

- **Indicadores de empleo juvenil y migración:** metodologías para la recolección y el análisis de datos de empleo juvenil y migración; uso de los datos administrativos y datos basados en encuestas para la elaboración de políticas; recolección y análisis de datos sobre la demanda de mano de obra; herramientas para medir la transición de los jóvenes de la escuela a un trabajo digno; y datos para la presentación de informes sobre los ODM relacionados con el empleo.
- **Políticas de empleo juvenil y migración y planes de acción:** enfoques para integrar el empleo juvenil en los marcos nacionales de desarrollo y de empleo; diseño de políticas de empleo juvenil (opciones políticas, objetivos prioritarios, objetivos, resultados e indicadores); y políticas de gestión migratoria que promueven el empleo, protegen el bienestar de los nacionales en el extranjero y maximizan el impacto en el desarrollo de la migración.
- **Desarrollo de medidas de empleo juvenil:** diseño, monitoreo y evaluación de programas activos del mercado laboral juvenil; estrategias selectivas; selección del tipo de medidas, así como los niveles de duración e indemnización; establecimiento de indicadores para monitorear el desempeño; y selección de los métodos de evaluación.

Esta sección de la guía de capacitación ofrece ejemplos y estudios de caso basados en prácticas nacionales. Estos ilustran la experiencia de los programas conjuntos del F-ODM en la gestión de temáticas relacionadas a las áreas arriba mencionadas.

03. Monitoreo y evaluación de programas conjuntos

La última sección de la guía de capacitación trata el monitoreo y la evaluación de los programas conjuntos de juventud, empleo y migración. Incluye modelos y ejemplos, así como orientación de cómo manejar estos procesos.



ÍCONOS USADOS EN LA GUÍA DE CAPACITACIÓN

CONSEJOS



Estas secciones del módulo proporcionan sugerencias de cómo tratar cuestiones específicas relacionadas a la programación conjunta.

LECCIONES APRENDIDAS



Estos cuadros contienen lecciones aprendidas derivadas de la formulación y la implementación de programas conjuntos de empleo juvenil y migración, fundados por el F-ODM.

LISTAS DE VERIFICACIÓN



Estas listas ofrecen una guía para verificar la solidez de las diferentes etapas del diseño de los programas conjuntos, antes de proceder al siguiente paso.

MODELOS



Estos son formatos que pueden ser utilizados en la programación conjunta y en la gestión de áreas técnicas de empleo juvenil y migración, con sugerencias fáciles de seguir.

EJEMPLOS



Estos cuadros ofrecen ejemplos prácticos sobre cómo hacer frente a las diferentes características de los programas conjuntos de empleo juvenil y migración.

ESTUDIOS DE CASO



Estos cuadros proporcionan detalles de actividades específicas, llevadas a cabo por los programas conjuntos de empleo juvenil y migración, a nivel nacional y local.

EXPERIENCIA DE LOS PCs



Estas secciones resumen la experiencia ganada por los diferentes programas conjuntos del F-ODM en cuestiones técnicas particulares relacionadas a la juventud, el empleo y la migración.

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN

UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



PARTE 01

Diseño de programas
conjuntos de empleo
juvenil y migración



MÓDULO 1: Programación conjunta: introducción

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN
EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN
UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



MÓDULO 1

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de este módulo de aprendizaje, el lector será capaz de:

- Enumerar los rasgos característicos de los programas conjuntos;
- Estimar si un programa conjunto es la mejor opción para proporcionar asistencia a nivel nacional;
- Seleccionar el tipo de información que debe incluirse en una Nota Conceptual de un Programa Conjunto y en un Documento de Programa Conjunto.

RECURSOS



Utilizar la matriz del MANUD para ideas de programas conjuntos



Modalidades de gestión de fondos



Contenido de la nota conceptual de un programa conjunto



Proceso de planificación que conduce al diseño de un programa conjunto

PROGRAMACIÓN CONJUNTA

La programación conjunta es el proceso general a través del cual las agencias de las Naciones Unidas (ONU) y los socios nacionales preparan, ejecutan, monitorean y evalúan una serie de actividades integradas y coordinadas, encaminadas a la obtención de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros compromisos internacionales en materia de derechos humanos y de reducción de la pobreza a nivel nacional.

En la programación conjunta, todos los pasos del proceso de planificación de la intervención - por ejemplo, el análisis de la situación, el establecimiento de objetivos, desarrollo de estrategias, la implementación, monitoreo y evaluación, la identificación de los beneficiarios, la movilización de recursos y la asignación de recursos – son llevados a cabo por los

organismos de la ONU en conjunto. La programación conjunta - con la puesta en común de recursos y conocimientos - maximiza la eficacia del sistema de las Naciones Unidas, reduce los costos de transacción para los gobiernos, donantes y la propia ONU, y crea sinergias entre los asociados nacionales y las agencias de la ONU con diferentes marcos normativos y mandatos.

PROGRAMAS CONJUNTOS

Un programa conjunto es un conjunto de actividades contenidas en un plan de trabajo y presupuesto y que son implementadas por el gobierno y / u otros socios, con el apoyo de dos o más agencias de la ONU. Su objetivo es mejorar el impacto en el desarrollo de la asistencia técnica mediante la combinación de aportes de distintas entidades de la ONU, cada uno contribuyendo de acuerdo a sus competencias específicas. Estos programas se caracterizan por sus múltiples objetivos y socios, por sus largos marcos de tiempo para la implementación y por las complejas interrelaciones entre las distintas actividades. Por lo tanto, este tipo de programas requieren de una planificación cuidadosa para garantizar el valor añadido de sus resultados. Por lo general, esto implica que un número limitado de agencias de las Naciones Unidas participe. Estas deben tener un enfoque común, entender los beneficios de una acción coordinada, y estar preparadas para superar la actitud de rutina.

18

GESTIÓN DE FONDOS

Existen tres opciones de gestión de fondos para los programas conjuntos (paralela, conjunta e intermediada).³ Un programa conjunto, elaborado y presentado para financiamiento por dos o más agencias de la ONU, por lo general adopta un sistema distributivo. Con esta opción, el(los) donante(s) y las agencias participantes de la ONU, en consulta con el Gobierno, se comprometen a canalizar los fondos a través de una agencia de la ONU participante, la cual se convierte en el Agente Administrativo (AA). El plan de trabajo común indica claramente las actividades a ser apoyadas por cada una de las agencias de la ONU participantes. Los costos indirectos que serán cobrados por cada agencia son reflejados en los presupuestos respectivos. La responsabilidad programática y financiera recae en las agencias de la ONU participantes y los socios nacionales quienes gestionan sus componentes respectivos dentro del programa conjunto. El Agente Administrativo se encarga de la elaboración de un informe anual consolidado para los donantes.

³ Información más detallada sobre cada modalidad de financiamiento está disponible en los Anexos del GNUD, *Nota de orientación sobre programación conjunta*, Nueva York, 2003.

CONSEJOS

Para los Programas Conjuntos del F-ODM, la selección de la Oficina del Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes (FFMD) como Agente Administrativo fue determinado por un acuerdo entre el donador y el PNUD.

En términos más generales, sin embargo, si las agencias de la ONU participantes seleccionan el financiamiento distributivo, también deben seleccionar un Agente Administrativo responsable de la gestión financiera principal y de la presentación de informes consolidados. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) se encarga de identificar la capacidad administrativa como factor clave para la selección del agente administrativo de las agencias participantes de la ONU. Las tareas de la AA para un programa conjunto, incluyen:

- ✓ Negociar y firmar Memorandos de Entendimiento con las agencias de la ONU participantes y Acuerdos Administrativos Estándar con los donantes;
- ✓ Configurar los códigos de financiamiento para recibir contribuciones, transferencias de fondos y compilar información financiera;
- ✓ Monitorear que las contribuciones de los donantes sean recibidas de conformidad con los acuerdos firmados y realizar transferencias de fondos para cada agencia de la ONU participante;
- ✓ Recolectar informes anuales y finales (narrativos y financieros) de cada agencia de la ONU participante;
- ✓ Preparar y publicar informes anuales y finales para el programa conjunto;
- ✓ Procesar el otorgamiento de extensiones, incluyendo cambios/adiciones a los MdE, con las agencias de la ONU participantes y AAS con los donantes;
- ✓ Transferir fondos reasignados entre las agencias de la ONU;
- ✓ Acordar la disposición de los fondos restantes con cada donador;

- ✓ Manejar la contabilidad y reembolso del saldo final;
- ✓ Proporcionar un informe anual al Grupo Asesor del GNUM sobre las actividades de programación conjunta.

El análisis de la cartera de presupuesto de los últimos 2-3 años y su administración, puede ayudar a determinar la capacidad de una agencia de la ONU participante para actuar como Agente Administrativo.

Se puede encontrar más información al respecto en el módulo 7 del Manual de Formación en la Facilitación de Programas Conjuntos: http://www.undg.org/content/joint_funding_approaches/joint_programmes/learning_and_training_materials (Inglés).

¿ES UN PROGRAMA CONJUNTO LA MEJOR OPCIÓN?

El proceso que lleva a la formulación de un programa conjunto de juventud, empleo y migración específico, proviene de las prioridades nacionales – como expresado en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) o en los marcos de desarrollo nacional (tales como la Estrategia de Reducción de la Pobreza, o el Plan Nacional de Desarrollo).

Que un programa conjunto sea la forma de asistencia más apropiada, dependerá del desafío en materia de empleo juvenil y migración a abordar; del marco institucional; del marco político y la experiencia técnica específica; y del valor agregado que las diferentes agencias de la ONU pueden proporcionar para el logro de las prioridades nacionales. Esto generalmente se hace evidente durante la evaluación de los desafíos en materia de empleo juvenil y migración que enfrenta el país. Un programa conjunto puede resultar más eficaz si se cumplen las siguientes condiciones⁴:

- El área del programa (ej. juventud, empleo y migración) es una prioridad para varias agencias de la ONU y socios nacionales;

⁴ Grupo de desarrollo de la ONU ha desarrollado el *Manual de Aprendizaje y Formación sobre programas conjuntos*, descargable en <http://www.undg.org/index.cfm?P=501#s14>



- Se requieren intervenciones multi-dimensionales y complejas a fin de alcanzar los resultados y cubrir los grupos geográficos objetivo adecuados;
- Varias agencias de la ONU comparten el(los) mismo(s) socio(s) de ejecución y se centran en las mismas áreas geográficas;
- Las agencias de la ONU participantes tienen la capacidad de expandirse, en términos de presencia geográfica, logística, recursos humanos y competencias técnicas;
- Los donadores desean canalizar fondos para agencias de la ONU trabajando por alcanzar resultados comunes.

Si existe una Evaluación Común para el País (ECP) / MANUD, o si está en fase de desarrollo, éste es el punto de partida ideal para identificar si hay beneficios claros en el desarrollo de un programa conjunto de empleo juvenil y migración.⁵

MATRIZ DE RESULTADOS MANUD

Los productos formulados en la matriz de resultados del MANUD normalmente proporcionan el punto de partida para el desarrollo de programas conjuntos. Los productos, de hecho, dan forma a los resultados que se deben alcanzar en las distintas áreas de desarrollo (igualdad de género, reducción de la pobreza, promoción del empleo, acceso a servicios de salud y educación). La lista de las agencias de la ONU que contribuyen a la consecución de los resultados pertinentes, así como la descripción de la función de cada una, ofrece una idea de aquellas que podrían estar involucradas en un programa conjunto. El siguiente ejemplo, utilizando la matriz MANUD para Gambia (2012-2016), muestra cómo se puede hacer esto.⁶ En el MANUD desarrollado a partir de 2010, se describe, por lo general, los programas conjuntos necesarios en la parte narrativa.⁷

⁵ Más información sobre ECP y MANUD se encuentra disponible en la página web del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo: <http://www.undg.org/index.cfm?P=227>

⁶ Disponible en <http://www.gm.undp.org/UNDAF%20Final%20Oct.2011.pdf>

⁷ Ver por ejemplo el MANUD para el Pacífico 2013-2017 en http://www.pacific.one.un.org/index.php?option=com_content&task=view&id=149&Itemid=207



UTILIZANDO EL MATRIZ DEL MANUD PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS CONJUNTOS

Prioridades u Objetivos de Desarrollo Nacional:

Resultados del MANUD	Indicadores, Referencias, Objetivos	Formas de verificación	Riesgos y Supuestos	Rol de los Socios	Recursos necesarios
Resultado 1: Capacidades de instituciones fortalecidas y políticas establecidas en favor de los pobres, y distribución equitativa del crecimiento económico, empleo, planeación y presupuesto Gobierno Líder: MFAE (Dirección de Planificación) Agencia Líder de la ONU: FAO Agencias de la ONU participantes: OIT, ONUSIDA, PNUD, CEPAL, UNESCO, UNFPA, ONU-HABITAT, ACNUR, UNICEF, UNIDO, PMA, OMS	LISTA DE AGENCIAS DE LA ONU QUE CONTRIBUYEN A LOS RESULTADOS; INSTITUCIÓN LÍDER NACIONAL Y AGENCIA ONU			MFAE: Programa para el Crecimiento y Empleo Acelerado ODEG: Estrategia Nacional de Estadística MECI: Programa Prioritario de Empleo de Gambia FAO: Líder PNUD, UNICEF, UNFPA, PMA, UNESCO, ACNUR Y ONUSIDA principales agencias participantes. OIT asistencia a la Unidad de Empleo. CEPA asistencia para la Estrategia Nacional de Estadística.	
Resultado 1.1 Incrementar las oportunidades de empleo para los grupos vulnerables, incluyendo jóvenes, mujeres y refugiados; mejorar el acceso al mercado	PUNTO DE ENTRADA PARA EL DISEÑO DE UN PC DE EMPLEO JUVENIL			UNIDO asistencia para el desarrollo industrial (agro-industria)	

SOCIOS NACIONALES POSIBLES Y AGENCIAS DE LA ONU PARTICIPANTES

Cuando una nueva ECP/MANUD es desarrollada, el trabajo analítico y la planeación estratégica en los que se basa el diseño de la matriz MANUD, proporcionan el fundamento para el desarrollo de programas conjuntos en materia de juventud, empleo y migración. La Reunión Estratégica Conjunta – organizada con el fin de revisar y validar la matriz MANUD – servirá entonces para identificar las oportunidades de programación conjunta y colaboración.⁸

GUÍA PRÁCTICA PARA LA INCORPORACIÓN SISTEMÁTICA DEL EMPLEO Y EL TRABAJO DECENTE

La Guía Práctica para la incorporación sistemática del Empleo y el Trabajo Decente – desarrollada por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) – proporciona una lista de verificación útil para las agencias de la ONU, gobiernos e interlocutores sociales, en la integración de los resultados de trabajo decente en sus propias políticas y programas. Las Partes A13 y A15 de la lista, específicamente, permiten a los socios nacionales y de la ONU, formular una serie de programas conjuntos de empleo juvenil y migración que pueden ser incluidos en el MANUD.⁹

Cuando no existe un ECP/MANUD (o no hay uno reciente) que determine la magnitud de los problemas de empleo juvenil y migración que deben abordarse –y, por lo tanto, hay muy poca información sobre la experiencia necesaria, lo que a su vez apunta hacia los Equipos País de las Naciones Unidas (UNCT por sus siglas en inglés) para lidiar con el problema –, el paso a seguir es analizar las estrategias nacionales generales (tales como la Estrategia de Reducción de la Pobreza, el Marco Nacional de Desarrollo y la Estrategia de Empleo) para identificar si la promoción del empleo juvenil es una prioridad a nivel nacional. Tales estrategias nacionales se basan en el análisis de la situación, lo cual da forma a los problemas que deben abordarse, establece las prioridades políticas que el Gobierno tiene intención de seguir, y asigna responsabilidades entre las distintas autoridades nacionales y locales.

23

NOTAS CONCEPTUALES

El desarrollo de un programa conjunto (PC) sigue las etapas de un ciclo de proyecto (diseño, ejecución, monitoreo y evaluación). Dos tipos de documentos son utilizados por los programas conjuntos: *Notas Conceptuales* y *Documentos de Programa Conjunto (DPC)*.

El objetivo de una Nota Conceptual es explorar el interés de los donadores en un programa conjunto particular antes de desarrollar una propuesta exhaustiva. La nota conceptual contiene usualmente 5 a 6 páginas e incluye los títulos y la información que se resumen en el modelo siguiente.

⁸ Ver *Nota de Orientación del GNUD* acerca del MANUD en <http://www.undg.org/?P=245>

⁹ Las listas de verificación están disponibles en la plataforma en línea de la Guía Práctica de la JJE en <http://www.ilo.org/pardev/partnerships-and-relations/ceb-toolkit/lang--es/index.htm>



TÍTULOS Y CONTENIDO DE LA NOTA CONCEPTUAL DE UN PROGRAMA CONJUNTO

Resumen del programa conjunto	Breve descripción de los objetivos del programa conjunto y de los medios a utilizar para alcanzar dichos objetivos.
Antecedentes y justificación	- Problema(s) que será(n) abordado(s), incluyendo su/sus alcance, historia y causas. - Beneficiarios y área geográfica de intervención previstos (con datos de referencia). - Prioridad que el Gobierno atribuye al (a los) problema(s) y las políticas públicas clave establecida(s). - Relación entre el programa conjunto propuesto y los instrumentos de planeamiento políticos de planificación nacional existentes. - Resumen de esfuerzos en curso o recientemente concluidos en el área y los principales actores locales, nacionales o internacionales involucrados en el tema. - Relación con las actividades en curso en el campo; innovación y/o complementariedad del PC con intervenciones en curso o planificadas. - Contribución al logro del (los) ODM(s), otros compromisos internacionales sobre empleo juvenil y migración a nivel nacional. - Alineación a los principios del MANUD.
Resultados del programa conjunto	- Resultados previstos de los PC propuestos (marco de resultados). - Productos medibles a ser entregados, a qué contribuirán y su relación; presupuesto por producto. - Capacidades locales/nacionales mejoradas, y que serán presentadas al final del programa conjunto.
Plan de diseño e implementación	- Diseño del programa conjunto y principales actividades a realizarse. - Utilización de la capacidad de los actores locales/nacionales durante el ciclo del programa conjunto. - Coordinación con socios nacionales y otras iniciativas relacionadas a los donadores, oportunidades de co-financiamiento. - Medidas para asegurar la sostenibilidad de los resultados. - Riesgos potenciales y estrategia de mitigación.
Monitoreo y evaluación	Indicadores de los resultados (cualitativos/cuantitativos) y metodología para medirlos.
Arreglos institucionales y plan de gestión	- Descripción de agencias de la ONU participantes, experiencia previa en colaboración programática y/o analítica con el área de interés. - Inversión desplegada por cada agencia de la ONU participante en los últimos dos años. - Identificación de socios clave (locales e internacionales), roles y responsabilidades, matriz de rendición de cuentas. - Coordinación y disposiciones de gobernanza para proporcionar la supervisión del programa conjunto a nivel nacional.

DOCUMENTO DE PROGRAMA CONJUNTO

El Documento de Programa Conjunto (el formato anotado, tal como fue aprobado por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se puede encontrar en el Anexo 1) contiene el mismo tipo de información que la Nota Conceptual, pero el contenido es más articulado y detallado para que sirva de base para aprobación y ejecución.

El texto de un DPC es de 20-25 páginas, incluyendo los anexos. Comparado a la Nota Conceptual, el Documento de PC contiene:

- Un análisis detallado (y documentado) de la situación;
- La articulación de la estrategia a adoptar para resolver el (los) problema(s) identificados, incluyendo lecciones aprendidas de intervenciones anteriores y en curso;
- Una descripción detallada de los resultados alcanzados, así como la matriz de resultados (marco lógico);
- La descripción de los mecanismos de gestión, incluidos la asignación de funciones y responsabilidades entre las agencias de la ONU y los socios nacionales/locales;
- Un resumen de los mecanismos de información;
- El contexto legal y la base de la relación; y
- Los planes de trabajo anuales y el presupuesto.



CONSEJOS



El Coordinador Residente de la ONU dirige el proceso de planificación, consulta con las autoridades nacionales sobre el concepto del PC y facilita la movilización de recursos. Con base en la información disponible a nivel nacional, él/ella explora con el Equipo País de las Naciones Unidas la viabilidad de un programa conjunto de empleo juvenil y migración y el valor añadido que las diferentes agencias de la ONU pueden traer a la iniciativa. Los Coordinadores Residentes deben mantener la supervisión de los programas conjuntos en el país a fin de asegurar que no haya problemas en las operaciones, e incluso asegurarse de resolver los problemas que puedan surgir entre las agencias de la ONU.



✓ El diseño del programa conjunto (tanto la Nota Conceptual como el documento entero) deben ser elaborados por un pequeño grupo de programadores y especialistas trabajando en estrecha colaboración con las autoridades nacionales. El grupo debe incluir personal de las agencias de la ONU que poseen experiencia técnica en empleo juvenil y migración y experiencia en el ciclo de proyecto. Es útil, en esta etapa, tener una agencia de la ONU a cargo de coordinar el proceso de diseño.

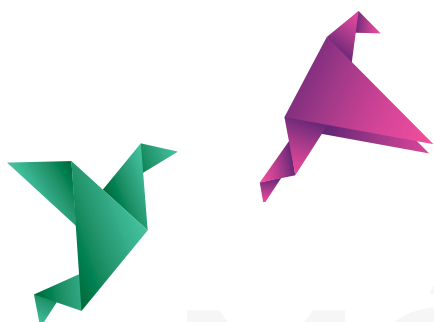
✓ Tanto la nota conceptual y el Documento de Programa Conjunto requieren de información confiable y actualizada, secuencia lógica y clara de las actividades, productos y resultados; estrategias bien definidas y planes de ejecución inequívocos. Por lo tanto, es necesario tener una idea clara de lo que hará el programa conjunto y cómo preparar la nota conceptual. Dejar de lado las cuestiones difíciles para ser resueltas durante la formulación (o incluso durante la ejecución) simplemente atrasará y complicará el programa conjunto.

✓ La primera tarea de los diseñadores es analizar las cifras de empleo juvenil y migración, revisar las políticas pasadas y actuales, elaborar un marco gubernamental e institucional y evaluar si un programa conjunto es la forma de asistencia más apropiada para hacer frente a los problemas prioritarios identificados. Esto puede realizarse respondiendo a las siguientes preguntas:

- ¿La magnitud de los desafíos del empleo juvenil y migración es tal que sólo se le puede hacer frente uniéndose esfuerzos y recursos de varios socios?
- ¿Las áreas políticas involucradas son tan diversas que se requiere de experiencia técnica de los mandatos de diversas autoridades nacionales y agencias de la ONU? (por ejemplo, desarrollo rural, salud, educación primaria)
- ¿Los recursos necesarios para abordar eficazmente los desafíos son tales que una sola organización no puede cubrirlos?

MÓDULO 2: Diseño de Programas conjuntos

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN
EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN
UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



MÓDULO 2

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de este módulo, el lector será capaz de:

- Recopilar la información necesaria para elaborar un análisis de la situación en materia de juventud, empleo y migración;
- Identificar los principales desafíos que deben abordarse en términos de juventud, empleo y migración.

RECURSOS



Fuentes de información sobre el empleo juvenil y migración



Apreciación de políticas nacionales



Mapeo del marco institucional



Información de referencia



Participación juvenil



Fuentes de información sobre participación juvenil

29

DISEÑO DE LOS PROGRAMAS CONJUNTOS

El diseño de un programa conjunto de empleo juvenil y migración comprende 4 pasos:

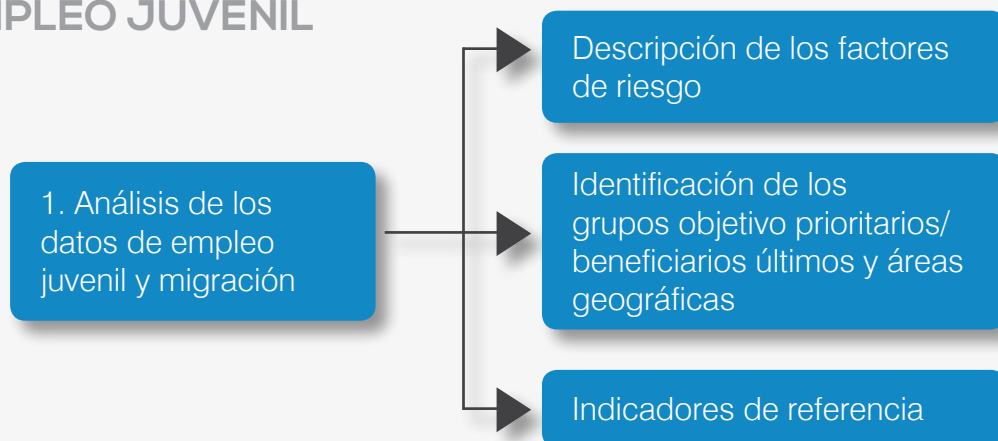
- 01.** Análisis de la situación,
- 02.** Formulación del programa conjunto,
- 03.** Planificación de la ejecución, y
- 04.** Plan de monitoreo y evaluación.

El resultado del proceso de diseño es una propuesta de programa conjunto que tiene potencial de financiación y que proporciona una base para la ejecución en conjunto.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

La primera etapa del diseño de un programa conjunto es el análisis de la situación – ej. el análisis de los datos sobre la situación del mercado laboral juvenil y migración; la revisión de las políticas nacionales con un impacto en el empleo juvenil y migración; el mapeo de acuerdos institucionales; la identificación de problemas centrales y sus relaciones causa/efecto.

PASO 1: ANÁLISIS DE LOS DATOS DE EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN



El análisis de la situación del empleo juvenil y migración se basa en fuentes de información secundarias (ECP, investigación llevada a cabo por instituciones nacionales o internacionales, publicaciones del instituto nacional de estadísticas y otras agencias públicas, entre otros) y sobre todo, en consultaciones con representantes del gobierno y otros socios.

El análisis de la situación que se lleva a cabo durante el diseño de un programa conjunto va más allá de un simple reconocimiento de la situación, e involucra el consenso entre los socios sobre la naturaleza y el alcance del problema a tratar, sobre la población objetivo y sobre las áreas geográficas de interés.

El proceso comienza con un examen de la información disponible a nivel nacional sobre la situación del empleo juvenil y migración.

En el siguiente ejemplo, se proporciona una lista de las fuentes de información que pueden ser exploradas para este propósito. En el anexo 2 se presenta un ejemplo de análisis de la situación, elaborada por el Programa Conjunto del F-ODM de empleo juvenil y migración. Más información sobre el análisis de la situación del Mercado laboral juvenil y migración está disponible en el Módulo 6 (*Información sobre el Mercado laboral juvenil*) y el Módulo 8 (*Políticas y programas para la gestión de la migración de la fuerza laboral juvenil*).



FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN

Información básica sobre el Mercado laboral juvenil puede encontrarse en las siguientes fuentes:

- La página web de la OIT proporciona links a una serie de fuentes de datos sobre el mercado laboral, tales como Los Indicadores Clave del Mercado Laboral (<http://kilm.ilo.org/KILMnetBeta/default2.asp>) y las Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil. La Plataforma de Intercambio de Conocimientos de Empleo Juvenil (<https://papyrus.ilo.org/YE/YEKSP/>) también proporciona una buena fuente de información sobre datos de empleo juvenil y publicaciones relacionadas.
- Las páginas web de otras organizaciones internacionales que mantienen bases de datos estadísticos pueden también ser útiles. Por ejemplo, el conjunto de datos socio-económicos del Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/>) proporciona indicadores económicos, de educación y del mercado laboral. Las páginas web de las oficinas nacionales del Banco Mundial proporcionan una lista de publicaciones por país. Los datos sobre el empleo juvenil pueden ser encontrados en los memorandos económicos por país, publicaciones relativas a la pobreza, entre otros.
- El Instituto de Estadísticas de la UNESCO mantiene una base de datos en línea sobre los datos nacionales en materia de educación http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableView/document.aspx?ReportId=198&IF_Language=eng
- La página web de la UNICEF proporciona links a estadísticas sobre la educación, protección infantil, salud y nutrición, por países. (<http://www.unicef.org/infobycountry/index.html>)
- La página web del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD proporciona links a diferentes perfiles por países (<http://hdr.undp.org/en/>) y da accesos a informes nacionales, donde datos económicos y sociales pueden ser encontrados.
- Organizaciones regionales (tales como el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, la Comisión Económica para África y el Banco Asiático de Desarrollo) también publican informes o mantienen bases de datos útiles para un análisis del país preliminar.
- A nivel nacional, las principales fuentes de datos sobre el empleo juvenil son las encuestas nacionales de fuerza de trabajo (ENFT), otras encuestas de hogares y los registros administrativos sobre el trabajo y la educación. Si el país conduce encuestas de forma regular, esta información debe tener precedencia sobre las otras. Los datos administrativos pueden ser tomados en cuenta cuando no haya otra información disponible. Las páginas web de las oficinas nacionales de estadísticas, bancos centrales, ministerios de trabajo, educación, economía y otros, a menudo proporcionan acceso a sus bases de datos respectivas.

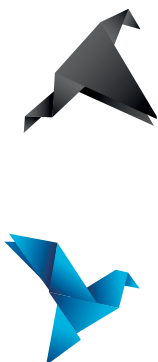
Información sobre migración puede ser recolectada en las siguientes fuentes:

- La OCDE mantiene una base de datos sobre migración (<http://www.sourceOECD.org/database/OECDStat>) y publica Perspectivas de la migración internacional en los países de la OCDE (países de destino) (<http://www.oecd.org/migration/>);
- La OIT proporciona acceso a los datos recopilados sobre las cifras de fuentes nacionales (<http://laborsta.ilo.org>). También proporciona estudios e investigaciones sobre el tema (<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/>);
- El Banco Mundial actualiza periódicamente información por país sobre migración y remesas (<http://data.worldbank.org/data-catalog/migration-and-remittances>);
- La página web de la OIM proporciona hechos y cifras sobre la migración internacional (<http://www.iom.int/cms/about-migration>).
- Las principales fuentes de cifras sobre migración son los registros administrativos de ambos países de origen (nuevos permisos para trabajar fuera, visas de salida/permisos de emigración; datos de agencias de contratación; visas de inmigración/total de entradas; total de permisos de trabajo emitidos) así como censos de población y encuestas de hogares (tanto en los países de origen y de destino).

La primera parte del análisis resume las más recientes tendencias económicas y sociales clave en el país. Presenta indicadores macroeconómicos disponibles y cifras de pobreza, e identifica los principales desafíos de desarrollo que el país enfrenta.¹⁰

A esto le sigue una revisión del desarrollo del mercado laboral juvenil. El comportamiento del mercado laboral juvenil (15 a 24 o 29 años, de acuerdo a la definición nacional) es comparado con el de los adultos (de 25 o 29 a 64 años) a lo largo del tiempo. A continuación, una lista de los indicadores del mercado laboral – desglosados por edad, sexo, alcance educativo, división rural/urbana – necesarios para elaborar una evaluación coherente y significativa:

- *Tasa de participación de fuerza de trabajo;*
- *Relación entre empleo y población;*
- *Situación en empleo de jóvenes;*
- *Empleo por sector económico, medio tiempo y empleo fijo, empleo informal;*
- *Salarios y otras condiciones de trabajo;*
- *Tasa de desempleo.*



Para el análisis de la migración, las cifras básicas necesarias son: el *flujo de migración laboral*, por sexo y grupo de edad; estimado de la *cantidad de migrantes trabajadores viviendo fuera* (por sexo, grupo de edad y nivel de educación, si disponible); y *datos sobre remesas* (nivel y porcentaje en relación al producto interno bruto).

¹⁰ Las principales fuentes de información para esta parte del análisis son el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Economía, el Banco Central y la oficina nacional de estadísticas. Este último suele ser el depositario de todas las estadísticas nacionales y de los datos clave sobre la producción, inversión, precios, pobreza, educación y el mercado laboral. Esta información puede ser encontrada en los boletines periódicos y/o publicaciones.

LECCIONES APRENDIDAS



La evaluación de la situación es importante a fin de establecer los antecedentes y la razón de ser del programa conjunto. Durante la revisión técnica de las propuestas del PC realizadas bajo la égida de la ventana del F-ODM de juventud, empleo y migración, los revisores encontraron que el análisis de la situación de las propuestas de programas conjuntos eran en gran medida débiles o inadecuadas. Las estadísticas sobre el mercado laboral de los jóvenes eran a menudo parciales (por ejemplo, se centraban sólo en el desempleo – incluso en países con una gran economía informal, no estaban desglosadas por sexo – lo cual pasaba por alto que a los jóvenes, hombres y mujeres les va diferente en el mercado de trabajo) o estaban desactualizadas. Además, muy pocas propuestas se ocupaban convincentemente de las cuestiones migratorias.

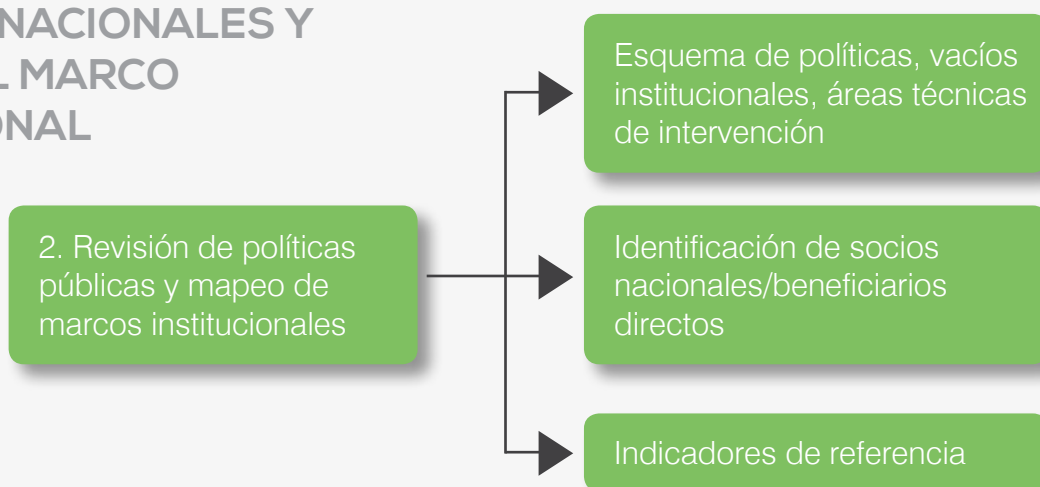


Los resultados de la inversión de tiempo y recursos en la realización de un análisis de la situación global, se materializaron completamente en la fase de formulación, trayendo claridad a las relaciones lógicas entre los problemas a enfrentar y la secuencia de actividades, resultados y productos del programa conjunto.



Un análisis sólido de la situación permite: i) identificar las características individuales que pueden llevar a la exclusión social, a pobres resultados del mercado laboral y a riesgos de la migración irregular (ej. las características de los beneficiarios finales del PC); ii) detectar áreas geográficas donde los problemas son más agudos (ej. el ámbito geográfico del PC), iii) establecer una línea de base confiable para medir el progreso y los logros alcanzados por el programa conjunto

PASO 2: REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y MAPEO DEL MARCO INSTITUCIONAL



Esta parte del análisis de la situación examina las políticas que tienen un efecto sobre los resultados en materia de empleo juvenil y migración. Asimismo, a partir del análisis de la situación económica, del mercado de trabajo y de la migración, se identifica en qué medida las políticas del pasado han afectado a la situación de los jóvenes y examina las políticas que el gobierno tiene la intención de implementar en el corto y mediano plazo.

Esta parte del análisis de la situación por lo general comienza con un resumen de las políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias, de inversión, comerciales y de fomento del sector privado), y explica cómo afectan el crecimiento económico, la demanda de trabajo, la reducción de la pobreza y cómo generan/mitigan los factores de “empuje” que llevan a los jóvenes a migrar. La evaluación continúa con las políticas de salud, educación, formación y de aprendizaje permanente, como por ejemplo aquellas que tuvieron un efecto en la calidad del capital humano (por ejemplo, la oferta de trabajo). La revisión procede entonces con las políticas e instituciones de trabajo (políticas salariales, legislación de protección del empleo, subsidio de desempleo, asistencia social, políticas activas del mercado de trabajo) y concluye con las políticas e instituciones para la gestión de la migración.

Los documentos de políticas que se proyectarán en esta parte del análisis van desde marcos políticos generales (tales como reducción de la pobreza o estrategias de desarrollo), pasando por documentos de políticas específicos (tales como estrategias fiscales a medio plazo, políticas de empleo, estrategias de educación, programas nacionales de salud, políticas de desarrollo de la juventud, estrategias de migración, etc.) hasta instrumentos legislativos (ley de presupuesto del gobierno, ley de promoción del empleo, código del trabajo, ley de extranjería, etc.).

Ya que la cantidad de información a ser proyectada en esta etapa del proceso de diseño puede ser extensa, se puede utilizar una simple lista de verificación para recolectar y organizar la información de políticas disponibles a nivel nacional. La lista de verificación puede ser organizada alrededor de preguntas que serán hechas a los representantes de las instituciones nacionales y agencias, o también en forma de títulos, como se muestra a continuación.



EVALUACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES

35

Contexto de la política y objetivos	Desafíos abordados por la política y objetivos a alcanzar
Resultados	- Quién se beneficia y quién soporta el costo de la política - Cuáles son los resultados esperados y cómo se mide el progreso
Objetivos e indicadores	Cuáles son los objetivos de la política y los mecanismos puestos en marcha para medir los logros
Proceso de consultación	Quién/qué grupo fue consultado durante el proceso de formulación
Recursos	Costos previstos y beneficios esperados de la política
Monitoreo y evaluación	- Agencia/cuerpo/institución encargada de la ejecución - Resultados del monitoreo y/o evaluación (si disponible)

Fuente: adaptado del Gobierno de Irlanda, Unidad de Mejora de la Normativa, *Análisis del Impacto de la Regulación Revisado (AIRR) Directrices*, 2010.

La revisión de la política va acompañada de un mapeo del marco institucional y de gobernanza del país de acogida para identificar los roles y responsabilidades en la promoción del empleo juvenil y la gestión de la migración.

A continuación se puede observar un modelo de mapeo institucional sencillo. La información recopilada a través de este ejercicio de mapeo es suficiente para entender el mandato de las diferentes instituciones y resaltar las lagunas de coordinación entre las instituciones a nivel nacional y local, y entre estas y otros grupos de interés (por ejemplo, empresas, organizaciones de la sociedad civil, otros). El mapeo institucional es útil para identificar a los beneficiarios directos del programa conjunto, para la elaboración del marco de gestión y coordinación, así como para planificar las actividades de creación de capacidades que el PC tendrá que llevar a cabo para alcanzar sus resultados. El kit de herramientas de la lista de verificación CEB (aplicación a nivel nacional) es particularmente útil en esta fase del análisis para mapear políticas e instituciones nacionales (partes A13, A14 y A15).

LECCIONES APRENDIDAS



El examen de las propuestas del PC llevadas a cabo bajo los auspicios del F-ODM encontró que muchas de las propuestas no incluyeron información sustantiva sobre las políticas públicas y programas actuales, ni sobre la pertinencia, eficacia y experiencia adquirida en su aplicación, lo que hacía difícil evaluar la adecuación de las intervenciones propuestas.



La información recogida a través de la revisión de las políticas y el mapeo institucional debe complementarse con la información obtenida a través de entrevistas estructuradas con informantes clave (personal y directores de las autoridades/agencias nacionales/locales). Este último ejercicio permite confirmar las prioridades que el gobierno tiene y alinear las intervenciones que el programa conjunto planea llevar a cabo con dichas prioridades.

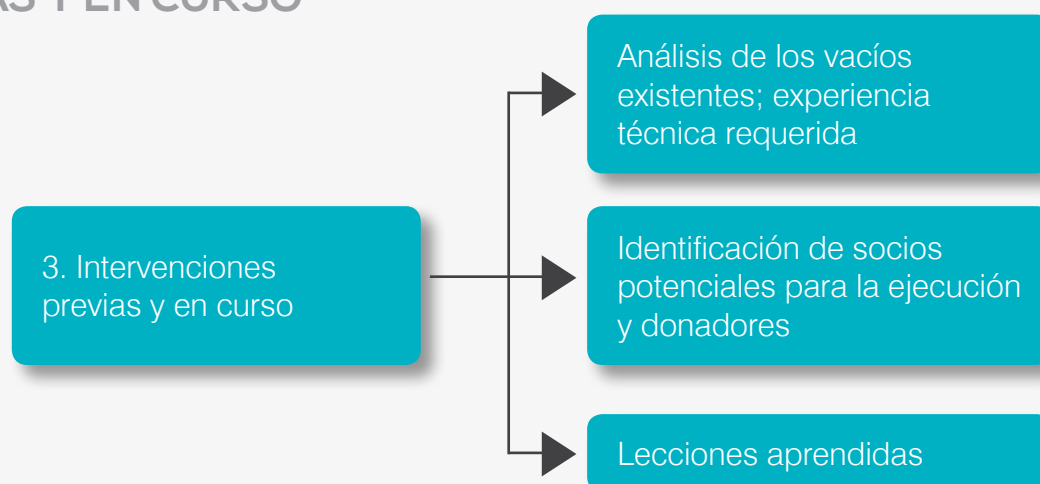


MAPEO DEL MARCO INSTITUCIONAL

- ¿Cuáles son los ministerios líderes y/o agencias nacionales responsables del empleo juvenil y de la gestión de la migración?
- ¿Qué otros ministerios y/o agencias centrales del gobierno tratan el empleo juvenil y/o migración?
- ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación empleados por las instituciones centrales/locales para tratar el empleo juvenil y la migración? ¿Cómo son implementadas las políticas y programas de empleo juvenil y migración a nivel local?
- ¿Cuál es el rol jugado por las organizaciones de empleadores y trabajadores en la gobernanza del mercado laboral juvenil? ¿Tienen iniciativas específicas para la promoción del empleo juvenil (ej. organización y representación de los jóvenes emprendedores y jóvenes trabajadores) y/o servicios para jóvenes migrantes potenciales?
- ¿Cuál es el rol de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales al tratar con las iniciativas de empleo juvenil y migración?
- ¿Cómo están involucradas las organizaciones no gubernamentales, en especial las asociaciones juveniles, en el proceso de desarrollo de políticas? ¿Existen instituciones de gobierno específicas que apoyan su trabajo y canalizan sus preocupaciones hacia las decisiones del gobierno?
- ¿Cuáles son los problemas principales, relevantes para la temática del empleo juvenil y migración que surgen del análisis del marco institucional y los mecanismos de coordinación?

Fuente: Adaptado de Gianni Rosas y Giovanna Rossignotti, *Guía para la preparación de planes de acción nacionales de empleo juvenil*, OIT, Ginebra, 2008.

PASO 3: INTERVENCIONES PREVIAS Y EN CURSO



Esta parte del análisis de la situación sirve para identificar las intervenciones en curso y aquellas planeadas; los recursos invertidos/a ser invertidos; y las instituciones y agencias responsables de la ejecución.

Más importante aún, esta parte del análisis sirve a: destilar lecciones aprendidas de la ejecución de intervenciones, lo que puede ser útil para formar futuras acciones; evitar una duplicación de esfuerzos; y crear sinergias/mejorar la coordinación entre los proveedores de ayuda para el desarrollo.

El análisis de intervenciones pasadas y en curso también sirve para identificar socios potenciales con la finalidad de movilizar recursos (ver Módulo 4 *Movilización de recursos conjunta*).

CONSEJOS

La información recogida en la etapa del análisis de situación debe ser suficiente para proporcionar una referencia, ej. los indicadores con los cuales se medirá el logro de los resultados del programa conjunto. Sin una base sólida, es imposible monitorear el progreso y evaluar los resultados finales del programa conjunto.



Si los datos necesarios no existen, se debe considerar llevar a cabo una encuesta ad hoc sobre empleo juvenil y migración, ya sea durante la formulación de PC o en la fase inicial (en este caso, una encuesta de este tipo genera los datos necesarios para establecer el marco de seguimiento y evaluación del programa conjunto).



Si el análisis de la situación identifica áreas o regiones particulares del país que están más expuestas a problemas en el área del empleo juvenil y migración, éstos deben investigarse en detalle para entender si el programa conjunto necesita centrarse en la asistencia directa a estas áreas. La fuente más confiable de información para llevar a cabo este tipo de análisis es una combinación de encuesta (sobre la base del hogar, si los datos son fiables a este nivel de desagregación) y cifras administrativas (registros de población que mantienen los municipios, registro de los beneficiarios de asistencia social; registros del Servicio Público de Empleo, Inspección de Trabajo, Instituto de Seguridad Social, etc.).



ANÁLISIS DEL PROBLEMA

Este paso en el proceso de diseño del programa conjunto se orienta a identificar el(los) principal(es) problema(s) que afectan a la población/grupo objetivo y su(s) causas. Una vez que la relación causa-efecto del problema es clara, la formulación de estrategias para combatirla se hace más fácil.

Un análisis del problema implica la exploración de la cadena de acontecimientos que causan el efecto observado. Esto se hace con el objetivo de aislar el punto de origen. Por ejemplo, los altos niveles de informalidad entre los jóvenes trabajadores (efecto) pueden ser causados por la baja productividad de los jóvenes trabajadores, y esto se puede deber a sus limitadas habilidades y la falta de experiencia laboral (causa). Una estrategia de intervención pertinente, por lo tanto, se ocuparía de la falta de habilidades y la falta de experiencia laboral de los jóvenes a fin de reducir su participación en la economía informal.

La información necesaria para analizar los desafíos clave que los jóvenes deben enfrentar, en general se extiende entre las diversas partes interesadas. Su inclusión en el proceso de recopilación de información, por lo tanto, permite obtener una visión más clara de la magnitud de los problemas que deben abordarse. Si la información disponible no es lo suficientemente completa, se puede organizar un taller de planificación para llegar a un consenso sobre los problemas y sus relaciones de causa/efecto, y así enmarcar el rol y las responsabilidades de las agencias de la ONU y de los diferentes socios nacionales/locales.

LECCIONES APRENDIDAS



Dos lecciones aprendidas importantes resultaron del proceso de control de las propuestas de los PC de empleo juvenil y migración:



La primera lección está relacionada con la capacidad del sector privado en expandir el crecimiento y las oportunidades de trabajo para los jóvenes, lo cual fue pasado por alto. Muchas propuestas hicieron referencia a los programas de emprendimiento, desarrollo de empresas y algunos incluyeron asociaciones público-privadas. Sin embargo, casi ningún programa conjunto sugirió ideas para aprovechar el potencial del sector privado como una

máquina de creación de empleo, y pocos vincularon el enfoque del programa conjunto con sectores económicos con mayor elasticidad del empleo juvenil.



La segunda lección aprendida está relacionada con la calidad del empleo de los jóvenes trabajadores. Incluso en las propuestas de los países con una gran economía informal, el diagnóstico e intervenciones propuestas tendieron a poner un énfasis excesivo en intervenciones sobre desempleo y pre-empleo, sin prestar casi atención a medidas para mejorar las malas condiciones de trabajo de los jóvenes.

Un corolario de estas lecciones es que las propuestas de los programas conjuntos deben examinar cuidadosamente todos los factores que llevan a malos resultados del mercado de trabajo y a los riesgos de migración, es decir, los factores de la demanda (entorno macroeconómico desfavorable, bajo crecimiento económico o vías de crecimiento sin empleo, restricciones al desarrollo del sector privado, prevalencia de sectores de baja productividad), los factores de la oferta (bajo nivel de instrucción y niveles de cualificación, falta de respuesta del sistema de educación y formación a las necesidades del mercado de trabajo, riesgos de salud, etc.), pero también las condiciones de trabajo y sus determinantes (prevalencia de la economía informal, bajos niveles de los salarios, mala aplicación de la legislación de protección laboral y otros). Estos factores también contribuyen a explicar los factores de “tirón” y de “empuje” que llevan a los jóvenes a emigrar en busca de mejores oportunidades de empleo.

CONSEJOS



Participación juvenil

Comprometer a los jóvenes significa trabajar para los jóvenes (como beneficiarios de la intervención) y con los jóvenes (como socios) en los programas conjuntos que son concebidos por los jóvenes. Esto implica la participación de los jóvenes en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación del programa conjunto. La participación juvenil es un proceso que implica:



Durante el diseño de un programa conjunto, las siguientes herramientas pueden ser útiles para asegurar que los jóvenes tengan voz en la concepción del PC:

- **Encuestas** (ya sea cara a cara, por teléfono o a través de grupos de muestra) pueden ser implementadas para recolectar información u obtener las opiniones de los jóvenes sobre sus problemas y posibles soluciones.
- **Grupos de diálogo** (con jóvenes, organizaciones juveniles, secciones juveniles de las organizaciones de empleadores y trabajadores, llevados a cabo cara a cara o a través de **plataformas de discusión en línea**) pueden servir como un medio para hacer lluvia de ideas sobre los principales problemas que los jóvenes enfrentan en el mercado laboral e identificar sus causas. Los resultados pueden ser incluidos en el análisis del problema.



FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN JUVENIL

Existe una serie de herramientas disponibles (guías, manuales, kit de herramientas) para diseñar estrategias de participación juvenil eficaces. A continuación les presentamos una selección:

- Ask First! Northern Ireland Standards for Children and Young People's Participation in Public Decision Making Red de Participación, Irlanda del Norte
- Authentic Youth Civic Engagement: A Guide for Municipal Leaders Liga Nacional del Instituto de Ciudades de Juventud, Educación y Familias
- Building Effective Youth Councils: A Practical Guide to Engaging Youth in Policy Making (executive summary) Foro para Inversión Juvenil, Estados Unidos
- Building Effective Youth Councils: A Practical Guide to Engaging Youth in Policy Making (full report) Foro para Inversión Juvenil, Estados Unidos
- Children and young people's involvement in formal meetings: A practical guide La Participación trabaja la Asociación, Reino Unido
- Engaging children and young people in community planning El Ejecutivo Escosés
- Engaging Youth: A How-To Guide for Creating Opportunities for Young People to Participate, Lead and Succeed Fundación Sierra-Health, Estados Unidos
- Get Youth on Board Toolkit: Establishment of Structures for Youth Participation & Youth Promotion Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica
- Get Youth on Board Toolkit: Youth Participation Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica
- Involving Youth in Public Policy Colaboración Californiana de la Salud Adolescente, Estados Unidos
- Mentoring Youth for Success on Boards and Commissions Artículo del Currículo Jóvenes Ciudadanos Activos del Instituto de Liderazgo Juvenil
- Organizational Assessment Checklist Basado en "14 puntos: Involucrar Exitosamente a los Jóvenes en la Toma de Decisiones" de Jóvenes a Bordo, Estados Unidos
- Participatory Evaluation with Young People Universidad de Michigan de Trabajo Social, Programa para los Jóvenes y la Comunidad
- Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life "Have Your Say" manual Concejo Europeo
- Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life "Have Your Say" manual, plain language edition Concejo Europeo
- Say Y.E.S. to Youth: Youth Engagement Strategies Extensión Cooperativa de la Universidad Estatal de Pensilvania
- Setting Standards for Youth Participation: Self Assessment Guide for Governance & Programmes Fundación Internacional de Planificación Familiar
- The National Child Participation Guide for Uganda Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social de Uganda
- Toolkit for Youth Participation in Urban Policies URBACT Proyecto de Jóvenes Ciudadanos, Europa
- Working Together: A Guidebook for Training of Trainers on Mainstreaming Children's Participation Niños trabajadores en la Fundación de Asia

MÓDULO 3: Formulación del programa conjunto

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN
EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN
UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN

MÓDULO 3



OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de este módulo de aprendizaje el lector será capaz de:

- Formular la estrategia de un programa conjunto y su(s) resultado(s);
- Diseñar productos SMART (por sus siglas en inglés: Específicos Medibles, Alcanzables, Realísticos, y de Tiempo limitado) y principales actividades;
- Elaborar un plan de ejecución y presupuesto;
- Delinear arreglos de gestión y de coordinación;
- Diseñar un plan de monitoreo y evaluación.

RECURSOS



Selección de estrategia de programa conjunto



Plan de trabajo y presupuesto del programa conjunto



Factores de sostenibilidad



Categorías principales del presupuesto



Marco de resultados de programa conjunto



Matriz de riesgo del programa conjunto



Marco analítico para evaluar instituciones públicas



Plan de monitoreo del programa conjunto (etapa de formulación)



Indicadores de creación de capacidades



Contenido técnico y lógica del programa conjunto



Productos SMART

LA FORMULACIÓN DEL PROGRAMA CONJUNTO

La etapa de formulación se construye sobre la información del análisis de la situación y se desarrolla en una propuesta de programa conjunto que incluye un marco de resultados (marco lógico). Este marco muestra – a través de una cadena causal – cómo el programa conjunto tratará los problemas identificados en el análisis de la situación, a través de productos, resultados y actividades, organizados jerárquicamente. La cadena causal subraya cómo la secuencia de aportes, actividades y resultados de los cuales el programa conjunto es directamente responsable, tendrán resultados específicos (objetivos), lo cual, a su vez, contribuirá al logro del objetivo general (ver figura a continuación)

CADENA DE RESULTADOS DEL PROGRAMA CONJUNTO



A nivel de productos y resultados, el marco lógico tiene un conjunto de indicadores para medir el avance a partir de la línea de base inicial. Los medios de verificación (ej. cómo se miden los indicadores, cuáles son las fuentes de información a utilizar y la frecuencia de la recolección de datos) y los principales supuestos y riesgos asociados, completan el marco. Estos últimos se resumen en el plan de monitoreo y evaluación.

La fase de formulación del PC requiere:



- La definición de la estrategia que el programa conjunto va a emplear para enfrentar el(los) problema(s) identificado(s);
- El desarrollo de un marco de resultado;
- El diseño de indicadores y objetivos para medir el progreso y el alcance de los logros;
- El establecimiento de arreglos de gestión y coordinación; y
- El esquema de un plan de monitoreo y evaluación.

RESULTADOS Y ESTRATEGIA DEL PROGRAMA CONJUNTO

Una vez que el(los) problema(s) central(es) han sido identificados y la relación causa/efecto ha sido entendida, el impacto potencial del programa conjunto se puede determinar. El(los) problema(s) identificado(s) - efectos de una serie de causas - se invierte(n) y se vuelve(n) los resultados a alcanzar.

El resultado describe los cambios específicos que se espera que el programa conjunto lleve a cabo, la calidad y cantidad de servicios proporcionados, y/o la forma en la cual los servicios son entregados a los beneficiarios directos. El resultado se describe como un objetivo (resultado) a alcanzar en lugar de acciones a seguir. Los resultados del MANUD (u otros resultados generales en los que se basa el programa conjunto) describen el objetivo de nivel superior al cual el programa conjunto busca contribuir.

La selección de una estrategia de implementación específica depende de la naturaleza de los problemas de empleo juvenil y migración que se quieren abordar y sus causas; la ventaja comparativa de las acciones conjuntas de Agencias de la ONU; y el contexto general de las políticas nacionales. El análisis del problema generalmente apunta a una serie de estrategias diferentes, las cuales necesitan ser consideradas para seleccionar el mejor enfoque (ej. las más eficaces, factibles y asequibles). Las lecciones aprendidas, a partir de la ejecución de intervenciones previas o en curso, usualmente proporcionan enfoques alternativos que pueden ser tomados en cuenta. Una manera simple de decidir entre las diferentes estrategias de PC es revisarlos tomando en cuenta los criterios a continuación.



LISTA DE VERIFICACIÓN PARA SELECCIONAR UNA ESTRATEGIA DE PROGRAMA CONJUNTO

Pertinencia	¿La estrategia es pertinente para los resultados del PC, los problemas identificados y sus causas?
Impacto	¿El impacto de la estrategia sobre un grupo objetivo (directos y beneficiarios finales) será mayor, el mismo o menor que otros enfoques?
Eficacia y eficiencia	¿La estrategia es el mejor medio para alcanzar los resultados finales? ¿Existen estrategias alternativas que pueden entregar los mismos resultados a menores costos y/o en menos tiempo?
Sostenibilidad	¿La estrategia asegura que los resultados conseguidos continuarán a medio-largo plazo?

La estrategia necesita articular aquellos factores que asegurarán la sostenibilidad de las intervenciones del programa conjunto. Un programa conjunto es sostenible cuando continúa a entregar beneficios a los beneficiarios y/o miembros por un período extendido después que la asistencia financiera haya cesado.

Por lo tanto, la sostenibilidad se refiere, y se mide a través de: i) la continuación de la entrega de bienes y servicios (ej. parte de los bienes/servicios de los PC iniciados aún se entregan bien después del final del programa conjunto); ii) el progreso de los cambios iniciados/causados por el programa conjunto; iii) la generación de nuevas iniciativas causadas por/resultantes del programa conjunto (ver lista a continuación).



LISTA DE VERIFICACIÓN DE FACTORES DE SOSTENIBILIDAD

01. Pertinencia	Consistencia de los objetivos del programa conjunto a las prioridades nacionales, locales y sectoriales. Se refiere a la calidad del diseño del PC en hacer frente a las necesidades y limitaciones en el país implementador.
02. Participación/ implicación de socios y apropiación	Nivel y grado de involucramiento de la comunidad, socios nacionales, representantes locales y otros grupos con un interés en empleo juvenil y migración. La implicación promueve la apropiación y la motivación, y construye capacidad, a la vez que agrega valor a la entrega del PC.
03. Viabilidad financiera, costo-calidad	- Se refiere a la viabilidad financiera de los productos y servicios inducidos por el PC: cuando la inversión requerida para mantenerlos excede las ganancias, no es probable que éstos sean sostenibles al final del PC. - Cuando un programa conjunto pilotea nuevas iniciativas, los costos de inversión inicial tienden a ser altos. En estos casos, la sostenibilidad se refiere a la capacidad del PC a asegurar recursos adecuados recurriendo a fuentes alternativas de financiamiento hasta que la economía de escala pueda ser explotada. Cuando se negocia un programa conjunto, por lo tanto, es una buena práctica prever mecanismos de distribución de costos (en efectivo o en especie) con socios nacionales/locales para incrementar la apropiación y la participación.
04. Gestión efectiva, monitoreo adecuado	Esto se refiere a los mecanismos de gestión del programa conjunto – ej. ¿el período de ejecución es realista? ¿existe un plan de ejecución bien definido con funciones y responsabilidades claramente definidas? (Una clara distribución de funciones y responsabilidades entre los socios desarrolla confianza y favorece la apropiación).
05. Operación de post-ejecución y mantenimiento	Este es el apoyo a la gestión (ya sea por los socios nacionales o de la comunidad, o ambos) que se requiere después del final del programa conjunto. Muy a menudo los programas conjuntos tienden a tener problemas de sostenibilidad debido al apoyo débil o insuficiente. Esto se puede mejorar mediante la identificación de antemano de los actores que podrían proporcionar apoyo, y a través de la obtención de algún tipo de acuerdo formal para futuras operaciones y mantenimiento.

LECCIONES APRENDIDAS



En cuanto a la selección de la estrategia, la proyección del F-ODM encontró que las propuestas de programas conjuntos a menudo no reflejaban una comprensión completa del enfoque a tomar en cuenta para sustentar una estrategia efectiva de promoción del empleo juvenil. Muchas propuestas se centraron exclusivamente en las intervenciones de la oferta de trabajo, sin reconocer la importancia de coincidir estas intervenciones con medidas adecuadas a la demanda. Con el fin de lograr resultados sostenibles.



Muchas propuestas hicieron énfasis en medidas y acciones nacionales y generales, en lugar de centrarse claramente en regiones y áreas geográficas bien definidas en las cuales intervenciones innovadoras podían ser probadas antes de su amplificación.



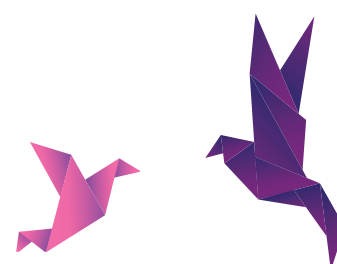
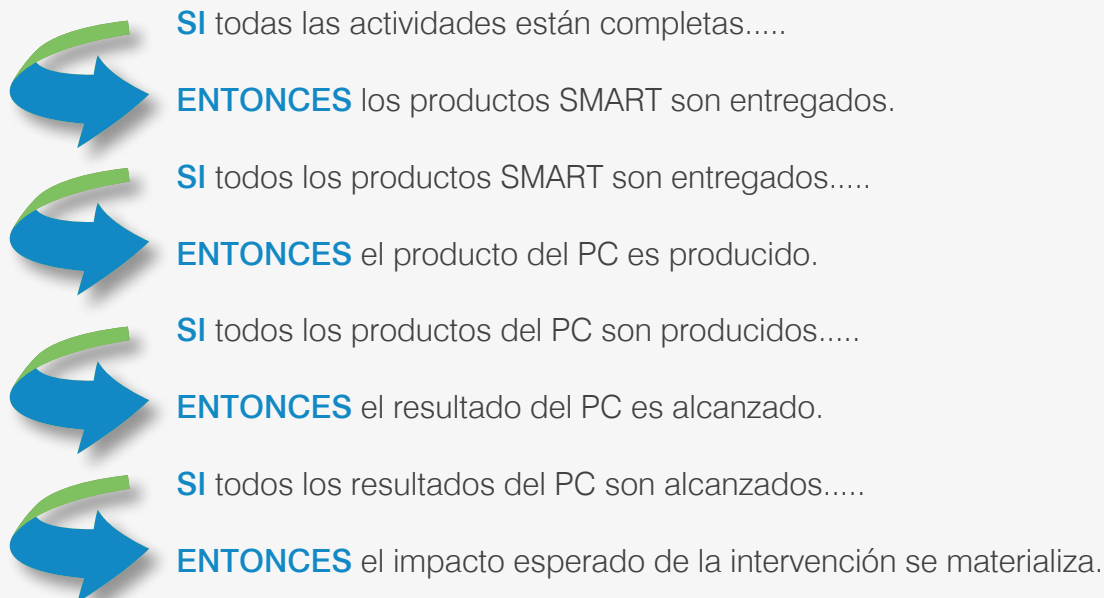
Una estrategia de programa conjunto necesita ser creíble e incluir todos los elementos de sostenibilidad y escalabilidad, ej. indicaciones claras de cómo la intervención será continuada por los socios nacionales al final del programa conjunto y cómo las lecciones aprendidas durante la implementación informarán la amplificación de las actividades.

PRODUCTOS Y ACTIVIDADES DEL PROGRAMA CONJUNTO

Los productos son los resultados de las actividades del PC, es decir, los servicios o productos que el programa conjunto debe entregar. Los productos deben ser descritos lo más precisamente posible y en términos cuantificables. La palabra clave al concepto de “producto” es “producir”.

Las actividades son tareas que deben ser realizadas con el fin de lograr los productos esperados. Típicamente, un Documento de Programa Conjunto presenta sólo las principales actividades (los detalles se dan en los planes de trabajo), la suma de los cuales debe resultar en el logro de productos SMART (por sus siglas en inglés) – los objetivos del programa conjunto.

El logro de todos los productos SMART da cuenta de los productos relevantes del programa conjunto. Los resultados, productos y actividades - junto con los resultados generales del MANUD - forman el marco de resultados, es decir, la matriz que contiene un resumen de la lógica interna del programa conjunto. La presentación de información del PC en un marco de resultados permite visualizar los vínculos dentro de la estructura del programa y poner a prueba su consistencia lógica, así como la evidencia de las sinergias que se generan por diferentes agencias de Naciones Unidas y los asociados nacionales que trabajan en forma integrada. La lógica interna del PC dicta que:

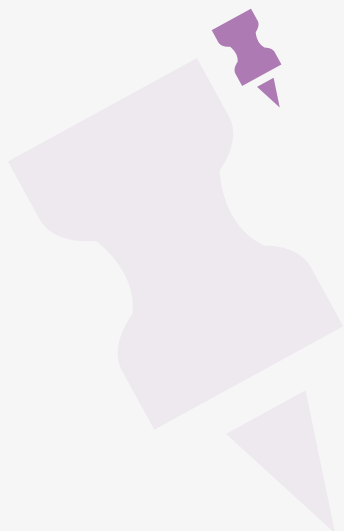




MARCO DE RESULTADOS DEL PROGRAMA CONJUNTO

RESULTADO MANUD:		Asignación de recursos y calendario			
Resultado del Programa Conjunto 1:					
Productos del PC	Productos SMART	Agencia de la ONU responsable	Socios implementadores	Actividades indicativas	A1A2A3TOTAL
Producto del PC 1.1. Los productos son aquellos que el PC debe entregar. Por ejemplo: la base del conocimiento sobre empleo juvenil y migración mejorada para informar la formulación de la Estrategia de Desarrollo Nacional. Indicadores Los indicadores son medidas de desempeño concisas, cuantitativas y/o cualitativas. Sirven para medir el cambio en términos de variaciones de un valor específico (número, medio, mediana o porcentaje). Por ejemplo: Número de objetivos en materia de políticas de empleo juvenil incluidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo. Línea de base La línea de base proporciona el valor de cada indicador al momento de la formulación del PC. Por ejemplo: no hay un objetivo medible sobre el empleo juvenil en la Estrategia Nacional de Desarrollo.	 Los productos SMART (por sus siglas en inglés: Específicos Medibles, Alcanceables, Pertinentes, y de Tiempo limitado) representan los objetivos a ser alcanzados a través de la implementación de las actividades. Por ejemplo: 15 indicadores estadísticos sobre empleo juvenil, empleo informal y migración desarrollados y utilizados para propósitos de creación de políticas para el final del primer año del PC. El logro de todos los productos SMART debe resultar en la producción del producto del PC nombrado a la izquierda.	 Esta columna indica la agencia de la ONU que, junto con los socios implementadores, son responsables de la implementación de las actividades y la entrega de los productos SMART mencionados a la izquierda.	 Esta columna indica los socios nacionales que, junto con las agencias de la ONU, son responsables de la implementación de las actividades y la entrega de los productos SMART.	 Esta columna indica la secuencia de las principales tareas a ser realizadas a fin de lograr los productos SMART. Por ejemplo: Implementar una encuesta sobre la transición escuela-trabajo para recolectar datos sobre el flujo del empleo informal y migración de los jóvenes.	 Estas columnas contienen el plan de implementación del PC, ej. el programa de las principales actividades y el presupuesto requerido anualmente para llevarlas a cabo.

CONSEJOS

**Participación juvenil**

Durante la formulación de un programa conjunto, la organización de un **Foro de Jóvenes** puede dar a los jóvenes una oportunidad de expresar sus ideas, opiniones y necesidades. Si esta herramienta de participación juvenil es bien estructurada, se puede proporcionar ideas para la estrategia del programa conjunto así como para los productos y actividades a ser implementados.

INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN

Los indicadores son definidos en términos de calidad y cantidad para medir el alcance de los productos entregados por el programa conjunto. Estos indicadores deben ser SMART, es decir **específicos** (relacionados a las condiciones que el programa conjunto busca cambiar), **medibles** (ya sea numéricamente o en términos de ranking de preferencias), **alcanzables** (a un costo razonable), **pertinentes** (en relación al resultado de interés) y **de tiempo limitado**.

Los indicadores más difíciles de formular son aquellos relacionados a la construcción de capacidades ya que requieren, típicamente, una evaluación del funcionamiento y del nivel de capacidad de unidades de organización complejas. El marco analítico a continuación ofrece un ejemplo adaptable.



MARCO ANALÍTICO PARA EVALUAR INSTITUCIONES PÚBLICAS

01. Política y estrategia	• Revisar los principales objetivos de la política y estrategia de la organización. ¿Los objetivos estratégicos de la organización están claramente formulados? ¿Qué grandes cambios han sido previstos a mediano y largo plazo? • Analiza el marco legal que regula el estado de la organización, actividades y relaciones con otras instituciones. ¿Cuáles son los principales factores externos que afectan la organización? • ¿Qué tan efectivo es el estilo de gestión de la organización? ¿Cómo se lleva a cabo la planificación estratégica? ¿Cómo se trasladan los objetivos de política al plan de trabajo organizacional? ¿Cómo es este monitoreado? ¿Cómo se relaciona el proceso de planificación del presupuesto y la movilización de recursos? • ¿La organización coopera con otras instituciones? ¿Qué mecanismos son utilizados?
02. Estructura organizacional y funciones	• Evaluar el mandato, estructura y organización así como el nivel de recursos financieros y humanos. • ¿Qué funciones son llevadas a cabo por la organización? ¿Cuáles son las actividades clave? ¿Cuáles han sido los mayores cambios en la variedad de actividades de los últimos años? ¿Las responsabilidades de políticas están separadas de las estructuras operacionales? • Para cada función, ¿cuáles son los principales indicadores de ejecución y cómo se alinean con la visión estratégica de la organización? ¿Cuál es el nivel de eficacia e impacto? ¿Qué acciones específicas han sido llevadas a cabo para mejorar la ejecución? • Analizar el sistema de gestión utilizado por la organización. ¿Cómo las decisiones de gestión y de políticas son realizadas y comunicadas a las diferentes unidades? ¿Existe una planificación estratégica o un proceso similar puesto en marcha? ¿Cuáles son las principales fuentes de información y cómo la información es recolectada, procesada, circulada y utilizada?
03. Recursos humanos	• Evaluar la estructura de recursos humanos y niveles de personal. ¿El número y calificación del personal es adecuado para alcanzar los objetivos? ¿Cuáles son los principales problemas en la gestión de recursos humanos (es decir, motivación, movimiento)? • Revisar la pertinencia y la eficacia de la distribución de funciones entre el personal. ¿El personal tiene roles ocupacionales distintos y responsabilidades funcionales? ¿Los oficiales operan en la base de descripciones de puestos claras y escritas, en línea con sus responsabilidades? • ¿Existen procedimientos de gestión de recursos humanos establecidos? ¿Se aplican consecuentemente? Revisar los programas de desarrollo de recursos humanos de la organización.
04. Recursos financieros	• Evaluar la adecuación de la asignación financiera y su desglose entre sus diferentes rúbricas. • ¿Cómo se establece el presupuesto anual? ¿Existen procedimientos financieros adecuados? ¿Hasta qué grado los recursos asignados cumplen con las necesidades funcionales y organizacionales?



INDICADORES RELACIONADOS A LA CREACIÓN DE CAPACIDADES

- El marco legal de la organización, las políticas, reglas y procedimientos proporcionan un referente coherente para las operaciones.
- Facilidades y un equipo apropiado están disponibles para apoyar las operaciones de la organización.
- La estructura organizacional cumple los requisitos de eficacia y control.
- Los sub sistemas organizacionales para la administración, la entrega de servicios y del programa, la gestión financiera y otras operaciones, operan eficazmente.
- La institución tiene personal competente en todas las posiciones clave.
- Existen oportunidades para el desarrollo profesional del personal y capacitación en el trabajo.
- El personal es responsable por hacer el trabajo de acuerdo a claros estándar de desempeño.
- Políticas de contratación y promoción prevén crecimiento interno y externo del personal.
- La institución tiene acceso a los recursos en línea con los presupuestos de planificación.
- Existe una gestión financiera efectiva y procedimientos responsables.
- Los presupuestos son utilizados como herramientas de planificación y de monitoreo.
- El estilo de gestión de la organización es participativo y adecuado.
- Existe una delegación efectiva de la gestión de responsabilidades de los administradores de segundo nivel.
- Existen canales de comunicación apropiados con otras instituciones.
- La institución mantiene pruebas fiables del grado de satisfacción del cliente/constituyente.
- La institución tiene estructuras de rendición de cuentas a los clientes y constituyentes.
- El alcance de los programas/servicios es apropiado para las capacidades financieras y de gestión de la organización.
- Los resultados del Programa/servicio son medidos y documentados.
- La organización posee capacidad de análisis económico, sectorial y de mercado apropiada.

Fuente: Adaptada de PNUD, *Midiendo capacidades: Un catálogo ilustrativo para catalogar puntos de referencia e indicadores Oficina para el Desarrollo de Políticas*, Septiembre 2005. <http://www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/HTML/Gender-RG/Source%20%20documents/Tool%20Kits%20&%20Guides/Monitoring%20and%20Evaluation/TLM&E5%20Measuring%20Capacity.pdf>

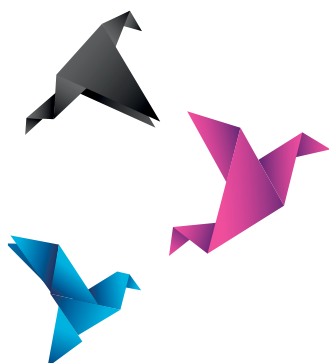
INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN (cont.)

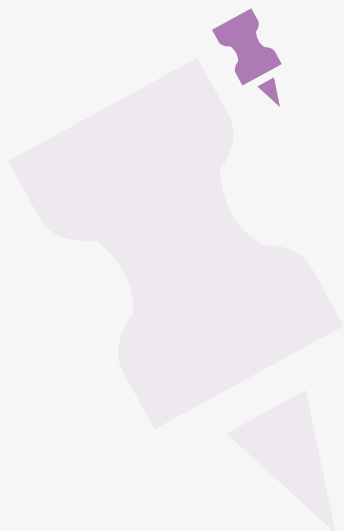
Los indicadores de rendimiento son necesarios tanto para las Notas Conceptuales como para los Documentos de Programas Conjuntos. Estos últimos también requieren indicadores a nivel de resultados del programa conjunto. Los indicadores a nivel de actividades no son necesarios en la etapa de formulación, pero son útiles durante la ejecución.

Los indicadores no deben ser demasiados y, cuando se toman juntos, deben describir los efectos de la intervención del PC. Deben ser relativamente fáciles de rastrear y medir, es decir, existe una relación entre el costo y el tiempo requerido para recolectar información y para verificar la utilidad de un indicador. Los medios de verificación deben ser confiables y accesibles. En la medida de lo posible la dependencia debe recaer en las fuentes oficiales de información (por ejemplo, fuentes secundarias en lugar de las fuentes primarias de información ya que esta última es más lenta y costosa para recolectar). Los medios de verificación, junto con la indicación del método que se utilizará para la recolección de información y la (s) parte (s) responsable (s) se resumen en el marco común de seguimiento del programa.

LÍNEA DE BASE

La línea de base es la información - cuantitativa o cualitativa - que proporciona datos sobre los indicadores directamente afectados por el programa conjunto al momento de su formulación (por ejemplo, se reúne durante el análisis de la situación del empleo juvenil y migración). Como regla general, si no hay datos de referencia disponibles para un indicador específico, entonces el indicador es rediseñado o sino, las cifras necesarias tienen que ser recogidas por el programa conjunto a través de una investigación primaria. Más información sobre los datos de referencia y los indicadores de rendimiento está disponible en la Parte 3 de esta guía de capacitación.



CONSEJOS

- ✓ Los productos SMART definen el objetivo (por ejemplo, el valor que un indicador específico tomará en un plazo determinado), gracias a la ejecución de las actividades, mientras que los indicadores son la unidad de medida utilizada para calcular el cambio de la línea de base en el tiempo
- ✓ Los indicadores se expresan como el número, la participación, la mediana, media, porcentaje, mientras que los objetivos se expresan como un valor de la misma medida. Por ejemplo, si el indicador es “Número de ventanillas únicas que proporcionan información sobre oportunidades de migración segura a los jóvenes 15 a 24”, el producto SMART se puede leer como “Por lo menos 5 ventanillas únicas proporcionan información sobre las oportunidades de migración segura a los jóvenes 15-24”.
- ✓ Es necesario que los indicadores sean pocos, fáciles de seguir y sobre todo, capaces de capturar el contenido del producto y del resultado especificado.

PLAN DE EJECUCIÓN Y EL PRESUPUESTO

El plan de ejecución y el presupuesto se incluyen en el marco de resultados del programa conjunto (última columna a la derecha en el modelo mostrado a continuación), con indicaciones sobre cuándo se llevarán a cabo las principales actividades y sus costos aproximados. La etapa de formulación también prevé el desarrollo del plan de trabajo del primer año (por lo general se adjunta como anexo). El plan de trabajo, que se revisará en la puesta en marcha del programa conjunto, indica en qué trimestre del año las actividades se implementan y los recursos humanos y financieros necesarios (una modelo de plan de trabajo trimestral se ofrece en la página siguiente).



PLAN DE TRABAJO Y PRESUPUESTO DE PROGRAMA CONJUNTO

Metas		Actividades	Marco de tiempo				Agencia ONU	Parte responsable	Presupuesto planeado		
			T1	T2	T3	T4			Fuente de financiamiento	Descripción de presupuesto	Monto (\$)
RESULTADO MANUD:											
Resultado del Programa Conjunto 1:											
Producto PC 1.1.	Actividad 1.1.1.										
Metas:	Los productos del PC como formulados en el marco de resultados	Los resultados del PC como formulados en el marco de resultados.	Lista de las principales actividades como definidas en el marco de resultados.				Agencia ONU responsable.	Socio nacional/ local responsable.	Esta columna es usada para enumerar los términos presupuestarios necesarios para implementar las actividades y alcanzar las metas (ver ejemplo a continuación).	Monto estimado para cada uno de los puntos del presupuesto.	
	Las "metas" son los productos SMART enumerados bajo cada producto del PC.	Los trimestres en los cuales las actividades principales serán implementadas y difundidas.							Oficial Nacional de Proyecto (NPO) Asistencia Administrativa Consultores Internacionales Expertos de la Misión de la Sede Contratos capacitación traducción Equipo de oficina Otros gastos de oficina Costos de Dirección de la Agencia (7%) Total	\$ 5,000 \$2,000 \$5,000 \$3,000 \$20,000 \$8,000 \$2,000 \$1,500 \$500 \$3,290 \$50,290	

Dadas las diferencias en las normas y los procedimientos financieros aplicados por los distintos organismos de la ONU, es mejor ponerse de acuerdo sobre las categorías presupuestarias generales que todas las agencias de la ONU pueden utilizar y que sean de fácil comprensión para los asociados nacionales. Estas categorías presupuestarias pueden incluir los elementos que se muestran en el siguiente ejemplo.



PRINCIPALES CATEGORÍAS PRESUPUESTARIAS

Personal	Una distinción debe hacerse entre el personal nacional e internacional y entre el personal profesional y administrativo de apoyo. Para todo el personal se aplica la escala de sueldos ICCS (http://icsc.un.org/secretariat/sad.asp?include=ss).
Consultores	Esta categoría presupuestaria debería distinguir entre los consultores nacionales e internacionales. Lo ideal sería que todos los organismos de las Naciones Unidas participantes se pongan de acuerdo sobre la misma tarifa diaria que debe aplicarse a las dos categorías de consultores.
Viaje	Esta categoría agrupa: i) los viajes del personal de la ONU y representantes de instituciones nacionales / locales asociados dentro y fuera del país, y ii) los costos de misiones de expertos de agencias de la ONU de la sede.
Contratos	Este punto del presupuesto agrupa la contratación de obras y servicios a proveedores privados o públicos.
Capacitación	Esta categoría incluye formación en el empleo, becas y viajes de estudio, así como seminarios y conferencias. Para que la capacitación se realice a nivel nacional, los organismos participantes de la ONU deben ponerse de acuerdo sobre los costos estándar aplicados por todos.
Equipo	Esta categoría incluye artículos como mobiliario de oficina, equipo de telecomunicaciones, computadoras y equipos relacionados, vehículos, etc.
Misceláneo	Esto incluye gastos diversos para las operaciones, informes y publicaciones.

LECCIONES APRENDIDAS



El proceso de revisión de la ventana del F-ODM de empleo juvenil y migración reveló que muchas propuestas habían sobreestimado presupuestos. No en todos los casos la información de presupuesto fue completa. Además, los presupuestos de muchos parecían dar mucho peso a los costos de personal, consultores y equipo, y destinar menos recursos a lograr resultados concretos y claros para los beneficiarios directos de la PC.



Una buena regla general es no superar el 25 por ciento del presupuesto invertido en gastos administrativos y operativos. Para mantenerse dentro de este rango, es necesario asegurarse de que el personal que lleva el PC tiene la dirección y los conocimientos técnicos en los ámbitos abarcados por el programa conjunto. En los países con más de un programa conjunto; se debe considerar la posibilidad de crear una unidad de apoyo conjunto único para minimizar los costos operativos y administrativos.



Los organismos participantes de la ONU deben ponerse de acuerdo sobre los costos estándar que serán aplicados por el programa conjunto para los puntos presupuestarios, tales como consultores y capacitación, a fin de que todos los organismos apliquen los mismos criterios de costos.

RIESGOS Y SUPOSICIONES

Las suposiciones son factores externos, es decir, fuera del control directo del programa conjunto, que son cruciales para la realización de las actividades y el logro de productos y resultados. En el marco del programa conjunto, sólo aquellos supuestos que son importantes deben ser incluidos. Los supuestos deben ser formulados en relación al logro de la situación deseada - de esta manera puedan ser verificados y medidos. Una baja probabilidad (es decir, mayor riesgo) se puede tolerar sólo con supuestos menos importantes. Para los supuestos más importantes, los riesgos deben ser bajos (o medio). Si el riesgo es alto y su ocurrencia probable, el programa conjunto es poco probable que tenga éxito y necesita ser re-diseñado, ya sea mediante la adopción de una estrategia alternativa o expandiendo su actividad a controlar o influenciar los factores externos críticos. Los riesgos se enumeran en una matriz separada como se muestra en el ejemplo a continuación, mientras que los supuestos se enumeran en la estructura de supervisión.



MATRIZ DE RIESGO DE PROGRAMA CONJUNTO

Riesgos	Probabilidad (H,M, L)	Impacto (H,M,L)	Efecto en el PC	Estrategia de mitigación
La alta rotación del personal dentro de las instituciones y los organismos asociados.	Medio	Medio	Los retrasos en el diseño y aprobación de la política y los instrumentos jurídicos previstos por el programa conjunto.	El enfoque de desarrollo de los recursos humanos del programa conjunto será negociado con los gobiernos centrales y locales para que se comprometan a mantener en sus puestos a los funcionarios públicos, en particular los que participan en la ejecución del PC. Esto implicará que: a) los recursos humanos son puestos a disponibilidad para la ejecución del PC, y b) se toman las medidas necesarias para reducir al mínimo el cambio de funcionarios públicos en el corto y mediano plazo.
El sector privado no participa en asociaciones público-privadas (APP) para el empleo juvenil.	Bajo	Alto	El sector privado no contrata a los beneficiarios de JPO y no se logran alcanzar los objetivos de empleo.	Para reducir el riesgo asociado con la falta de participación del sector privado en la creación y aplicación de las APPs, el PC inicialmente consigue el apoyo de los firmantes del Pacto Mundial. También adoptará un enfoque participativo en la identificación de las necesidades y los intereses de las empresas en la contratación de los jóvenes. Por último, el PC desarrollará una amplia cartera de proyectos de empleo juvenil que se presentarán a las empresas privadas para que puedan optar por apoyar a aquellos en los que tienen más interés.

MODALIDADES DE GESTIÓN Y COORDINACIÓN

Esta parte del documento de programa conjunto se elabora en base a la división de responsabilidades entre los organismos participantes de las Naciones Unidas y los asociados nacionales / locales para la ejecución de las actividades, la gestión de fondos, la coordinación y la revisión de los resultados del programa.

Es en esta etapa que el PC muestra el valor añadido de los esfuerzos integrados entre los diferentes organismos de las Naciones Unidas y entre los organismos de la ONU y los socios nacionales. Para esto, se basa en los puntos fuertes y se identifica claramente las responsabilidades para la entrega de los productos.

La estructura de gestión de un programa conjunto suele incluir un Comité Directivo (responsable de supervisar la aplicación y asegurar que el programa conjunto se gestiona adecuadamente), el Director del Programa dependiente del Comité de Dirección y un equipo técnico (gestión) responsables de implementar las actividades.

El Comité Directivo del PC incluye a los representantes de los signatarios del Documento del Programa Conjunto, es decir, las contrapartes nacionales y locales ejecutoras y las entidades de las Naciones Unidas participantes. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de ciudadanos, y el sector privado pueden ser invitados como observadores. En los casos en que el programa conjunto tiene una serie de instituciones / agencias nacionales involucradas, el Gobierno puede decidir tener un ministerio / socio nacional para gestionar el programa conjunto y representar al gobierno en el Comité Directivo. El nombramiento del Ministerio nacional como Comité de Dirección que interpreta el papel de coordinador de los donantes (por lo general del Ministerio de Economía, Planificación y Finanzas) puede facilitar la movilización de recursos locales de diversos donantes.

El ministerio líder / socio nacional es también responsable de la coordinación de las actividades de los socios nacionales y del gobierno, así como de la gestión y el seguimiento del programa conjunto. Normalmente, el Comité Directivo está presidido por el gobierno anfitrión (ministerio líder, si uno es designado). En algunos casos, la posición de presidente es llenado por el Coordinador Residente de la ONU.

A menudo, durante la formulación de los programas conjuntos, una agencia de la ONU está identificada para liderar este esfuerzo de colaboración, jugando un papel clave en la coordinación y la incorporación de los aportes de todos los socios. Durante la ejecución, la agencia de la ONU puede tomar la responsabilidad de coordinar la ejecución de actividades del programa conjunto y la entrega de productos del lado de las agencias de la ONU (nombramiento del Director del Programa Conjunto).

LECCIONES
APRENDIDAS

El proceso de revisión de la ventana de juventud, empleo y migración del F-ODM reveló que muchas propuestas involucraban grandes equipos de la ONU. Aún cuando este era el caso, el valor añadido de un esfuerzo interinstitucional de las Naciones Unidas no siempre estaba claro. En general, se encontró que las propuestas que implican muchas agencias tienden a perder el enfoque y hay falta de liderazgos y de rendición de cuentas. En varios casos, las intervenciones de los diferentes organismos parecían ser sólo la suma o conjunto de acciones que las agencias podrían haber llevado a cabo por su cuenta, en lugar de un esfuerzo conjunto real.



Una “falsa” colaboración y asociación entre las agencias de la ONU debe ser evitada ya que no dará sus frutos (especialmente durante la ejecución). Hay que buscar esas alianzas cuando las agencias de la ONU participantes están realmente dispuestas a trabajar juntos, sobre la base de sus respectivos mandatos y por medio de una adecuada división del trabajo.



Cuando se les pidió extraer lecciones aprendidas en el trabajo conjunto, los representantes de los equipos nacionales que implementaron los programas conjuntos de empleo juvenil y migración en todo el mundo, señalaron lo siguiente como crítico:

- Un fuerte liderazgo, compromiso y participación de los asociados nacionales y locales es un elemento esencial para el éxito de los programas conjuntos, ya que garantiza que los resultados obtenidos sean de larga duración;
- Agencias de la ONU individuales deben superar las actitudes de “negocios como de costumbre” para entregar los resultados esperados. En consecuencia, es necesario un cierto grado de flexibilidad y adaptabilidad para obtener resultados efectivos;
- Un modelo de trabajo inter-agencial e inter-institucional acordado desde el inicio del programa conjunto es esencial. Esto implica que el papel y las responsabilidades de los socios de las instituciones y los organismos de ejecución de las Naciones Unidas se aclaren lo antes posible durante el proceso de formulación del programa conjunto.

CONSEJOS



Aunque el número óptimo de organismos de la ONU en un programa conjunto dependerá del tipo de intervención que se desplegará y los conocimientos técnicos necesarios, cuanto mayor sea el equipo de la ONU, más difícil será la coordinación de actividades y menos visible será el valor que cada uno aporta al programa.



La participación de las Agencias de Naciones Unidas en un programa conjunto sobre empleo juvenil y migración podría estar basado en una serie de criterios, tales como:

- Compromiso de los recursos humanos y financieros;
- Mandato general y enfoque estratégico (especialmente a nivel de país);
- Experiencia técnica, habilidad y capacidad de cumplir con las áreas de juventud, empleo y migración;
- Compromiso a nivel nacional con los socios gubernamentales y no gubernamentales en las áreas de juventud, empleo y migración.



El estado no residencial de una agencia de la ONU no debe ser un obstáculo para participar en un programa conjunto. Sin embargo, la experiencia demuestra que, cuando un organismo no residencial no puede garantizar una presencia regular en el país (por ejemplo, a través de un proyecto de cooperación técnica en curso), esto puede limitar su plena participación en las estructuras de gestión y coordinación de un programa conjunto.



MARCO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El marco de resultados es el punto de partida para el diseño del sistema de monitoreo y evaluación del programa conjunto.

PLAN DE MONITOREO

Hay dos niveles de control. El primer nivel - monitoreo de la ejecución - se utiliza para los informes de progreso a corto plazo (informes semestrales de seguimiento) y se centra en el monitoreo continuo de las actividades, los productos y el uso de los recursos. El segundo nivel, llevado a cabo una vez al año (revisión anual) se centra en el resultado y la orientación hacia el impacto.

El plan de monitoreo - que se actualiza continuamente durante la ejecución del programa conjunto - se refleja en una matriz que resume lo que se controla, cuándo y cómo. La matriz divide los resultados del proyecto en las áreas de observación; formula las preguntas de desempeño; refina los indicadores y la base utilizada para la medición, así como los detalles de la información y las fuentes de datos que se utilizarán. El plan de monitoreo - preparado en consultación con todos los asociados del PC - incluye:

- **Indicadores y línea de base:** los indicadores definen cómo se medirá el rendimiento a lo largo de una escala o dimensión a partir de su valor inicial, como se expresa en la línea de base;
- **La frecuencia y calendario de recogida de datos:** la información a nivel de productos y resultados se recoge dos veces al año y es compilada en un informe de seguimiento que se presenta al Comité de Dirección del PC;
- **Medios de verificación y fuentes de datos:** esta parte del marco de monitoreo especifica el enfoque y el método que se utilizará para la recolección de datos de cada indicador. La recolección de datos puede usar fuentes de información primarias (recogida directamente a través de votaciones o encuestas de los beneficiarios del PC), secundarias (a partir de fuentes existentes, como las estadísticas o informes nacionales);



- **Responsabilidades:** Esta columna enumera las agencias de la ONU y los socios nacionales / locales que se encargan de la recolección de los datos de monitoreo;
- **Riesgos y supuestos:** La última columna de la matriz resume los riesgos del PC (tal y como se analiza en la matriz de riesgos) y los supuestos acerca de la ejecución del proyecto.

CONSEJOS



Evitar el desarrollo de demasiados indicadores, ya que la recolección de datos (incluso de fuentes secundarias) puede ser lenta y costosa. Los indicadores seleccionados deben ser claros y comprensibles, relevantes para lo que hay que valorar y, para aquellos relacionados con el grupo objetivo, desglosados por características individuales (sexo, grupo de edad, nivel educativo, rural / urbano).



En la medida de lo posible, se debe confiar en las fuentes secundarias de información (estadísticas oficiales, los datos administrativos de las instituciones y organismos asociados), ya que contendrán los costos de supervisión y garantizarán, en gran medida, la fiabilidad de la información proporcionada.



Los indicadores del PC se reflejan en los objetivos (productos SMART en el marco de resultados), es decir, el valor que los indicadores deberán tener en cierto punto de la ejecución del PC (de nuevo, tal como se expresa en el marco de resultados). El ejercicio de monitoreo bianual, por lo tanto, mide el valor de cada uno de los indicadores para ver si el rendimiento está en camino de lograr los resultados esperados. Un rendimiento por encima – y por debajo – tienen que ser explicado en los informes de seguimiento.



Una de las principales debilidades del mecanismo conjunto del programa es que ningún organismo es responsable del PC en su conjunto, sobre todo cuando se selecciona una modalidad de financiación de paso o paralelo. Esto puede ser remediado por un fuerte marco de seguimiento y evaluación, basado en indicadores claros y medibles de desempeño. Esto, a su vez, hace que los organismos participantes sean más responsables en el logro de los resultados.

**LECCIONES
APRENDIDAS**

Durante el examen de las propuestas del PC dentro de la ventana de empleo juvenil y migración del F-ODM, los críticos señalaron la necesidad de considerar cuidadosamente el sistema de monitoreo y evaluación para asegurarse de que existía una clara orientación de gestión basada en los resultados y que se habían incluido indicadores de impacto claros (es decir, los resultados o los cambios en la realidad subyacente), en lugar de centrarse solamente en indicadores de ejecución (es decir, las relativas a las actividades y resultados).



La experiencia de los programas conjuntos del F-ODM ha demostrado que para el monitoreo y la evaluación, es necesario dejar de lado una cantidad específica del presupuesto (generalmente alrededor de 3 por ciento) y tener un único organismo de la ONU responsable de la coordinación de todos los ejercicios de monitoreo y evaluación.

El modelo a continuación muestra la matriz de monitoreo que debe ser incluida en el Documento del Programa Conjunto. La presente matriz resume el plan de vigilancia al momento de la formulación del PC. Para lo que corresponde a la documentación del progreso, es mejor una matriz más operativa (véase parte 2 de esta guía de capacitación para un ejemplo).



PLAN DE MONITOREO DE PROGRAMA CONJUNTO (ETAPA DE FORMULACIÓN)

Resultados esperados (Resultados y productos)	Indicadores (con línea de base y marco de tiempo indicativo)	Medios de verificación	Métodos de recolección (con marco de tiempo y frecuencia indicativa)	Responsabilidades	Riesgos y suposiciones
Resultado PC 1 Producto 1.1. Producto 1.2. Producto 1.3.	Indicadores Línea de base Marco de tiempo	Para cada indicador enumerado a la izquierda, una o más fuentes de datos necesita ser especificada. Por ejemplo "Encuesta de población activa trimestral". Los indicadores por cada producto como enumerados en el marco de resultados, con sus respectivos valores de referencia. Este marco de tiempo indica la fecha/marco de tiempo en el cual se espera alcanzar el valor meta.	Esta columna detalla cómo se recolectan los datos y la frecuencia de recolección. Por ejemplo, si la fuente de datos es la EPA trimestral, el método de recolección es a través del boletín EPA normal publicado por el Instituto de Estadística, mientras que la frecuencia puede ser cada dos trimestres o anuales.	Esta columna informa de la agencia de la ONU y / o socio nacional / local que se encarga de recoger los datos de seguimiento.	Riesgos Suposiciones Esta parte resume las principales hipótesis realizadas sobre la implementación del PC y enumera los riesgos detectados en la matriz de riesgos.

EVALUACIÓN

Hay dos tipos de evaluación para los programas conjuntos, en función de su duración. Para los programas conjuntos que duran hasta dos años sólo se requiere una evaluación (final). Para los programas conjuntos largos, dos ejercicios de evaluación tienen que ser planeados, uno a mitad de período y otro al final. Ejemplos de cómo manejar la evaluación intermedia y final se puede encontrar en la parte 3 de esta guía de capacitación.

INFORMAR

Existen dos formas principales de informar para los programas conjuntos: monitoreo y reportes anuales. Los reportes de monitoreo son preparados y presentados al Comité Directivo del programa conjunto dos veces al año e incluyen los planes de monitoreo y de trabajo actualizados. Los informes anuales comprenden una parte narrativa que detalla los progresos realizados y un informe financiero que resume los gastos certificados durante el período de referencia. Los modelos desarrollados por el Fondo para el logro del ODM para la ventana de empleo juvenil y migración están disponibles en las Guías de ejecución para los Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los ODM.¹¹ Los ejemplos de la estructura y el contenido de ambos informes se proporcionan en la Parte 2 de esta guía de capacitación.

71

ANTES DE PRESENTACIÓN

Antes de presentar el documento de Programa Conjunto para su aprobación, es aconsejable realizar una verificación final de todas las piezas preparadas. Esto se hace mediante la revisión de: i) el contenido técnico del programa conjunto (véase también la Parte 2 de esta guía), ii) el marco de la estrategia conjunta de programas, estructura y resultado (secuencia lógica de las actividades, productos y resultados); iii) el marco de rendición de cuentas (funciones y responsabilidades de todos los actores involucrados en la implementación); y iv) el seguimiento y la evaluación. La siguiente lista ofrece orientación sobre la comprobación final.

¹¹ La Guía de implementación está disponible en: <http://www.mdgfund.org/content/managementtools>



CONTENIDO TÉCNICO DE PROGRAMA CONJUNTO

- ¿El análisis de la situación identifica claramente el problema central y las relaciones causa-efecto? ¿Proporciona suficientes datos de referencia para la construcción de indicadores mensurables?
- ¿Los beneficiarios y las zonas geográficas de intervención son claramente identificadas?
- ¿El marco de gestión y coordinación se indica con claridad? ¿Fueron todos los socios nacionales y locales pertinentes consultados e incluidos en la definición del problema a abordar? ¿Eran los grupos de jóvenes que participan en la identificación de los problemas y en el diseño de estrategias para hacer frente a ellos? ¿Las funciones y responsabilidades de cada organismo de las Naciones Unidas y los asociados nacionales / locales fueron claramente articulado?
- Si se realizan las actividades, ¿se lograrán los resultados de SMART? ¿Son las actividades necesarias y suficientes para lograr los productos de SMART? Si se alcanzan todos los productos de SMART, ¿se producirá el producto relacionado?
- Si se producen los productos, ¿se logrará el resultado? ¿Están integradas los productos necesarios y suficientes para lograr el resultado? ¿Están los resultados relacionados con la población objetivo?
- Si se logra el resultado, ¿se va a contribuir a la consecución de los resultados de más alto nivel del MANUD (u otro marco al cual el PC está vinculado)?
- ¿Se identificaron riesgos probables? ¿Qué impacto tendrán en el logro de resultados? ¿Es la estrategia / plan de mitigación de contingencia realista y suficiente para minimizar los riesgos?
- A la luz de la lógica general del programa conjunto, ¿son los indicadores de validez, por ejemplo, realmente representan un avance? ¿Son los indicadores SMART? ¿Qué datos serán necesarios para medirlos? ¿La información es fácilmente disponible? ¿Puede ser recogidas por un precio razonable?
- ¿Los recursos y los plazos previstos son los adecuados para garantizar la aplicación eficaz de las actividades y el logro de resultados?
- ¿El plan de monitoreo y evaluación es robusto, coherente y en línea con los principios de gestión basados en los resultados?
- ¿La propuesta general técnica es coherente? ¿Todas las partes del programa conjunto son coherentes y consistentes? (marco de resultados -> responsabilidad -> presupuesto -> marco de tiempo -> plan de monitoreo.

LECCIONES APRENDIDAS



Un documento de PC bien diseñado, claro y técnicamente sólido facilita la ejecución, suaviza las relaciones y los esfuerzos de colaboración entre los diferentes socios, asegura una entrega rentable de productos y contribuye a maximizar el impacto de la intervención.



Hacer a un lado los problemas que puedan surgir durante la etapa de formulación del PC (diferentes ideas sobre la manera de abordar los problemas, las responsabilidades de los distintos socios, la falta de claridad en las prioridades nacionales respecto y así sucesivamente) sólo produce una ejecución engorrosa, retrasos y, finalmente, la ruptura de la comunicación entre los socios.



MÓDULO 4: Movilización de recursos

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN
EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN
UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



MÓDULO 4

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de este módulo de aprendizaje, el lector será capaz de:

- Desarrollar una estrategia de movilización¹² de recursos para un programa conjunto de empleo juvenil y migración.

RECURSOS



Coincidir socios potenciales con resultados/ productos de los programas conjuntos



Enfoque de movilización de recursos

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS CONJUNTA

Una estrategia conjunta de movilización de recursos es diseñada cuando el programa conjunto se enfrenta a un déficit de recursos - es decir, de fondos disponibles de los organismos participantes de la ONU-, y utiliza fuentes presupuestarias y extrapresupuestarias de financiamiento. Estas incluyen fondos temáticos - como el F-ODM- y socios nacionales.

El desarrollo de una estrategia conjunta de movilización de recursos consiste en tres pasos:

- Mapeo de los socios potenciales y sus programas de desarrollo a nivel de país;
- Coincidir resultado/producto no financiado del programa conjunto con las prioridades de desarrollo de los socios potenciales;
- Desarrollar propuestas socio-específicas para la reducción de la brecha de recursos.



MAPEO DE SOCIOS POTENCIALES

El primer paso de una estrategia conjunta de movilización de recursos es realizar un mapeo de los diferentes donantes y sus prioridades de desarrollo clave en el plano nacional. La revisión de las intervenciones anteriores y en curso, llevada a cabo durante la formulación del programa conjunto, es un buen punto de partida para este ejercicio. Dicha asignación deberá:

01. Incluir las agencias gubernamentales, socios de desarrollo y otras partes interesadas (por ejemplo, empleadores y

¹² El contenido de este módulo fue adaptado de la *Nota de orientación sobre programación conjunta* del GNUM, disponible en: <http://toolkit.undg.org>

organizaciones de trabajadores, las fundaciones y las organizaciones de la sociedad civil);

02. Identificar las prioridades de desarrollo de cada socio y agendas para el país específico; y

03. Evaluar - teniendo en cuenta los recursos financieros y técnicos que cada donante puede poner a disposición a nivel nacional - el valor añadido que puede resultar de la cooperación con el Sistema de las Naciones Unidas.

COINCIDIR RESULTADOS NO FINANCIADOS CON PRIORIDADES DE SOCIOS A NIVEL NACIONAL

El segundo paso es coincidir las prioridades de desarrollo de los socios potenciales con los resultados en los que hay un déficit de recursos. Dado que el análisis en esta etapa involucra un número de socios potenciales, es mejor llevar a cabo una primera coincidencia a nivel de resultados (por ejemplo, por grandes ámbitos prioritarios) y dejar la coincidencia más exacta, de producto-nivel sólo para socios clave. Una vez que todos los socios potenciales hayan sido coincidentados a los resultados sin fondos, es necesario centrarse en los principales asociados, por ejemplo, los más propensos a estar abiertos a una asociación. Para identificar socios clave se puede tener en cuenta:

- Los recursos financieros o técnicos que el socio tiene a su disposición a nivel nacional;
- La existencia de una buena relación de trabajo del sistema de la ONU y/o el gobierno con el socio;
- El número de resultados que el programa conjunto y el socio tienen en común (es decir, el número de coincidencias realizadas);
- Otras de las ventajas comparativas del socio, como el asesoramiento técnico, el seguimiento de registro en el país, la fuerte presencia a nivel local y otros.

Los resultados de este ejercicio de clasificación permitirán elaborar una propuesta socio-específica basada en los resultados que son parte tanto del programa común como de la estrategia de desarrollo del socio. Para cada uno de los resultados estratégicos coincidentes, tal propuesta especifica cómo los resultados del PC contribuyen al logro de los objetivos estratégicos de los socios y el valor añadido que la ONU puede aportar a este proceso. El siguiente ejemplo muestra cómo la matriz de resultados del programa conjunto puede ser utilizada para hacer coincidir los socios potenciales con el resultado/productos no financiados





COINCIDIENDO SOCIOS POTENCIALES A LOS RESULTADOS/PRODUCTOS DEL PC (MARCO DE RESULTADOS)

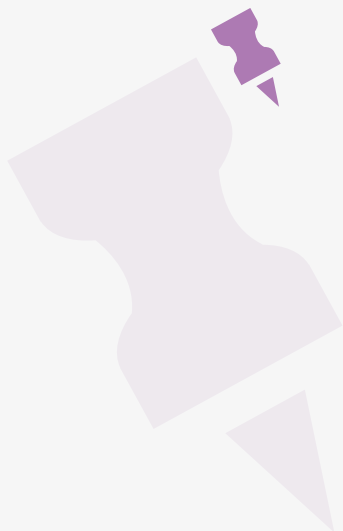
RESULTADO MANUD :

El resultado del PC, para el cual hay una brecha de recursos, será coincidente con las prioridades de los socios.

Resultado del programa conjunto 1 : Empleo juvenil es una prioridad para la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración (ENDI)

Productos del PC	Agencia ONU responsable	Socio implementador	Asignación de recursos			Socios potenciales y prioridades estratégicas	Socios principales, prioridades, valor añadido ONU
			Total	Comprometido	Brecha de recursos		
Producto PC 1.1. La capacidad de los políticos para abordar el nexo entre el empleo informal y la migración de los jóvenes es mejorado.		Recursos totales requeridos para entregar los productos.	250,000	100,000	150,000	Gob. Suecia: Buena gobernanza, políticas basadas en evidencias; Gob. Suiza: política de migración y programas de reintegración, EU: crecimiento inteligente y sostenible, mayor capital humano y movilidad de trabajadores, armonización de las políticas nacionales al acervo de la UE.	Socio clave: EU. Prioridades: creación de empleos, capital humano, empleabilidad juvenil, movilidad de estudiantes y trabajadores. Valor añadido de ONU: socio confiable para la entrega de asistencia en un gran número de áreas políticas; entendimiento común de prioridades de desarrollo (capital humano, lucha contra la exclusión social, construcción de capacidades).
Producto PC 1.2. Migración, creación de empleo y políticas de juventud de la INDE son alineadas con las estrategias del mercado de trabajo y operativas a través del Plan de Acción Nacional de Empleo Juvenil (PAN).			374,300	74,300	300,000	Esta columna enumera todos los socios potenciales (a nivel de producto) y prioridades por país.	Esta columna informa la base para la elaboración de las propuestas basadas en socios.
Producto PC 1.3.			188,000	188,000	0	Brecha de recursos total para el logro del Resultado 1.	
Resultado 1			812,300	362,300	450,000	Suecia: Gobernanza Suiza: Migración EU: política de empleo, empleo juvenil, empleabilidad juvenil, exclusión social	Coincidir socios potenciales y sus prioridades con resultados no financiados.

CONSEJOS



Es importante recordar que, como socios del Gobierno, las agencias de la ONU que participan en un programa conjunto están movilizando recursos para el país, y no para el sistema de las Naciones Unidas o de los distintos organismos de la ONU. Esto puede quedar claro a los socios potenciales mediante la participación de un Coordinador Residente (que representará a todos los organismos de las Naciones Unidas participantes, con independencia de las necesidades de financiación específicas) y un representante de los socios nacionales ejecutores en la presentación de propuestas de financiamiento. Si el ministerio que desempeña el papel de coordinador de los donantes es el ministerio principal del programa conjunto, acercarse a los donantes potenciales será más fácil.

DESARROLLAR PROPUESTAS SOCIO-ESPECÍFICAS

Una vez identificadas las sinergias específicas entre el programa conjunto y la agenda de desarrollo de los socios, una propuesta socio-específica se puede preparar (documento Word y PowerPoint) para ser discutida con cada socio.

Los socios potenciales pueden estar involucrados en reuniones individuales (si hay una base común amplia entre el PC y uno o más donantes) o a través de reuniones conjuntas de donantes (si el número de donantes potenciales es grande). La presentación de la propuesta a los donantes debe ser organizada por la agencia de la ONU, si se ha acordado, y el ministerio nacional líder, bajo la dirección del Coordinador Residente de la ONU.

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN

UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



PARTE 02

Implementación de
programas conjuntos de
empleo juvenil y migración



INTRODUCCIÓN

PARTE 02: IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS CONJUNTOS DE EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN

Cada programa conjunto debe determinar su propia modalidad de aplicación para la implementación de las actividades, entrega de los productos y logro de sus resultados. Las Guías de Ejecución de programas conjuntos del fondo para el logro de los ODMs ofrecen orientación sobre los procedimientos de implementación del programa conjunto (incluyendo revisiones del presupuesto, extensiones sin costo y el cierre del programa conjunto). También ofrecen términos genéricos de referencia para el Comité Directivo (denominado Comité de gestión del programa en el sistema de gobernanza del F-ODM), para el Director del Programa y los miembros del Equipo Directivo, una plantilla de la lista de las responsabilidades del ministerio de plomo, y los términos de referencia para la evaluación de mediano plazo y final.¹³

La parte 2 de esta guía de capacitación, por lo tanto, se centrará en algunos aspectos de la puesta en marcha del programa conjunto (Módulo 5), así como en las áreas técnicas más recurrentes incluidas en programas conjuntos sobre el empleo juvenil y migración (Módulos 6 a 10).

Estos últimos módulos, en particular, exploran la recopilación de información sobre el mercado laboral de los jóvenes; la formulación de políticas de empleo juvenil; el diseño de políticas y programas para la gestión de la migración laboral de los jóvenes; el desarrollo de programas de empleo juvenil; y la vigilancia y evaluación y rendimiento de las intervenciones de empleo juvenil.

Cada módulo va acompañado de ejemplos de prácticas llevadas a cabo por los programas conjuntos en materia de juventud, empleo y migración con el apoyo del F-ODM.



¹³ Estos pueden ser descargados de la página web del F-ODM en: <http://www.mdgfund.org/content/managementtools>

MÓDULO 5:

Pre-ejecución y puesta en marcha de los programas conjuntos

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN
EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN
UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN

MÓDULO 5

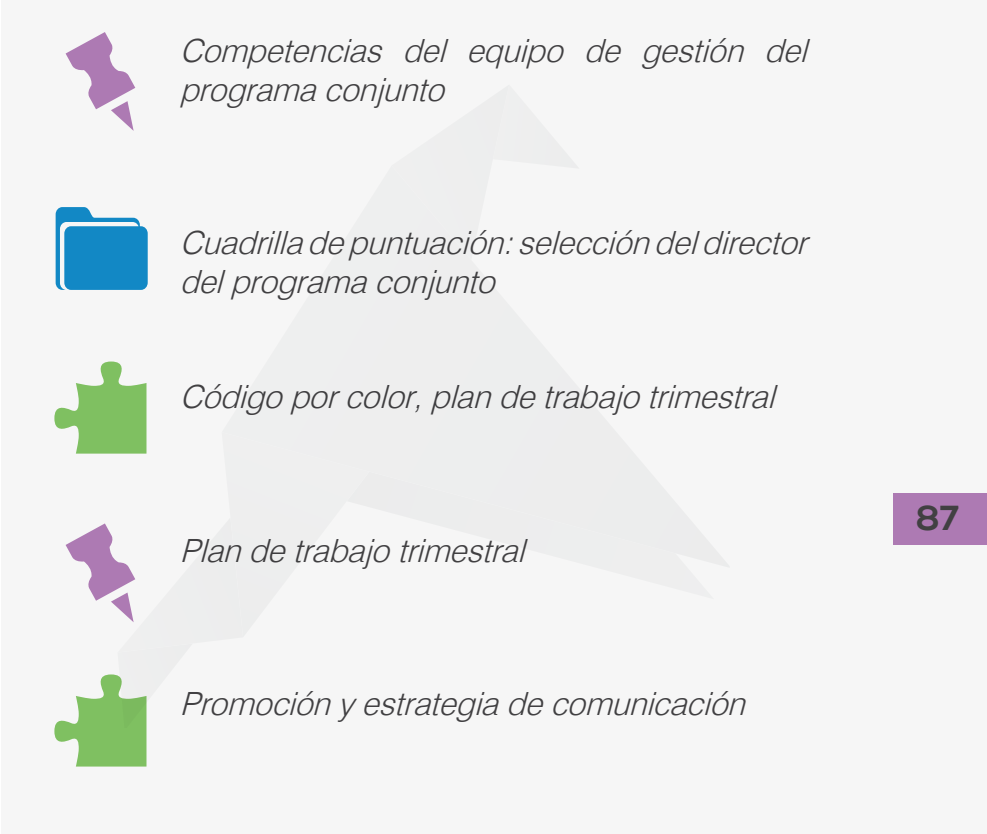


OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de este módulo de aprendizaje, el lector será capaz de:

- Gestionar los aspectos comunes de la fase de puesta en marcha de los programas conjuntos de empleo juvenil y migración.
- Desarrollar una estrategia de comunicación y promoción para los programas conjuntos.

RECURSOS



Competencias del equipo de gestión del programa conjunto

Cuadrilla de puntuación: selección del director del programa conjunto

Código por color, plan de trabajo trimestral

Plan de trabajo trimestral

Promoción y estrategia de comunicación

87

EJECUCIÓN DEL PROGRAMA CONJUNTO

La ejecución o implementación abarca todas las acciones necesarias para alcanzar los resultados de los programas conjuntos, es decir, la entrega oportuna de los insumos, la ejecución de las actividades para producir los resultados, el seguimiento de la entrega y el uso de los resultados del PC por los beneficiarios.

La ejecución se rige por el marco lógico y el acuerdo de gestión acordado en la fase de formulación. La implementación incluye generalmente tres etapas principales:

01. Pre-ejecución (selección y nombramiento del director del programa conjunto y de los miembros del equipo de gestión, la creación de una oficina conjunta de programas);

02. Puesta en marcha (revisión del diseño del programa conjunto, detallando los planes de trabajo trimestrales y perfeccionamiento del plan de vigilancia); y

03. Monitoreo de la ejecución (entrega de las actividades, producción de los productos e informar de los mismos).

Dado que la ejecución de cada programa conjunto dependerá del empleo de los jóvenes y los problemas específicos de migración que se abordarán, así como de los socios implicados y las estrategias desplegadas, el siguiente texto se ocupará únicamente de aquellas características que son comunes a todos los programas conjuntos y sobre los cuales se puede ofrecer alguna orientación.

PRE-EJECUCIÓN

La fase previa a la ejecución se centra en la finalización de los acuerdos de gestión, incluido el nombramiento del equipo directivo, la creación del sistema administrativo de oficina, y el establecimiento de canales de comunicación con todos los actores y socios.

Es en esta etapa del programa conjunto que la responsabilidad pasa del equipo de diseño al equipo de gestión del programa conjunto. Esta transferencia de las responsabilidades debe tener lugar tan pronto como sea posible después de la aprobación del Pc y del financiamiento. Esta es la razón por la cual la finalización de las medidas organizativas y de gestión, incluyendo la selección del director del programa y el equipo directivo, es la primera etapa de la implementación del PC.

SELECCIÓN DEL DIRECTOR DEL PROGRAMA CONJUNTO

Si el programa conjunto cuenta con una agencia de la ONU como líder, esta coordina la selección del director del programa. El equipo de diseño establece los requisitos técnicos para los cargos de director del programa conjunto y los miembros del equipo (términos de referencia), mientras que el proceso de selección se lleva a cabo después de la aprobación del programa conjunto y una vez que el presupuesto esté disponible para todas las agencias de la ONU involucradas.

CONSEJOS

La ejecución de los programas conjuntos de empleo juvenil y migración mostró que - dada la complejidad técnica de estos programas - es aconsejable designar personas que tengan las competencias técnicas específicas para gestionar los distintos componentes del programa, bajo la coordinación general de la Gestión de Programas. El Director del Programa, tiene que tener un conocimiento técnico específico (por ejemplo, el empleo de los jóvenes, o la gestión de la migración o área relacionada), así como la experiencia en la gestión de proyectos de cooperación técnica compleja. Los requisitos técnicos para cada miembro del equipo son diseñados en la etapa de formulación, en colaboración con todos los actores del programa conjunto.



Si el programa conjunto ha adoptado un mecanismo de gestión distributiva de los fondos y cuenta con un organismo principal de las Naciones Unidas, el Director del Programa está normalmente contratado (desde el punto de vista administrativo) por esta agencia principal. El proceso de selección, sin embargo, es un esfuerzo conjunto de los organismos participantes de las Naciones Unidas y los asociados nacionales.



Cada socio nacional / local responsable de la ejecución del programa conjunto tiene que nombrar a un coordinador, responsable de la ejecución oportuna de las actividades. Si el programa conjunto tiene un ministerio responsable, el punto focal de este Ministerio se encarga de coordinar las actividades de todos los demás socios nacionales/ locales y para la gestión de actividades en conjunto con el Director del Programa.



Los criterios para la pre-selección de candidatos a director del programa conjunto, son definidos por los Términos de Referencia (TdR). La formulación de los requisitos relacionados con el PC (y la diferencia de peso que cada uno de ellos tendrá en la selección final) dependerá del ámbito específico del programa conjunto. Por ejemplo, un proyecto de empleo juvenil que se centra en el desarrollo de políticas de empleo juvenil basadas en evidencias, necesitará de un director de programa familiarizado con la recopilación y el análisis de los datos del mercado de trabajo, así como el empleo y el diseño

de las políticas de empleo juvenil, monitoreo y evaluación. Cuanto menos competencia un candidato tiene en una o más de las áreas técnicas abordadas por el programa conjunto, más se tendrá que recurrir a expertos externos para obtener los productos y lograr resultados.

Un ejemplo de descripción del puesto de Director de Programa se adjunta en el Anexo 3. Las tareas técnicas se dejan en blanco, ya que dependen de las áreas específicas tocadas por el PC. El proceso es el mismo para cualquier miembro del equipo del PC que tiene que ser contratado en el exterior. Los currículos vitae de los aspirantes a los cargos de director del programa son preseleccionados por los representantes de las agencias de la ONU y los socios nacionales participantes, sobre la base de una tabla de evaluación, como la que se resume a continuación. Estas personas se convierten en miembros del comité de selección que pre-seleccionará y entrevistará a los candidatos para el puesto anunciado.

La puntuación se basa en la experiencia requerida por el programa conjunto (en el ejemplo a continuación, éste se relaciona con el desarrollo de políticas y programas de empleo de los jóvenes), así como en la educación, la experiencia y los idiomas, como establecido en los términos. Los candidatos con las puntuaciones más altas son preseleccionados para la entrevista. Las entrevistas se llevan a cabo sobre la base de una lista previamente preparada de preguntas (ejemplos se ofrecen al final de la tabla de evaluación), las mismas para todos los candidatos.

EQUIPO DE GESTIÓN

La selección de los expertos de las agencias de la ONU participantes asignados a la ejecución de los diversos componentes técnicos del programa, se realiza normalmente de acuerdo con la normativa específica de recursos humanos de las respectivas agencias de la ONU, sobre la base de los términos de referencia acordados en común (esto normalmente se realiza durante la fase de formulación del PC). Del mismo modo, los socios nacionales y locales designan a sus respectivos centros de coordinación sobre la base de términos de referencia previamente acordados (lista de las tareas básicas a realizar).





CUADRILLA DE PUNTUACIÓN PARA LA PRE-SELECCIÓN DE CANDIDATOS AL PUESTO DE DIRECTOR DE PROGRAMA

Candidato	EXPERIENCIA											EDUCACIÓN		IDIOMAS	Puntaje
	Años de experiencia	Experiencia en el país	Política (empleo juvenil, economía informal, migración)	Ejecución de programas de empleo, migración	Fortalecimiento institucional	Integración del género al empleo	Formación del personal, material de formación, guías	Gestión de la cooperación técnica	Experiencia en puestos similares en ONU	Master en economía o relacionado	ING	Otro			
	1 punto = 5 años (requerido)	1 punto	6 puntos por empleo juvenil; 5 puntos por empleo; 4 puntos por economía informal (área indicada)	6 puntos por políticas activas de mercado juveniles; 4 puntos por políticas activas de mercado, 2 puntos por otros programas de empleo (sólo área con máx. puntuación)	3 puntos por instituciones del mercado laboral y socios sociales	1 punto	1 punto	1 punto (requerido)	1 punto (requerido)	1 punto (requerido) indicar título	1 punto (nivel 4 requerido)	Indicar FR, ESP			
Individuo 1															
Individuo 2															
...															

Según términos de referencia

Estos títulos cambian de acuerdo a la experiencia técnica específica requerida por el PC

Según los términos de referencia

Ejemplos de preguntas para entrevista:

- Por favor preséntese brevemente y resuma su experiencia de trabajo en relación con la posición que está solicitando. ¿Qué habilidades interpersonales y competencias técnicas específicas traería como director del proyecto de PC?
- Se espera que el PC coopere con varias organizaciones de la ONU, organizaciones gubernamentales y organizaciones de trabajadores y de empleadores. ¿Cómo dirigiría ese proceso y aseguraría el compromiso y la contribución de todos los socios hacia los resultados del proyecto?
- ¿Qué consideraría usted como el primer paso en el diseño de políticas y programas de empleo para los jóvenes? ¿Qué harías primero en ayudar a las instituciones del mercado de trabajo en el desarrollo de una política de empleo de los jóvenes, que responda a las necesidades de los jóvenes y las necesidades del mercado de trabajo?
- Explique en mayor detalle las políticas y programas destinados a aumentar la demanda laboral y la oferta de trabajo. ¿Puede darnos un ejemplo de una medida que usted sugeriría para aumentar la demanda de trabajo de los trabajadores jóvenes en las zonas rurales deprimidas?
- ¿Cuáles son las características fundamentales de una política basada en derechos sobre la gestión de la migración de los jóvenes? ¿Puede darnos un ejemplo de intervenciones que pueden ser eficaces en la reducción de la fuga de cerebros?
- ¿Puede hablarnos de las características individuales que en el país / región X parecen obstaculizar / facilitar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo?
- ¿Puede dar ejemplos de las medidas de política que se pueden considerar para hacer frente a la economía informal?
- ¿Qué tipo de programas de empleo parecen funcionar mejor para las mujeres jóvenes? ¿Puede dar ejemplo de buenas prácticas?
- ¿Qué hacer cuando las prioridades cambian rápidamente? Denos un ejemplo concreto cuando esto sucedió. ¿Cómo lo resolvió?
- Como director de PC ¿cómo asegurarse de que el programa mantenga su pertinencia y eficacia a lo largo de la ejecución?

Competencia específica

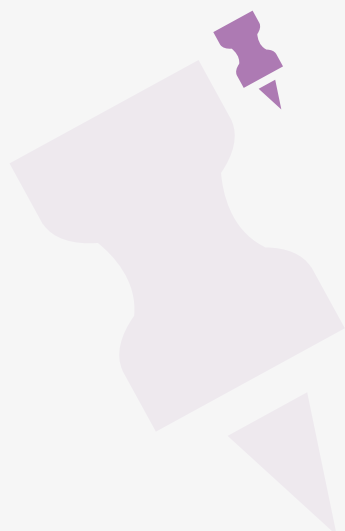
PUESTA EN MARCHA

La puesta en marcha del programa conjunto comprende una serie de actividades que comienzan tan pronto como el director del programa conjunto y los demás miembros del equipo son nombrados. Estas actividades incluyen:

- 01.** La revisión del diseño del programa conjunto y el plan de trabajo anual;
- 02.** El refinamiento del plan de monitoreo y evaluación, y
- 03.** La finalización de los arreglos financieros y operativos del programa conjunto (éstos varían según la opción de gestión de fondos seleccionados y no se elaboran en este módulo de aprendizaje).

Los resultados de la fase de puesta en marcha del programa conjunto se resumen en un informe inicial que se presentará al Comité de Dirección. Si tal informe es elaborado, por lo general se incluye la estrategia de comunicación y promoción que el programa conjunto utilizará durante la implementación.

CONSEJOS



La experiencia de los programas conjuntos de empleo juvenil y migración mostró que la aplicación es más efectiva cuando todo el equipo trabaja en la misma oficina, en las dependencias del (o cerca de) el ministerio de plomo. Esto facilita la comunicación y garantiza una participación efectiva, así como asesoramiento oportuno.



La organización de reuniones semanales entre los miembros del equipo del programa conjunto, el Director del Programa y el punto focal del ministerio principal sirven para compartir información sobre la realización de actividades, discutir los problemas / cuestiones que deben abordarse, y en general para organizar el trabajo sin depender de planes de trabajo más detallados.

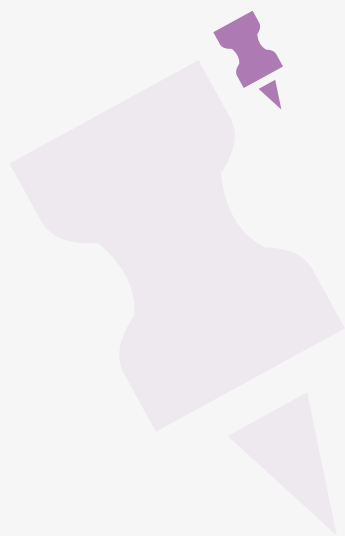
REVISIÓN DEL DISEÑO DEL PROYECTO

Durante la puesta en marcha, se requiere que el equipo de gestión revise el Documento del Programa Conjunto original (la situación puede haber cambiado, si había un desfase entre la formulación y puesta en marcha) para asegurar que los efectos, los productos y los plazos siguen siendo válidos y realistas. El marco de ejecución y el plan de trabajo anual elaborado en la formulación también se revisan, si es necesario. Los cambios están documentados en el informe inicial del programa conjunto, que se presentó y aprobó en la primera reunión del Comité Directivo del PC.¹⁴

PLAN DE TRABAJO TRIMESTRALES

El plan de trabajo que figura en el Documento del Programa Conjunto se reelabora en un plan de trabajo trimestral. Esto constituye la base de la organización del trabajo - por ejemplo, la planificación y la secuenciación de las actividades y tareas - y de la asignación de responsabilidades entre los miembros del equipo (véase el modelo en página 96).

CONSEJOS



El plan de trabajo trimestral debe tener datos suficientes para guiar al equipo de gestión en la ejecución de las actividades y transmitir con claridad la secuencia lógica de las actividades del programa conjunto. Dado que el plan de trabajo anexo al documento del PC generalmente sólo muestra las principales actividades (por ejemplo, llevar a cabo una encuesta de competencias profesionales entre una muestra representativa de los empleadores) se necesitan detalles adicionales para poner en práctica las actividades por ejemplo, i) la construcción de marco de la muestra y el cuestionario de diseño; ii) la capacitación de encuestadores y la realización de encuestas; iii) la introducción de datos y generación de tablas estadísticas; iv) la redacción y circulación del reporte analítico).



La sobrecarga de información en el plan de trabajo trimestral se debe evitar, ya que puede dar lugar a confusión y toma tiempo actualizar. El nivel de detalle del plan de trabajo dependerá también de la experiencia general del Director del PC, su estilo de gestión y la complejidad de las actividades a ser implementadas. Puede que sea mejor para el Administrador del PC celebrar reuniones semanales con los miembros del equipo de gestión para planificar y ejecutar las actividades, en lugar de comprometer cada tarea al plan de trabajo trimestral.

¹⁴ La preparación de un reporte de inyección no es obligatoria, pero puede ser útil para detallar la estrategia de ejecución del PC, cambios de documentos y reporte de las actividades planificadas para el primer trimestre.

Es en esta etapa de puesta en marcha que las investigaciones y encuestas - destinadas a dar forma al contenido de la asistencia técnica prestada y/o a completar/construir la línea de base para medir los logros - se llevan a cabo. Por ejemplo, muchos programas conjuntos de empleo juvenil y migración financiados por el F-ODM, realizaron encuestas ad hoc para detectar la propensión de los jóvenes a emigrar (tanto regular como irregular), identificar los factores de empuje y atracción más comunes y dar forma a los servicios que se darán con la asistencia del PC. Otros investigaron las prácticas utilizadas en los países vecinos para hacer frente a las nuevas cuestiones de políticas (como la integración de los servicios de empleo y de bienestar social, la prestación de servicios a través de medios de ventanillas únicas, etc.).

La fase previa a la puesta en práctica puede servir también al equipo del PC para dar forma a las estrategias de participación de los jóvenes, por ejemplo, decidir cómo los jóvenes serán comprometidos en la implementación del PC. Por ejemplo, se puede establecer un Consejo Juvenil de Asesoría al cual se puede otorgar recursos necesarios para contribuir a la elaboración de las políticas nacionales, o se puede abrir una cuenta de Facebook/Twitter para que los jóvenes participen en las actividades del PC.

EXPERIENCIA DE LOS PCs



Antes de la implementación, el programa conjunto de Empleabilidad de los jóvenes y retención en **Bosnia y Herzegovina** lanzó una encuesta (Youth Voices) para recabar las opiniones de los jóvenes sobre la forma de superar las barreras del mercado laboral. Los resultados de la encuesta se utilizaron para poner a punto las actividades del programa conjunto. Un portal web y una página Facebook de los Centros de Información, Asesoramiento y Capacitación (CISO) sirvió como una plataforma para dar a los jóvenes información sobre el mercado laboral, más oportunidades de educación, programas de prácticas, así como servicios de asesoramiento a través de Skype.



El programa conjunto de Protección y promoción de los derechos de los migrantes vulnerables en **China** estableció una plataforma, a través de las organizaciones de la sociedad civil que operan a nivel local, para que los jóvenes migrantes expresen sus necesidades. Esto con el fin de conformar mejor las políticas nacionales. El programa también preparó



educadores para impartir capacitación a los jóvenes migrantes.



En **Perú**, el programa conjunto de Promoción del empleo y mas MYPE de jóvenes y gestión de la migración laboral internacional juvenil facilitó la creación de un Comité de Diálogo Social Juvenil en el Trabajo dentro del Consejo Nacional de Trabajo para contribuir a la elaboración de las políticas nacionales de empleo juvenil. El programa también organizó tres foros de jóvenes para que los jóvenes participen en la toma de decisiones.

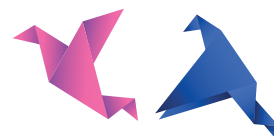


En **Filipinas**, el programa conjunto de Alternativas a la migración: trabajo decente para la juventud filipina, utilizó herramientas de medios sociales (Facebook) para compartir información y discutir temas relacionados con la juventud, empleo y migración.



En **Serbia**, el programa conjunto de Apoyo a los esfuerzos nacionales para la promoción del empleo y la gestión de la migración juvenil, utilizó medios de comunicación nacionales dirigidos principalmente a adolescentes y adultos jóvenes a difundir información sobre las oportunidades de empleo para los jóvenes en el país.

Una vez que el plan de trabajo trimestral se ha desarrollado, se incluye - junto con el plan de seguimiento revisado - el informe inicial que se presentará al Comité Directivo en su primera reunión.





CÓDIGO POR COLOR, PLAN DE TRABAJO DE PROGRAMA CONJUNTO TRIMESTRAL

El Resultado MANUD, el Resultado del PC, Productos y Metas están enumerados tal y como aparecen en el plan de trabajo anual preparado en la formulación. Si hay cambios, éstos necesitan ser documentados y aprobados por el Comité Directivo.

RESULTADO MANUD:

Resultado de programa conjunto 1:

Metas:

En el plan de trabajo trimestral, las principales actividades que se enumeran en el documento PC son más detalladas (en el nivel de las principales tareas a realizar) para facilitar su aplicación. El ejemplo de las actividades que se proporcionan aquí se refiere a la actividad principal enumerada en el marco de resultados como: "Recopilar y analizar datos sobre la transición de los jóvenes al trabajo decente, en particular sobre el empleo informal".

El plan de trabajo trimestral también informa de la cantidad prevista (presupuesto aprobado), el importe total comprometido, desembolsos, así como el porcentaje de entrega (monto desembolsado por encima del presupuesto aprobado).

En el plan de trabajo trimestral, estas dos columnas se pueden utilizar para enumerar la responsabilidad específica de las unidades / individuos de las agencias de la ONU y los socios nacionales / locales para la actividad principal.

Los trimestres del plan de trabajo están codificados por colores para indicar su estado (verde para completo, amarillo para en proceso/iniciado y rojo para atrasado).

El plan de trabajo trimestral también informa de la cantidad prevista (presupuesto aprobado), el importe total comprometido, desembolsos, así como el porcentaje de entrega (monto desembolsado por encima del presupuesto aprobado).

PLAN DE MONITOREO

Durante la puesta en marcha, el plan de monitoreo es revisado, si es necesario, para asegurar que se convierta en una herramienta útil para monitorear el progreso. La parte 3 de esta guía de capacitación ofrece un ejemplo de matriz de seguimiento que se puede desarrollar para facilitar el seguimiento de la ejecución.

PROMOCIÓN Y COMUNICACIÓN

La estrategia de promoción y comunicación de un programa conjunto tiene como objetivo contribuir a la promoción de los ODMs y las metas conexas, mediante la participación en: i) la promoción de los objetivos y principios de los ODMs, y ii) el desarrollo de alianzas estratégicas con actores clave en el sistema de la ONU, los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos, y la comunidad de desarrollo.

Para ayudar a los programas conjuntos en el desarrollo de estrategias de promoción, el F-ODM preparó la siguiente plantilla con resultados indicativos y productos que pueden ser adaptadas a nivel nacional.



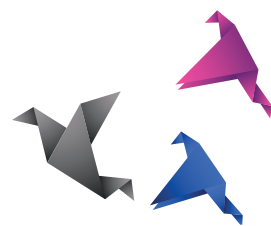
PROMOCIÓN Y ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

RESULTADOS	PRODUCTOS
01. El nivel de concientización y el apoyo a los ODM es incrementado, tanto a nivel político y a nivel público	• Alianzas con los medios de comunicación han sido establecidas para cubrir regularmente cuestiones relacionadas con los ODM y el Programa Conjunto; • Eventos clave son utilizados para dar a conocer y unir los esfuerzos de promoción de las diversas partes interesadas (de la ONU, gobiernos, sector privado y sociedad civil); • Los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil seleccionadas han sido establecidos para la implementación de campañas de promoción sobre los ODM; • Materiales de concientización han sido diseñados (folletos, notas informativas, boletines, historias de interés humano, anuncios de televisión, anuncios de radio) y distribuidos a lo largo de una serie de canales.
02. Los programas son impulsados por los mayores resultados de los ODM y la participación ciudadana en los procesos de los ODM es fortalecida	• Grupos / redes ciudadanas son fortalecidos a participar con mayor eficacia en los procesos de los ODM; • El diálogo es fortalecido entre los gobiernos locales y grupos de la sociedad civil en el programa conjunto y las metas de los ODM; • Prácticas innovadoras son documentadas y utilizadas para facilitar el aprendizaje, la ampliación y la promoción; • Alianzas de todo tipo son establecidas para apoyar el logro de los ODM.
03. Mejora de la rendición de cuentas y transparencia hacia todos los socios	• La identidad del programa conjunto es de marca y reconocida como un socio de confianza; • Rendición de cuentas a los ciudadanos en las zonas piloto comunes del programa es reforzada mediante su participación en el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos.

MÓDULO 6:

Información sobre el mercado laboral juvenil (IML)

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN
EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN
UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



MÓDULO 6

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de este módulo de aprendizaje, el lector será capaz de:

- Identificar y utilizar los principales indicadores estadísticos del mercado laboral juvenil, incluyendo aquellos para informar sobre los ODMs.

RECURSOS



ALBANIA: Módulo juvenil ad hoc adjunto a la EPA



SERBIA: Encuesta sobre habilidades ocupacionales



Indicadores del Mercado laboral juvenil



Desigualdad de educación y ocupación



TURQUÍA: Evaluación del mercado laboral (Antalya)



PERU: SIG-E. (Sistema de información geográfica para emprendedores)

FUENTES DE DATOS

La disponibilidad de información sobre el mercado laboral juvenil es esencial para identificar los problemas de empleo que enfrentan los jóvenes a nivel nacional y local, y para dar forma a las políticas y programas para hacerles frente.

Las principales fuentes de datos sobre el empleo juvenil son las encuestas nacionales de población activa, encuestas de establecimientos y los registros administrativos en materia de trabajo.

FUERZAS DE POBLACIÓN ACTIVA

Una encuesta de población activa (EPA) es una encuesta por muestreo de hogares y personas a cargo de las oficinas nacionales de estadística que se realiza de forma periódica para obtener datos sobre el número de empleados, desempleados y subempleados.¹⁵ Estas encuestas cubren características demográficas básicas de los distintos miembros del hogar (por ejemplo, sexo, edad, nivel educativo y estado civil) y las variables fundamentales de la mano de obra, tales como el estado de la actividad (ocupados, parados, no económicamente activa), las horas de trabajo, la ocupación principal, la rama de la actividad económica, la situación en el empleo, la razón para no buscar trabajo, los medios de búsqueda y la experiencia laboral.

Más de 170 países han realizado encuestas de población activa hasta la fecha, pero no todas se ejecutan de forma regular con la suficiente historia para permitir el análisis de las tendencias.¹⁶

Una encuesta reciente de población activa puede proporcionar una gama suficientemente amplia de información, pero para estimar las tendencias y analizar la evolución del empleo de los jóvenes se necesitan al menos dos encuestas. Cuando los datos de dos recientes encuestas de población activa no están disponibles, es posible analizar las tendencias del empleo juvenil mediante la comparación de los datos de una encuesta reciente de la población activa con los resultados del censo de población y otras encuestas nacionales de hogares (encuestas de ingresos y gastos de los hogares, o encuestas de usos múltiples generales del nivel de vida).¹⁷

Donde no hay encuesta de población activa reciente, un análisis preliminar del empleo juvenil se puede llevar a cabo en base a las cifras derivadas de los censos de población y otras encuestas nacionales de los hogares. Para obtener información esencial sobre la fuerza de trabajo juvenil y sus características también es posible unir un “módulo” de población activa a un programa de encuesta existente. Este enfoque puede ser una manera rentable de obtener datos fiables cuando una encuesta de población activa de pleno derecho no puede llevarse a cabo.



¹⁵ Hussmanns, Ralf, Farhad Mehran, y Vijay Verma, *Encuestas de la población activa, desempleo y sub-empleo, un manual de la OIT sobre conceptos y métodos*, OIT, Ginebra, 1990.

¹⁶ <http://www.ilo.org/dyn/lfsurvey/lfsurvey.home>

¹⁷ OIT, *Cuestionario metodológico sobre los ingresos de hogares y estadísticas de gastos, fuentes y métodos: estadísticas del mercado*, Volumen 6, Ginebra, 1996-2010, <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM6/E/SSM6.html>



ALBANIA - MÓDULO DE JUVENTUD AD HOC, ADJUNTO A LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA

El desarrollo del Plan de Acción Nacional de empleo juvenil en Albania - uno de los principales resultados del programa conjunto *Migración juvenil: cosechar los beneficios y mitigar los riesgos* - reveló la escasez de datos estadísticos para identificar los principales retos que enfrentan los jóvenes en el mercado laboral.

La falta de datos de referencia limita todo el proceso de formulación de políticas, así como el diseño de un sistema de monitorización para medir el logro de los objetivos de política de empleo juvenil. Para remediar este vacío, el programa conjunto apoyó al Instituto de Estadística, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo, Asistencia Social e Igualdad de Oportunidades (MoLSAEO), para desarrollar un módulo de encuesta ad hoc para documentar y comprender mejor el proceso de transición de los jóvenes de la escuela al trabajo. El módulo se dirigió a jóvenes que respondieron a la Encuesta de Población Activa (EPA) entre 15 y 29 años, que habían abandonado la educación formal o la formación continua. Los objetivos eran capturar ambos indicadores detallados tradicionales del mercado laboral (actividad, empleo y desempleo) y los datos de trabajo decente, es decir, principalmente los jóvenes trabajadores con empleos vulnerables, los jóvenes participan en la economía informal, el subempleo juvenil relacionada con el tiempo, el desánimo, el trabajo a tiempo parcial involuntario y el trabajo temporal.

Las preguntas del módulo juvenil ad hoc fueron adjuntadas a la Encuesta de Población Activa 2010 y se incluyeron en el cuestionario básico a partir de 2011.

103

ENCUESTAS BASADAS EN ESTABLECIMIENTOS

Las encuestas basadas en establecimientos se concentran en las características de las empresas y se utilizan para recopilar datos para el análisis de la demanda de mano de obra. Hay diferentes tipos de encuestas de establecimientos, cada una diseñada para obtener información específica (en la producción, el empleo y los ingresos medios, el nivel de habilidad y los salarios; empleos y vacantes; las futuras perspectivas de empleo, etc.). Las encuestas de establecimientos sobre el empleo y los ingresos proporcionan datos sobre el número de empleados remunerados y los salarios medios pagados. Las encuestas sobre ofertas de empleo están diseñadas para medir el stock total de ofertas de empleo en toda la economía. Miden la demanda insatisfecha de mano de obra y, en este sentido, son un reflejo del desempleo. Las encuestas de habilidades profesionales están orientadas a medir el nivel de conocimientos que poseen los trabajadores de las empresas privadas, identificar las carencias y necesidades de los empresarios en el corto y mediano plazo.

¹⁸ Hoffmann, Eivind, "Midiendo la demanda de trabajo," Boletín de la OIT en estadísticas laborales, 1992-1



SERBIA - ENCUESTA DE HABILIDADES OCUPACIONALES

Uno de los resultados del programa conjunto en Serbia - *Apoyo a los esfuerzos nacionales para la promoción del empleo y la gestión de la migración juvenil* - preveía la puesta a prueba de los programas activos del mercado laboral dirigidas a los hombres y mujeres jóvenes de 15 a 29 años en riesgo de exclusión social que viven en tres distritos del país

Para identificar los sectores económicos, ocupaciones y competencias más demandadas por las empresas - con el fin de diseñar programas de capacitación alineados con las necesidades del mercado de trabajo - el programa conjunto se asoció con la Oficina de Estadística de la República para ejecutar la Encuesta anual de Habilidades Ocupacionales. Estas encuestas miden los patrones de creación de empleo y de destrucción de empleo a nivel nacional y regional; exploran las tendencias de reclutamiento de personal, revisan las prácticas de formación de las empresas; e identifican las ocupaciones más demandadas en el corto (12 meses) y mediano plazo (3 a 5 años).

La Encuesta de Habilidades Ocupacionales actualmente recoge regularmente datos sobre la demanda de mano de obra utilizada para diseñar las políticas de empleo y formación profesional y pronosticar futuras necesidades de cualificación.

ENCUESTAS DE TRANSICIÓN DE LA ESCUELA AL TRABAJO

Dado que muchos países son incapaces de mantener programas estadísticos, la OIT desarrolló una metodología para llevar a cabo una encuesta de transición de la escuela al trabajo (ETET) a fin de recopilar información detallada sobre la situación del mercado laboral de los jóvenes cuando salen del sistema educativo. La ETET es un marco que combina dos estudios: uno que aborda los jóvenes (la oferta y las condiciones laborales del trabajo) y otro que se dirige a los empleadores (demanda de trabajo).¹⁹

La encuesta mide la transición - a partir del final de la escuela hasta el primer trabajo regular o satisfactorio - de jóvenes de 15 a 29 años.²⁰ Los jóvenes se clasifican en tres categorías, a saber:

01. Transitados: actualmente empleados en un trabajo regular o satisfactorio;

02. En transición: actualmente desempleados, o empleados en un trabajo temporario o insatisfactorio, o inactivos y no en

¹⁹ OIT, *Encuesta de transición de la escuela al trabajo: una guía metodológica*, OIT, Ginebra 2009.

²⁰ Un trabajo regular es definido en términos de duración del contrato o la duración prevista de la tenencia. Un concepto más estricto de transición se define como el paso de "el fin de la escuela hacia el primer trabajo decente", donde trabajo decente se define en función de criterios más estrictos, tales como, el empleo en la economía formal con toda la protección garantizada por la legislación laboral, acuerdos contractuales que satisfagan las expectativas del joven trabajador, pago por encima del salario medio mensual de los trabajadores jóvenes.

la escuela pero con el objetivo de buscar un trabajo en corto tiempo; y

03. Transición aún no comenzada: jóvenes aún en la escuela o actualmente inactivos sin la intención de entrar al mercado laboral.

El marco de transición de la escuela al trabajo proporciona la base para la obtención de la mayoría de los indicadores de oferta laboral de los jóvenes. Mientras que la encuesta de empleadores investiga las necesidades laborales actuales y futuras y las perspectivas de los empleadores sobre el conjunto de jóvenes demandantes de empleo disponibles y los trabajadores. Los resultados combinados de las dos encuestas proporcionan información sobre los desajustes en la oferta y la demanda de mano de obra joven y pueden guiar el desarrollo de políticas.²¹

DATOS ADMINISTRATIVOS

Los datos administrativos, es decir, los subproductos de los procedimientos administrativos, pueden ser una fuente barata y eficiente de información estadística. A medida que estos datos siguen la población objetivo durante periodos de tiempo, pueden ser una fuente útil de las estadísticas de flujo y de otros datos longitudinales. Las cifras, sin embargo, a menudo sufren de cobertura limitada. Además los conceptos y definiciones están casi siempre atados a regulaciones administrativas.

Las cifras administrativas del trabajo y la educación pueden ser útiles para el análisis del empleo de los jóvenes. Los datos administrativos relacionados con el trabajo se pueden obtener de las organizaciones de seguridad social, las oficinas de empleos públicos y privados, los planes de seguro de desempleo y las administraciones de la función pública. En los países con mercados de trabajo no organizados, sin embargo, estas fuentes administrativas a menudo no existen o están limitadas a categorías estrictamente definidas de los trabajadores. Los datos del Sistema Nacional de Educación proporcionan información sobre la calidad y el nivel de habilidad de los nuevos participantes en el mercado laboral.

INDICADORES DEL MERCADO LABORAL JUVENIL

El conjunto de datos necesario para un análisis exhaustivo del mercado de trabajo juvenil se muestra en el ejemplo siguiente.

²¹ La *Encuesta de transición de la escuela al trabajo: una guía metodológica* de la OIT (2009) proporciona los cuestionarios, guías y otras herramientas para diseñar e implementar la investigación a nivel nacional/regional.

²² Pember, Bob, *Estadísticas de trabajo basados en informes administrativos: Guías sobre la compilación y presentación*, OIT Equipo técnico multidisciplinario de Asia del Este (ILO/EASTMAT), OIT Oficina regional para Asia y el Pacífico, Bangkok, 1997.


INDICADORES DEL MERCADO LABORAL JUVENIL
OFERTA

Población	• Parte de niños (0-14) y jóvenes (15-24 o 29) de la población • Proporciones de dependencia
Educación	• Tasas de alfabetización • Logro académico • Tasas de matrículas brutas y netas
Fuerza de trabajo	• Tasa de fuerza laboral juvenil *
Empleo	• Proporción empleo juvenil - población * • Parte de jóvenes trabajadores a tiempo parcial/tiempo completo • Trabajo juvenil temporal
Desempleo	• Tasa de sub-empleo juvenil * • Proporción de desempleo juvenil • Tasa de sub-empleo juvenil de largo plazo • Proporción de tasa de sub-empleo de joven a adulto • Tiempo de sub-empleo por insuficiencia *
Inactividad	• Tasa de inactividad juvenil • Parte de jóvenes inactivos por razón de inactividad • Parte de jóvenes trabajadores desmotivados • Jóvenes ni en empleo ni educación o formación (Ni-Ni)

DEMANDA

Sector de actividad económica	• Empleo juvenil por sector de actividad
Ocupación	• Desajuste de ocupación y educación • Principales ocupaciones para los jóvenes
Situación en el empleo	• Jóvenes por estado en empleo *
Vacantes de trabajo	• Vacantes de trabajo por sector de actividad económica, tamaño de empresa y ocupación • Tasa de vacantes de trabajo

CONDICIONES DE TRABAJO

Horas de trabajo	• Horas de trabajo trabajadas por empleado joven/semana * • Horas anuales de trabajo para jóvenes * • Parte de las horas de trabajo en exceso de los jóvenes *
Ingresos del empleo	• Ingresos promedio de jóvenes (día o mes) • Parte de los jóvenes trabajando con tasa de pago baja * • Parte de jóvenes trabajando en empleo vulnerable • Parte de jóvenes trabajadores pobres * • Brecha de género en salarios *
Empleo informal	• Parte de jóvenes trabajando en economía informal *
Trabajo decente	• Trabajo infantil • Trabajo infantil peligroso <i>Todos los indicadores marcados con un asterisco</i>
Indicadores de empleo de los ODM	• Tasa de crecimiento de PIB por persona empleada • Proporción de empleo a población • Proporción de personas empleadas viviendo con menos de \$1.25-2.00 (PPP) al día • Proporción de trabajadores viviendo por cuenta propia y contribuyendo a familia

ANÁLISIS DEL MERCADO LABORAL JUVENIL

Un marco analítico simple para examinar los datos de empleo juvenil comprende: i) la comparación de los datos del mercado laboral de los jóvenes (15 a 24 años) con los datos de los adultos (25-64 años), ii) el examen de las variables de la fuerza de trabajo básicas para los diferentes grupos de jóvenes (adolescentes contra los adultos jóvenes, los hombres jóvenes contra mujeres jóvenes, jóvenes rurales y urbanos; mayorías étnicas contra las minorías, jóvenes con bajo nivel educativo contra jóvenes con alto nivel educativo); iii) la evaluación del desempeño de los indicadores de empleo juvenil en el tiempo, y iv) la evaluación comparativa de los indicadores juveniles frente a aquellos de los países vecinos, y/o agregados regionales y mundiales.

OFERTA LABORAL: POBLACIÓN JUVENIL

La población juvenil define el potencial de oferta de trabajo de un país. Mientras que la definición internacional de la población joven - personas de 15 a 24 años - es la norma, en los países donde la entrada en el mercado laboral se hace en una edad más avanzada, la definición puede extenderse a los adultos jóvenes de 25 a 29 años de edad.

Los indicadores utilizados para el análisis son: proporción de niños (0-14 años) y jóvenes (15 a 24 o 29) en la población total y las tasas de dependencia, por ejemplo, la proporción de niños (0 a 14) y las personas de edad avanzada (mayores de 65 años) sobre la población en edad de trabajar (15-64 años). Las altas relaciones de dependencia implican mayores gastos del gobierno en educación, salud, seguridad social y las pensiones.

107

EDUCACIÓN JUVENIL



Los indicadores de educación incluyen:

- *La tasa de alfabetización juvenil*: el porcentaje de jóvenes de 15 a 24 (o 29) años de edad que saben leer, escribir y hacer cálculos simples (aritmética).²³
- *Nivel de educación alcanzado*: el porcentaje de distribución de la población entre 15 y 24 años de edad de acuerdo con el nivel más alto de educación alcanzado o completado (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE).²⁴ Este indicador proporciona información sobre la población y la calidad del capital humano en el país (es decir, que se utiliza

²³ UNESCO, Instituto para las Estadísticas, *Guía técnica para los indicadores educacionales* Noviembre 2009, http://www.uis.unesco.org/template/pdf/EducGeneral/Indicator_Technical_guidelines_EN.pdf.

²⁴ UNESCO, *Clasificación estándar internacional de la educación 1997*, El instituto para estadísticas, Mayo 2006, Re-edición, <http://www.uis.unesco.org>.

como indicador de la calidad de las reservas de capital humano).

- *Tasa de deserción (por grado)*: la proporción de alumnos de una cohorte matriculados en un grado determinado, que ya no están inscritos en el año escolar siguiente. Al analizar el empleo juvenil, la tasa de deserción escolar proporciona información sobre el tamaño y la composición de los nuevos participantes en el mercado laboral.

FUERZA DE TRABAJO JUVENIL

La fuerza de trabajo juvenil (o la población joven económicamente activa) se refiere a todos los jóvenes de ambos sexos que suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos durante un período determinado.²⁵ La *tasa de participación en la fuerza de trabajo* mide la extensión de la población económicamente activa dentro de la población en edad de trabajar de un país (entre 15 y 64 años de edad, por lo general). Se define como la proporción de la población activa sobre la población en edad de trabajar y se expresa en términos porcentuales. La fuerza de trabajo es la suma de los ocupados y los desocupados.

Este indicador tiene un papel central en el estudio de los factores que determinan el tamaño y la composición de los recursos humanos de un país y en la elaboración de las proyecciones de la futura oferta de mano de obra.

EMPLEO JUVENIL

El empleo define a personas (por lo general de 15 años y más) que llevaron a cabo, en el período de referencia, cualquier trabajo remunerado (o pago en especie) por lo menos durante una hora. Trabajadores familiares no remunerados, que trabajaron por lo menos una hora en el período de referencia, se incluyen en el recuento del empleo.

El nivel de empleo agregado aumenta con el crecimiento de la población. Por lo tanto, la relación *empleo-población* (la proporción de personas empleadas por encima de la población en edad de trabajar) es un indicador importante de la capacidad de la economía para proporcionar puestos de trabajo para una población creciente. Una disminución en la relación empleo-población es un indicador de la desaceleración económica. A pesar de que una alta relación empleo-población se considera generalmente como positiva,

²⁵ OIT, Resolución concerniente las estadísticas de la población económicamente activa, empleo, sub-empleo y desempleo, 13va Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, Octubre 1982, <http://www.ilo.org/>.

el indicador por sí solo no es suficiente para evaluar el nivel de trabajo decente. Este indicador podría ser alto por razones que no son necesariamente positivas - por ejemplo, en las opciones en las que la educación es limitada, los jóvenes toman cualquier trabajo disponible, en lugar de permanecer en la escuela.

Dos indicadores de empleo adicionales son útiles para el análisis del empleo juvenil: el porcentaje de *empleo a tiempo parcial* y el *porcentaje de empleo temporal*.

El indicador sobre los trabajadores a tiempo parcial se centra en la proporción de personas cuyo horario de trabajo es inferior al “tiempo completo” sobre el empleo total. Dado que no existe una definición internacional acordada del número mínimo de horas por semana que constituyen el trabajo a tiempo completo, la línea divisoria se determina sobre una base de país por país (por lo general entre 30 y 40 horas a la semana).

El *empleo temporal* comprende el trabajo con un contrato de duración determinada, en contraste con el trabajo permanente en el que no hay fecha de finalización. El empleo con contratos temporales a menudo implica un conjunto diferente de obligaciones legales de los empleadores, por ejemplo, ciertos aspectos de la legislación de protección del empleo no se aplican a los contratos temporales. Los contratos temporales pueden jugar un papel importante en el proceso de transición de la escuela al mundo del trabajo. Sin embargo, en los últimos años, los mercados de trabajo en varios países desarrollados y en transición se han caracterizado por una creciente dualidad o segmentación. Estos términos se refieren, esencialmente, a la coexistencia de los trabajadores con empleo estable (es decir, indefinido) y otros trabajadores (jóvenes y adultos) con contratos de trabajo temporales, como los trabajadores de agencias y empleo de temporada u ocasional. Este último grupo de trabajadores puede llegar a ser ‘atrapado’ en trabajos temporales y / o precarios, con consecuencias negativas y duraderas sobre su apego al mercado laboral, los ingresos, las perspectivas de carrera y la satisfacción laboral. Para entender este fenómeno, hoy en día las encuestas de población activa miden la proporción de tiempo parcial involuntario y los trabajadores temporales, por ejemplo, la proporción de trabajadores a tiempo parcial y temporal que no pudo encontrar un trabajo a tiempo completo o permanente, respectivamente.

DESEMPLEO JUVENIL

El “desempleo” comprende todas las personas, por encima de la edad acordada para medir la población económicamente activa, que durante el período de referencia estuvieron i) “sin trabajo”, es decir, ni en trabajo remunerado ni auto-empleo, ii) “disponibles para trabajar” es decir, disponibles en el empleo asalariado o un empleo durante el período de referencia (o poco después), y iii) “en busca de trabajo”, es decir, que han tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente.

La tasa de *desempleo* se define como el porcentaje de la población económicamente activa (fuerza de trabajo) que está desempleada. Para los jóvenes, se utilizan cuatro medidas distintas:

- (a) tasa de desempleo de los jóvenes (el desempleo juvenil como un porcentaje de la fuerza laboral de los jóvenes);
- (b) relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes a la tasa de desempleo de los adultos;
- (c) el desempleo juvenil como porcentaje del desempleo total, y
- (d) el desempleo juvenil como proporción de la población juvenil.

La tasa de desempleo juvenil puede servir como un indicador útil de la salud del mercado de trabajo. El análisis de los cuatro indicadores anteriores puede mostrar los rasgos característicos del problema del desempleo juvenil a nivel nacional. Por ejemplo, en un país donde la tasa de desempleo juvenil es alta y la relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la tasa de desempleo de los adultos está cerca de uno, se puede concluir que el problema del desempleo no es específico de la juventud, sino al país en su totalidad. Cuando ambos indicadores son altos, los jóvenes tienen más dificultades para encontrar empleo que los adultos. El problema del desempleo se distribuye de forma desigual cuando, además de una elevada tasa de desempleo juvenil, la proporción de desempleo de los jóvenes al desempleo total es alta.

Las normas internacionales acerca del sub-empleo se limitan a la medición del sub-empleo en relación con el tiempo.²⁶ Las personas en sub-empleo en relación con el tiempo

²⁶ OIT, Resolución en relación a la medida del sub-empleo y situaciones de empleo inadecuadas adoptada por la 16va Conferencia Internacional de Estadísticas laborales, Ginebra, Octubre 1998.

comprenden todos los trabajadores que se encuentran: 1) dispuestos a trabajar más horas en su empleo actual o en un empleo adicional, 2) disponibles para trabajar más horas, y 3) trabajando por debajo del umbral definido de acuerdo a las circunstancias nacionales.

El *desempleo de larga duración* se ve en la cantidad de tiempo que una persona ha estado desempleada. La definición estándar de desempleo a largo plazo se refiere a todas las personas desempleadas con períodos continuos de desempleo que se extiende por un año o más.

INACTIVIDAD JUVENIL

La tasa de inactividad se define como el porcentaje de la población joven que no está ni trabajando ni buscando trabajo. Este indicador adquiere mayor importancia si se analiza en razón de la inactividad (tareas de cuidado, jubilación, invalidez, escolarizados, creencia que no hay trabajo disponible, la falta de voluntad para trabajar) por grupos de edad y sexo.

Un indicador que se utiliza cada vez más es la proporción de jóvenes que no están ni en empleo, ni en educación o formación (Ni-Ni). Este indicador capta dos grupos: (i) los jóvenes que están inactivos por razones distintas de la participación en la educación, y (ii) los jóvenes desempleados. En comparación con la tasa de inactividad juvenil, el indicador captura la proporción de jóvenes que permanece 'inactivo', y proporciona una mejor medición de los jóvenes a los cuales se les niega el acceso a las oportunidades de empleo.

Otro subgrupo de la fuerza de trabajo inactiva es el de los trabajadores *desalentados*. Aunque no existe una definición estándar internacional, se les puede definir como todas las personas no económicamente activas (es decir, no empleados o desempleados), disponibles para trabajar y que buscaron trabajo durante los últimos seis meses, pero no buscan trabajo activamente en el período de referencia, ya que creen que no hay trabajo disponible. Cuando los trabajadores desalentados son añadidos a la cuenta de los desempleados, se obtiene la llamada tasa de desempleo "relajada". La tasa de desempleo relajada puede medir mejor el grado de subutilización de la mano de obra en un país.

DEMANDA LABORAL: SITUACIÓN EN EL EMPLEO

La situación en el empleo clasifica los puestos de trabajo ocupados por jóvenes de acuerdo al tipo de contrato de trabajo, explícito o implícito, que el joven tiene. El indicador de la situación en el empleo distingue entre:

- (a) salarios y trabajadores asalariados (empleados);
- (b) empleadores;
- (c) trabajadores por cuenta propia; y
- (d) trabajadores familiares auxiliares (o trabajadores familiares no remunerados).

El desglose de la información de empleo por datos de la situación en el empleo es la base para describir el comportamiento de los trabajadores y las condiciones del trabajo. Una alta proporción de salarios y de trabajadores asalariados en un país puede significar un desarrollo económico avanzado. Si la proporción de trabajadores por cuenta propia (autónomos sin empleados a sueldo) es considerable, puede ser una indicación de un gran sector agrícola y de un bajo crecimiento de la economía formal.

112

JÓVENES TRABAJADORES POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

Sector de actividad económica se refiere a la actividad de la empresa en la que el joven está trabajando (también llamado el empleo por sector).²⁷ Correspondiendo los datos de empleo por sector de actividad económica y los datos sobre ofertas de empleo se puede proporcionar información sobre dónde se concentra la demanda de mano de obra y puede servir como una guía para los responsables políticos para el diseño de habilidades y programas de formación que tienen por objeto mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra juvenil.

JÓVENES EMPLEADOS POR OCUPACIÓN

La ocupación se refiere al tipo de trabajo realizado por una persona empleada, sin relación con el sector de actividad económica o la situación en el empleo. El estudio de las ocupaciones ejercidas por los trabajadores jóvenes y la comprensión de la relación entre ocupaciones y niveles de habilidad, y entre ocupaciones y niveles educativos, ayuda a dar forma a políticas de mercado laboral y de desarrollo profesional.

La nueva Clasificación Internacional de Ocupaciones (CIUO-08) clasifica las ocupaciones en 10 grandes grupos ocupacionales

²⁷ La mayoría de países utilizan la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), para clasificar las actividades económicas.

y utiliza la Clasificación Internacional de la Educación (CINE) para definir cuatro grandes categorías de niveles de habilidad. Un método simple para medir la falta de coincidencia entre educación y ocupación, utiliza el nivel de educación alcanzado y la clasificación ocupacional de un dígito aplicado al trabajo principal.

La falta de coincidencia se define como la situación en la que el nivel educativo de los trabajadores jóvenes es más alto que el nivel de estudios requerido por el trabajo principal. La no coincidencia puede ser representada esquemáticamente como se muestra en el siguiente ejemplo, donde las áreas sombreadas representan la falta de coincidencia.

CIUO-08 Grupos principales		FALTA DE COINCIDENCIA ENTRE EDUCACIÓN Y OCUPACIÓN COMO FUNCIÓN DEL CIUO Y EL CINE							
		CINE-97 Alcance educativo							
		0	1	2	3	4	5	6	
		CIUO-08 Nivel de habilidades							
		1 ^{ro}		2 ^{do}			3 ^{ro}	4 ^{to}	
1	Directores								
2	Profesionales								
3	Técnicos y profesionales asociados								
4	Personal de apoyo administrativo								No coincidencia
5	Trabajadores de servicios y vendedores								
6	Trabajadores agricultores, forestales y pesqueros calificados								
7	Oficiales operativos y artesanos								
8	Operadores de instalaciones y máquinas								
9	Ocupaciones básicas								
0	Ocupaciones militares								

El análisis de los datos sobre las ocupaciones proporciona información sobre las ocupaciones con mayor concentración de jóvenes en relación a los adultos. Esto se obtiene mediante el cálculo del porcentaje de jóvenes en cada ocupación y clasificando las ocupaciones de acuerdo a este porcentaje. Otro tipo de análisis identifica las ocupaciones a las que se dedican la mayoría de los jóvenes. Esto se consigue mediante la clasificación de las ocupaciones por su frecuencia en función del número de trabajadores jóvenes empleados. Una simple comparación entre las principales ocupaciones de los hombres y mujeres jóvenes, respectivamente, apunta a los niveles de segregación ocupacional en el mercado laboral.

VACANTES DE TRABAJO

El número de puestos de trabajo vacantes en una economía refleja la demanda insatisfecha de mano de obra, así como los posibles desajustes entre las cualificaciones de los desempleados y las requeridas por los empleadores.

Los datos de los puestos de trabajo vacantes generalmente se desglosan por actividad económica, ocupación y tamaño de la empresa, pero no por categoría de edad. Las cifras de los puestos de trabajo vacantes también pueden ser analizadas en términos de tasas: la tasa de puestos de trabajo vacantes es la relación entre el número de puestos de trabajo vacantes con la suma de todos los empleados y el número de puestos de trabajo vacantes. La tasa de vacantes de la industria puede ser analizada a través del tiempo para identificar la expansión y la contracción de las industrias, o para detectar sectores con signos de mayor y más temprana de expansión.



TURQUÍA – EVALUACIÓN DEL MERCADO LABORAL (ANTALYA)

El objetivo del programa conjunto de Turquía: *Crecimiento con trabajo decente para todos*, es reducir la pobreza mediante la mejora de las oportunidades de trabajo para las mujeres y los jóvenes, sobre todo entre las poblaciones migrantes vulnerables en la región de Antalya. Para informar sobre el desarrollo de las políticas de empleo juveniles y el diseño de programas de formación profesional, el programa conjunto se asoció con el Servicio Público de Empleo Estatal (KUR) a fin de evaluar la situación del mercado laboral en Antalya.

La investigación identificó diez sectores económicos prioritarios con potencial de crecimiento y con potencial de ofrecer oportunidades de trabajo decente para los jóvenes. La evaluación proporcionó datos ocupacionales detallados (nivel de 2 dígitos) sobre la fuerza de trabajo actual; examinó la participación de las mujeres jóvenes en los mercados laborales locales y regionales; e identificó la escasez y excedentes de habilidades.

Esta experiencia sirvió para desarrollar un modelo de investigación para su uso a nivel nacional y regional, con miras a publicar regularmente y difundir Perspectivas Ocupacionales.

INDICADORES DE TRABAJO DECENTE HORAS DE TRABAJO

Las cifras de empleo deben ser analizados en conjunto con los datos sobre las *horas de trabajo*, para distinguir las diferentes intensidades de trabajo.

Existen dos principales medidas relacionadas con el tiempo de trabajo: el número total de horas que las personas empleadas trabajan durante una semana, y las horas anuales de trabajo. Los datos se agregan por separado para hombres y mujeres y de acuerdo con los siguientes rangos de horas: i) menos de 20 horas a la semana, ii) entre 20 y 29 horas, iii) entre 30 y 39 horas, iv) entre 40 horas y 47 horas (que se consideran como horas de trabajo normales), y v) 48 horas de trabajo por semana y más (el punto de corte adoptado para la medición de “exceso de horas de trabajo”, como uno de los indicadores de trabajo decente). La prevalencia de exceso de horas de trabajo en los trabajadores jóvenes puede apuntar a salarios inadecuados en el trabajo principal.

INGRESOS DEL EMPLEO

Los ingresos relacionados con el empleo cubren todos los pagos, en efectivo, en especie o en servicios, que son recibidos por los trabajadores asalariados. Incluye los ingresos relacionados con los salarios y con el autoempleo. Hay tres indicadores utilizados por los salarios:

01. *Tasa salarial* es la tasa de remuneración por empleado en un determinado puesto de trabajo. Incluye los sueldos básicos, las dotaciones por costo de vida y otras prestaciones pagadas regularmente. Se excluyen los pagos por horas extraordinarias, bonificaciones y pagos de seguridad social de los empleadores.

02. *Ingresos* es la retribución en efectivo o en especie a los empleados, por el tiempo trabajado junto con la remuneración por el tiempo no trabajado (vacaciones anuales y otros permisos pagados).

03. *Coste laboral* es el costo que incurre el empleador por el trabajo de reclutamiento. Incluye los ingresos, los gastos de seguridad social de los empleadores, los impuestos sobre los costes laborales y otros gastos como el transporte y la ropa de protección.

BRECHA SALARIAL

La brecha salarial es un indicador estadístico que se utiliza para comparar los ingresos de diferentes grupos de trabajadores. Se calcula como un porcentaje, dividiendo los ingresos anuales promedio del grupo de interés (por ejemplo, las mujeres) contra otro grupo de referencia (de los hombres en este ejemplo). La brecha salarial entre jóvenes y adultos se utiliza como un indicador de la situación de los ingresos de los jóvenes respecto a los adultos.

TRABAJADORES POBRES Y TRABAJADORES CON BAJOS INGRESOS

El principal indicador utilizado para el control de reducción de la pobreza y el progreso hacia el logro del ODM 1, es la proporción de la población que vive por debajo de las líneas internacionales de pobreza de USD 1,25 y de USD 2 al día (o un nivel de pobreza a nivel nacional definido). Los trabajadores pobres son la proporción de personas que trabajan pero tienen ingresos por debajo del umbral de la pobreza sobre el empleo total. La categoría de los trabajadores con bajos salarios incluye todos los empleados - que trabajan 40 a 48 horas a la semana - cuyos ingresos mensuales totales son inferiores al 60 por ciento de los ingresos mensuales promedios.²⁸

116

JÓVENES EN EMPLEO INFORMAL

Muchos jóvenes que no pueden encontrar un trabajo decente tratan de ganarse la vida aceptando trabajos informales. De acuerdo con las normas estadísticas internacionales, el empleo informal se define en el caso de los empleadores y de los trabajadores por cuenta propia en cuanto a las características de su empresa, y en el caso de los trabajadores en cuanto a las características de su relación laboral.²⁹

Las empresas de empleadores informales se definen en función de uno o más de los siguientes criterios: (i) tamaño por debajo de un determinado número de trabajadores, y (ii) la falta de registro de la empresa o de sus empleados. Para los trabajadores, la relación de trabajo es informal si, en la ley o en la práctica, no se es sujeto a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o el derecho a las prestaciones laborales (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales o enfermos salir y así sucesivamente).³⁰

²⁸ Reunión tripartita de expertos en la medición del trabajo decente, OIT, Ginebra, 8-10 Setiembre 2008, Informe del Presidente.

²⁹ OIT, *Resolución sobre la medición del empleo en el sector informal*, adoptado por la 15va Conferencia Internacional de Estadísticos laborales, Ginebra, 1993, y *Guía sobre la definición estadística del empleo informal*, adoptado por la 17va ICLS, Ginebra, 2003.

³⁰ La OIT está ultimando un manual sobre conceptos y métodos para la medición del empleo informal (y el empleo en el sector informal).

La OIT y el Grupo Delhi de Comisión de Estadística de las Naciones sobre el sector informal y el sistema de cuentas nacionales, Manual de encuestas sobre el empleo informal y el sector informal, de próxima publicación.

Los trabajadores familiares, los trabajadores por cuenta propia dedicados a la producción de bienes exclusivamente para el propio uso de su hogar y los miembros de las cooperativas de productores informales, son considerados como trabajadores informales.

INDICADORES ODMs

El Objetivo de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas sobre el empleo busca el logro del empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.³¹ Cuatro indicadores específicos se utilizan para monitorear el progreso:

01. Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada (*productividad del trabajo*);

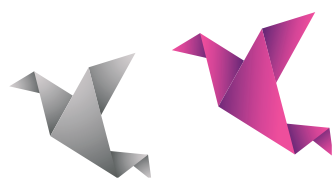
02. Proporción de empleo a población;

03. Proporción de personas empleadas viviendo con menos de USD 1.25 por día (o menos del umbral de la pobreza a nivel nacional); y

04. Proporción de trabajadores por cuenta propia y trabajadores que contribuyen a la familia en el empleo total (*empleo vulnerable*).

117

PRODUCTIVIDAD LABORAL



La productividad laboral se estima por lo general sobre el número total de horas trabajadas, ya que los cambios en el empleo total pueden esconder variaciones en el promedio de horas trabajadas. Estas pueden ser causadas por la evolución de los trabajos a tiempo parcial o a tiempo extra, la ausencia de trabajo o cambios en los horarios normales. Cuando las estimaciones sobre las horas trabajadas son escasas, el empleo total se utiliza para medir la mano de obra utilizada en la producción de bienes y servicios.

La productividad laboral se puede utilizar para evaluar la probabilidad que tiene el entorno económico del país de crear y mantener oportunidades de empleo decente con una remuneración equitativa. Existe evidencia empírica de que la relación entre el crecimiento de la productividad y la reducción de la pobreza es más alta cuando el crecimiento de la productividad y el crecimiento del empleo van de la

³¹ División Estadística de la ONU, *Lista oficial de los indicadores del ODM* op. cit. Para un documento reciente sobre el progreso y los desafíos ver *Erradicar pobreza extrema y hambre, Documento temático sobre ODM 1*, Parte B. Empleo y trabajo decente completo, Informe conjunto por OIT., WFP and FAO, 2010.

mano. En consecuencia, es necesario medir el crecimiento del empleo y la productividad para evaluar si el proceso de desarrollo va en la dirección correcta. Además, el aumento de la productividad a menudo influye en el entorno social y económico de manera positiva, lo que conduce a la reducción de la pobreza a través de inversiones, cambios sectoriales, comercio, progreso tecnológico y aumento de la protección social. Aunque el aumento en la productividad no garantiza una mejora en la reducción de la pobreza, sin aumento de la productividad, las mejoras en las condiciones de trabajo son menos probables de ocurrir. Con un aumento limitado en la productividad, la economía ve un pequeño aumento en los salarios de los trabajadores y no hay potencial adicional para crear nuevos puestos de trabajo.

EMPLEO VULNERABLE

El empleo vulnerable es una nueva medida relativa a las personas que trabajan en condiciones precarias. Debido a que los contribuyentes en una familia (trabajadores familiares) y los trabajadores por cuenta propia tienen menos probabilidades de tener acuerdos formales de trabajo, prestaciones y programas de protección social y están más expuestos a los riesgos del ciclo económico, se les clasifica como “vulnerable”.

El indicador es sensible al género, ya que, históricamente, el trabajo familiar está dominado por las mujeres. También hay una conexión entre el empleo vulnerable y la pobreza: si la proporción de empleo vulnerable es grande, puede ser un indicio de pobreza generalizada. Esta conexión se debe a que estos trabajadores carecen de protección social y redes de seguridad para protegerse de los momentos de baja demanda económica, y con frecuencia son incapaces de generar ahorros suficientes para compensar los riesgos.

El indicador tiene, sin embargo, algunas limitaciones. Algunos asalariados también tienen un alto riesgo económico (por ejemplo, los trabajadores pobres y de bajos salarios) y algunos trabajadores por cuenta propia pueden estar muy bien y no ser vulnerables en lo absoluto. Pero, a pesar de estas limitaciones, el empleo vulnerable es relevante sobre todo en las economías menos desarrolladas y emergentes, debido a su fuerte correlación con las tasas de pobreza.

LECCIONES APRENDIDAS



La implementación del programa conjunto del F-ODM de juventud, empleo y migración ha demostrado que la construcción de conocimiento sobre el mercado laboral juvenil tiene un papel importante que desempeñar para comprender mejor los obstáculos que los jóvenes enfrentan en la obtención de un trabajo decente, y los factores que los empujan hacia el abandono escolar prematuro y la migración interna o externa.



La información confiable sobre el mercado de trabajo es fundamental para el diseño y seguimiento de las políticas de empleo juvenil (véase el siguiente módulo), así como para el desarrollo de programas y servicios dirigidos a los jóvenes (véase el estudio de caso del Perú más adelante).



PERU: SIG-E. (SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA PARA EMPRENDEDORES)

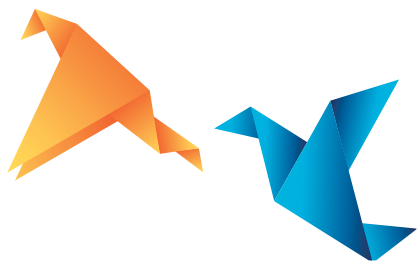
El Sistema de información geográfica para emprendedores (SIG-E) es un sistema de información tecnológica que proporciona información en tiempo real a los jóvenes empresarios potenciales.

El software combina los datos recogidos a través del Censo de establecimientos (que cubre a las empresas formales e informales) y el Censo de la población, para proporcionar información sobre las empresas (tipo, dirección, número de empleados, volumen de ventas, las ventas mensuales promedio y así sucesivamente) y la población (edad, nivel de educación sexual, el ingreso promedio, viviendas, etc.) de una zona geográfica determinada, lo cual sirve para llevar a cabo un análisis de mercado.

Mantenido por la oficina nacional de estadística, se puede acceder al SIG-E a través de Internet (<http://sige.inei.gob.pe/sige>), pero también se ofrece reuniones cara a cara en un departamento especializado del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. La cobertura de acceso a Internet es de aproximadamente 5,000 jóvenes al mes a nivel nacional, con un total de 26,000 entradas desde su creación en 2011.

MÓDULO 7: Formulación de políticas de empleo juvenil

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN
EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN
UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



MÓDULO 7

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de este módulo de aprendizaje, el lector será capaz de:

- Comprender los pasos del ciclo de políticas de empleo juvenil;
- Identificar cuándo el empleo juvenil es una prioridad para las políticas nacionales;
- Describir los principales elementos para el diseño de una política de empleo juvenil.

RECURSOS



Coordinación institucional



Incorporando el empleo juvenil en la Estrategia Nacional de Empleo: PERÚ y SERBIA



El ciclo político



Identificando las prioridades del empleo juvenil en el marco de políticas nacionales



Revisión de políticas con un impacto en el empleo juvenil



Árbol de problemas y objetivos



TURQUÍA – Plan nacional de acción de empleo juvenil



Criterios para priorizar las opciones políticas



Análisis costo-efectividad y costo-beneficio



Desarrollo de políticas de empleo juvenil

EL DESAFÍO DEL EMPLEO JUVENIL HOY EN DÍA

En 2013 existían más de 73 millones de jóvenes en busca de trabajo en todo el mundo.³²

En promedio, los jóvenes tienen entre dos y tres veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos. En 2012, la proporción media de la tasa de desempleo entre un joven y un adulto – que mide el número de jóvenes desempleados por cada adulto desempleado – se estimó en 2,7 a nivel mundial, mientras que en el Medio Oriente, se estimó en 4, en África del Norte den 3.9 y en el Pacífico en 4.5.

Alrededor del 40 por ciento de todos los jóvenes trabajadores – o 228 millones – viven en situación de pobreza ya que ganan menos del equivalente a USD 2 al día. Los trabajadores jóvenes también están desproporcionadamente representados en trabajos mal remunerados (es decir, trabajos que pagan menos de dos tercios del salario medio). Por ejemplo, en Brasil, más de un tercio de los jóvenes trabajadores están en empleos mal pagados en comparación con el 18,5 por ciento de los trabajadores adultos. En los países de la Unión Europea y en los Estados Unidos, las mujeres y los hombres jóvenes tienen entre 2,5 y 5,8 veces más probabilidades de tener un empleo mal pagado en comparación con el promedio nacional.

En general, los trabajadores jóvenes están sobrerepresentados en la economía informal en comparación con los adultos. Por ejemplo, en los países de América Latina, la participación de los jóvenes trabajadores en la economía informal es 30 por ciento más alta que la de los adultos. Las estimaciones para Europa del Este señalan que un tercio de los trabajos para jóvenes son generados dentro de la economía informal. En muchos países del continente africano, la economía informal es el mayor proveedor de empleos para jóvenes. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo el 96,2 por ciento de los trabajadores jóvenes están empleados informalmente, mientras que en Camerún la tasa es de 88.6 por ciento del total del empleo juvenil.

Hay una incidencia cada vez mayor de puestos de trabajo no estándar entre los jóvenes. El deterioro de la calidad de los empleos disponibles para los jóvenes trabajadores se evidencia en la progresiva expansión del tiempo parcial involuntario y el empleo temporal. Por ejemplo, en la Unión Europea el empleo a tiempo parcial entre los jóvenes aumentó de 25,6 a 29 por ciento entre 2007-2010, con casi un tercio de jóvenes trabajando a tiempo parcial involuntario. Un número

³² OIT, *Tendencias globales del empleo juvenil*, OIT, Ginebra 2013.

cada vez mayor de jóvenes se han desanimado y han dejado el mercado de trabajo. En los países de la Unión Europea – donde este problema es particularmente grave – existen unos 7,5 millones de jóvenes que no tienen ni empleo ni educación o capacitación (Ni-Ni), lo cual significa un aumento de casi 2 puntos porcentuales entre 2008 y 2010.

¿CUÁL HA SIDO LA RESPUESTA HASTA AHORA?

En los últimos años el empleo juvenil ha adquirido una importancia creciente en las agendas de desarrollo nacionales y globales. Pese a ciertos progresos, la implementación de políticas eficaces para el empleo juvenil continúa siendo un desafío en muchos países.

Se reconoce cada vez más que el trabajo decente para los jóvenes no puede ser alcanzado a través de intervenciones fragmentadas y aisladas. Por el contrario, se requiere de un enfoque coherente centrado en una estrategia integrada para el crecimiento y la creación de empleos, y de intervenciones específicas que ayuden a los jóvenes a hacer frente a las barreras que encuentran en el mercado laboral.³³

A fin de afrontar de manera eficaz el desafío del empleo juvenil, se requiere de una acción sostenible, determinada y concertada por un gran número de actores. La responsabilidad primera para la promoción del trabajo decente para los jóvenes corresponde a los gobiernos nacionales. Por lo tanto, se necesita de coordinación entre las diferentes instituciones y agencias gubernamentales, a nivel central y local, a fin de asegurar una coherencia entre las diferentes políticas que normalmente están bajo la responsabilidad de diferentes ministerios y agencias de gobierno.

Los interlocutores sociales pueden aportar su experiencia acerca del mundo del trabajo al debate sobre políticas de empleo juvenil. Como representantes de personas afectadas por las medidas, las organizaciones juveniles pueden ser portavoces de los intereses de los jóvenes.

Dentro de este marco político, el sector privado – el mayor proveedor de empleo – puede enfocar sus esfuerzos en el desarrollo de actividades productivas y empresas sostenibles que tengan como objetivos clave la creación de trabajo decente y el desarrollo de recursos humanos.

³³ OIT, *La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción*, Resolución y conclusiones de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012

EXPERIENCIA DE LOS PCs



Cooperación inter-institucional en políticas de empleo juvenil: La experiencia de países de América Latina.

La experiencia de los programas conjuntos en materia de juventud, empleo y migración ha puesto de manifiesto el valor que la coordinación institucional y la cooperación pueden ofrecer a la formulación y gestión de políticas de juventud.

- ✓ En **Ecuador**, la Mesa de coordinación interinstitucional para la juventud - establecida bajo los auspicios del programa conjunto de *Juventud, Empleo y Migración: reducción de la inequidad en Ecuador* - ofreció un espacio para los jóvenes, las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil para planificar intervenciones de empleo juvenil. Las actividades se basaron en los respectivos mandatos de los actores involucrados y tuvieron por objeto dar respuestas coherentes a las necesidades de los jóvenes en empleo, y reducir al mínimo la duplicación de esfuerzos.
- ✓ En **Nicaragua**, un comité intersectorial – liderado por el Ministerio de Trabajo y que comprendía más de 20 instituciones gubernamentales, representantes de trabajadores y empleadores, y representantes de organizaciones juveniles – desarrolló el *Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente para la Juventud* (2012-2016). El Comité tuvo la responsabilidad de la ejecución, supervisión y seguimiento del Plan. Este mecanismo de coordinación institucional fue establecido con la asistencia técnica del programa conjunto de *Desarrollo de capacidades nacionales para la mejora de las oportunidades del empleo y el autoempleo para los jóvenes*.
- ✓ En **Paraguay**, la Junta Nacional de Empleo Juvenil (JNE) fue creada por decreto como una entidad interinstitucional de coordinación encargada de la planificación y coordinación de las políticas de empleo de los jóvenes. Se compone de 23 instituciones públicas y privadas, representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores y miembros de organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de esta iniciativa, apoyada por el programa conjunto "*Capacidad económica de programas conjuntos y oportunidades para la inclusión social*", es diseñar e implementar una política de empleo juvenil a fin de aumentar las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes a través de acciones legislativas, diseño y ejecución de programas y diálogo social.

Fuente: Basado en información y material recolectado de los programas conjuntos.

¿QUÉ INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL?

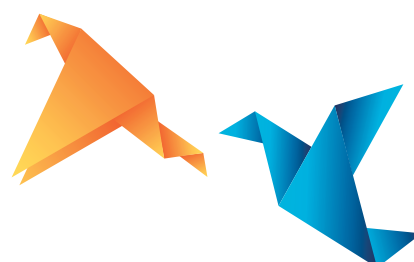
La elección de los instrumentos políticos más apropiados para la promoción del empleo juvenil a nivel nacional depende del contexto socio-económico específico, de la naturaleza y magnitud del desafío del empleo juvenil, de las políticas existentes, de los recursos disponibles, y de la capacidad de ejecución.

Dar prioridad al empleo juvenil significa integrar objetivos explícitos de políticas de empleo juvenil, metas y resultados a las estrategias nacionales clave y a la política de empleo de un país.

Estas políticas y estrategias buscan definir el desarrollo económico y social de un país, lo que requiere de una gran cantidad de recursos nacionales.

El proceso de desarrollo de políticas de empleo juvenil puede tomar diferentes enfoques. En general, los aspectos prioritarios de esta política pueden ser:

- 01.** asignar prioridad al empleo juvenil en estrategias de desarrollo nacionales y/o políticas de empleo;
- 02.** desarrollar una política de empleo específica, estrategia y/o plan de acción; o
- 03.** incorporar prioridades de empleo juvenil en políticas de desarrollo juvenil generales.





ASIGNANDO PRIORIDAD AL EMPLEO JUVENIL: LAS POLÍTICAS NACIONALES DE EMPLEO DE PERÚ Y SERBIA

El programa conjunto *“Promoción de empleo y microempresas entre jóvenes y gestión de la migración laboral juvenil”* apoyó al Gobierno del **Perú** en el diseño de una política nacional de empleo (2010-2014), que tenía como prioridad el empleo juvenil. Esta prioridad fue hecha operacional a través de la implementación de un plan de acción nacional para el empleo juvenil, el cual contenía una serie de reformas para la creación de empleo decente, la mejora de la empleabilidad juvenil, la promoción de la iniciativa empresarial y la protección de los jóvenes trabajadores migrantes. Las reformas se enfocaron en facilitar la transición de los jóvenes hacia el trabajo, la modernización de servicios de orientación profesional, el desarrollo de un programa nacional de capacitación para jóvenes empresarios, el diseño de un sistema de información que simplifica la evaluación del mercado, y el establecimiento de servicios de información y orientación para jóvenes migrantes.

El programa conjunto *“Apoyo a los esfuerzos nacionales para la promoción del empleo de los jóvenes y la gestión de la migración”* en **Serbia**, ayudó al gobierno a incorporar objetivos de políticas de empleo juvenil en los marcos nacionales de desarrollo. Esto se hizo a través del desarrollo de la nueva estrategia nacional de empleo (2011-2020) que contiene seis objetivos de empleo de los jóvenes medibles. Más específicamente, para el 2020, se espera que: i) las tasas de actividad juvenil y empleo se incrementen; ii) la tasa de desempleo juvenil (a 24 por ciento) disminuya; iii) la proporción de desempleo juvenil y desempleo total disminuya; y iv) aumente la parte de adolescentes y jóvenes adultos en educación (a 90 por ciento y 40 por ciento respectivamente).

Fuente: Basado en información y material recolectado de los programas conjuntos.

EL CICLO DE POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL

El marco para el desarrollo de una política de empleo juvenil se basa en un enfoque de ciclo de políticas.

Tal enfoque prevé un análisis de la situación; la identificación de los principales problemas de empleo juvenil; la generación de opciones políticas; la planeación para implementación; y un monitoreo y evaluación constantes.



CICLO DE POLÍTICAS



129

Las principales etapas del proceso de desarrollo de políticas de empleo juvenil se resumen a continuación.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

La primera etapa en el desarrollo de políticas de empleo juvenil gira entorno a la evaluación de la situación de los jóvenes en el mercado laboral a través de: i) el análisis de datos estadísticos sobre el mercado laboral disponibles; ii) la revisión de políticas y programas de empleo y mercado laboral afectando el empleo juvenil; y iii) la evaluación del marco institucional que gobierna el mercado laboral juvenil.

01. Análisis de datos

El análisis de datos estadísticos tiene dos objetivos principales. Primero, ayuda a identificar aquellos factores que pueden influenciar los resultados del mercado laboral juvenil. Este proceso permite crear un perfil de aquellos jóvenes con

¿EL EMPLEO JUVENIL ES UNA PRIORIDAD NACIONAL?

más probabilidad de riesgo (ver Módulo 6 de esta guía de capacitación). Segundo, permite la creación de una línea de base para la formulación de objetivos políticos e indicadores que se utilizarán para monitorear la implementación de la política y evaluar su impacto.

02. Revisión de políticas de empleo juvenil pasadas y en curso

La revisión de políticas comienza desde el análisis de marcos de desarrollo nacionales (ej. reducción de la pobreza, desarrollo económico) para identificar si éstos contienen objetivos y/o metas relacionadas con el empleo juvenil.

Un simple marco puede ser utilizado para este ejercicio (ver ejemplo a continuación). Si tales políticas tienen objetivos y metas específicas relacionadas al empleo juvenil, el siguiente nivel de análisis deberá determinar si hay un progreso en sus logros.

Un seguimiento lógico sería asegurar un monitoreo constante del progreso o, en caso haya poco avance, identificar las razones de la falta de progreso y proponer una estrategia para poner en primer plano la prioridad del empleo juvenil.

Si estas estrategias y planes no contienen objetivos o metas específicos, la revisión comprueba hasta qué punto la prioridad del empleo juvenil ha sido reflejada en la política de empleo nacional y sus planes de implementación.

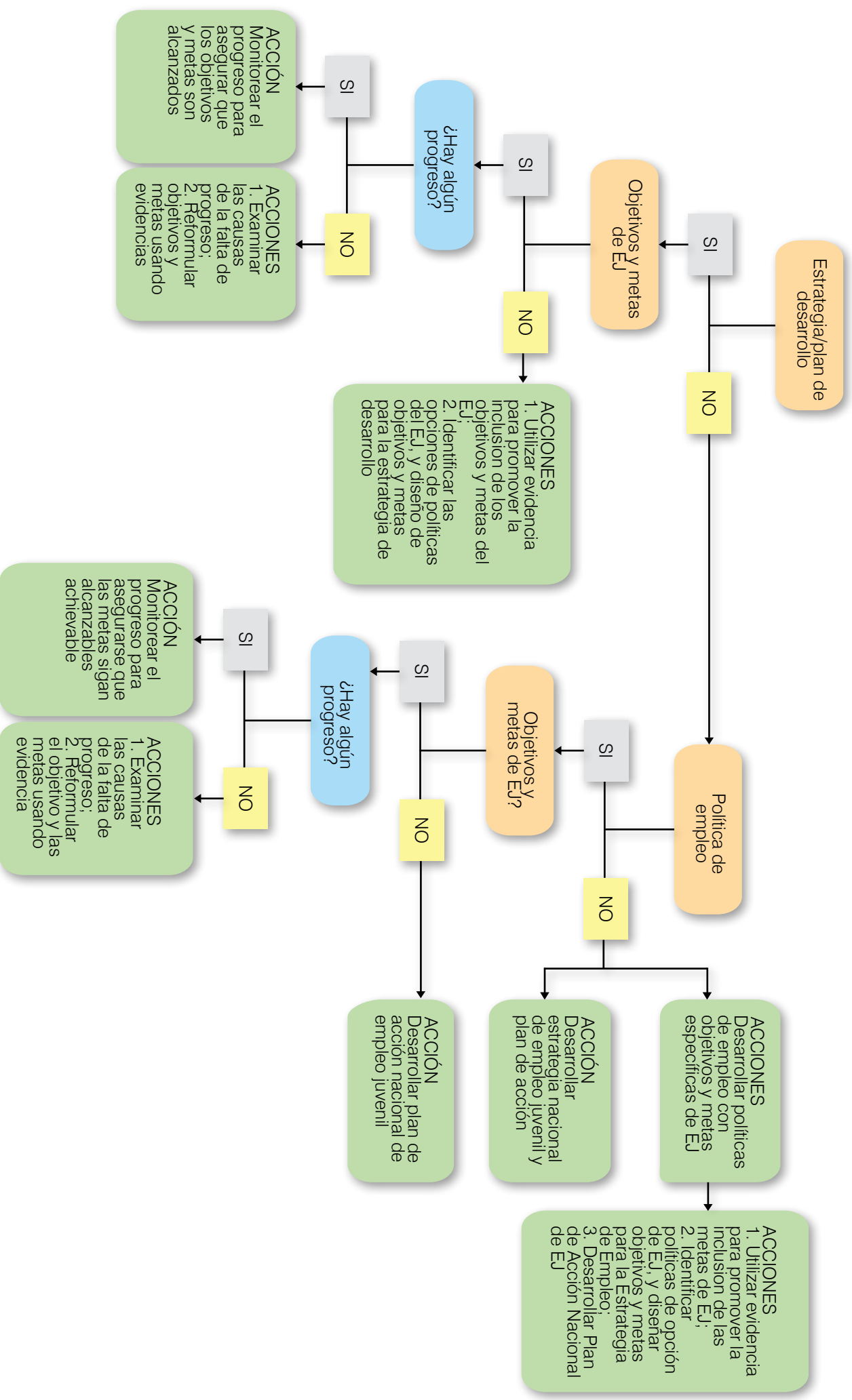
Si este es el caso, la revisión se lleva a cabo junto con un enfoque aplicado para las estrategias y planes de desarrollo nacional. Si no, se debe determinar la forma de proceder, ya sea revisar política de empleo o formular un plan de acción para implementar las prioridades de empleo juveniles. Un ejercicio similar al descrito anteriormente será realizado en lo que respecta a las políticas de desarrollo juveniles.

Si ninguna de las políticas arriba mencionadas contiene prioridades de empleo juvenil, y existe un interés nacional en el tema, los responsables políticos pueden considerar desarrollar un Plan de Acción Nacional (PAN).³⁴

³⁴ Ver Rosas, G., Rossignotti, G. *Guía para la preparación de Planes de Acción Nacional en Empleo Juvenil*, OIT, Ginebra, 2008.



IDENTIFICANDO LAS PRIORIDADES DEL EMPLEO JUVENIL Y LOS MARCOS DE POLÍTICAS NACIONALES



Después de haber concluido el análisis de la situación, se realizará una revisión y evaluación completas de las políticas que afectan el empleo juvenil, prestando igual atención a las políticas que afectan tanto la demanda como la oferta laboral (ver figura a continuación). Esto incluirá una revisión del funcionamiento y eficacia de las instituciones del mercado laboral existentes (ej. mecanismos de fijación de salarios, legislación de protección del empleo).

Los resultados de esta revisión ayudarán a los responsables políticos a comprender los principales problemas identificar prioridades y considerar diferentes opciones políticas que puedan ser realizadas para tratar el empleo juvenil.



REVISIÓN DE POLÍTICAS QUE INFLUYEN EL EMPLEO JUVENIL

POLÍTICAS DEL LADO DE LA DEMANDA

Políticas macro económicas (ahorros e inversiones, fiscal, monetario, tasa de cambio, políticas de comercio)

Desarrollo del sector privado (ej. agricultura, industria, desarrollo de empresa)

POLÍTICAS DEL LADO DE LA OFERTA

Políticas sociales

Educación y capacitación

POLÍTICAS DEL MERCADO LABORAL E INSTITUCIONES

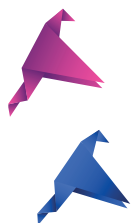
Sueldos, costos laborales, legislación de protección del empleo (EPL)

Protección social (ej. seguro de desempleo, asistencia social)

Políticas activas del mercado laboral

03. Revisión del marco institucional

Esta revisión es la parte final del análisis. Incluye la evaluación del papel de:



- Instituciones gubernamentales con mandato en empleo juvenil a nivel central y local;
- Servicios Públicos de Empleo (SPE) y agencias de empleo privadas (PrEAs);
- Organizaciones de empleadores y de trabajadores; y
- Organizaciones comunales y de la sociedad civil.

Este ejercicio sirve para identificar las principales características de los mecanismos de coordinación, y evaluar el nivel de capacidad administrativa e institucional. Esto es importante para evaluar la viabilidad de las diferentes opciones políticas que serán consideradas antes de la formulación final de la política.

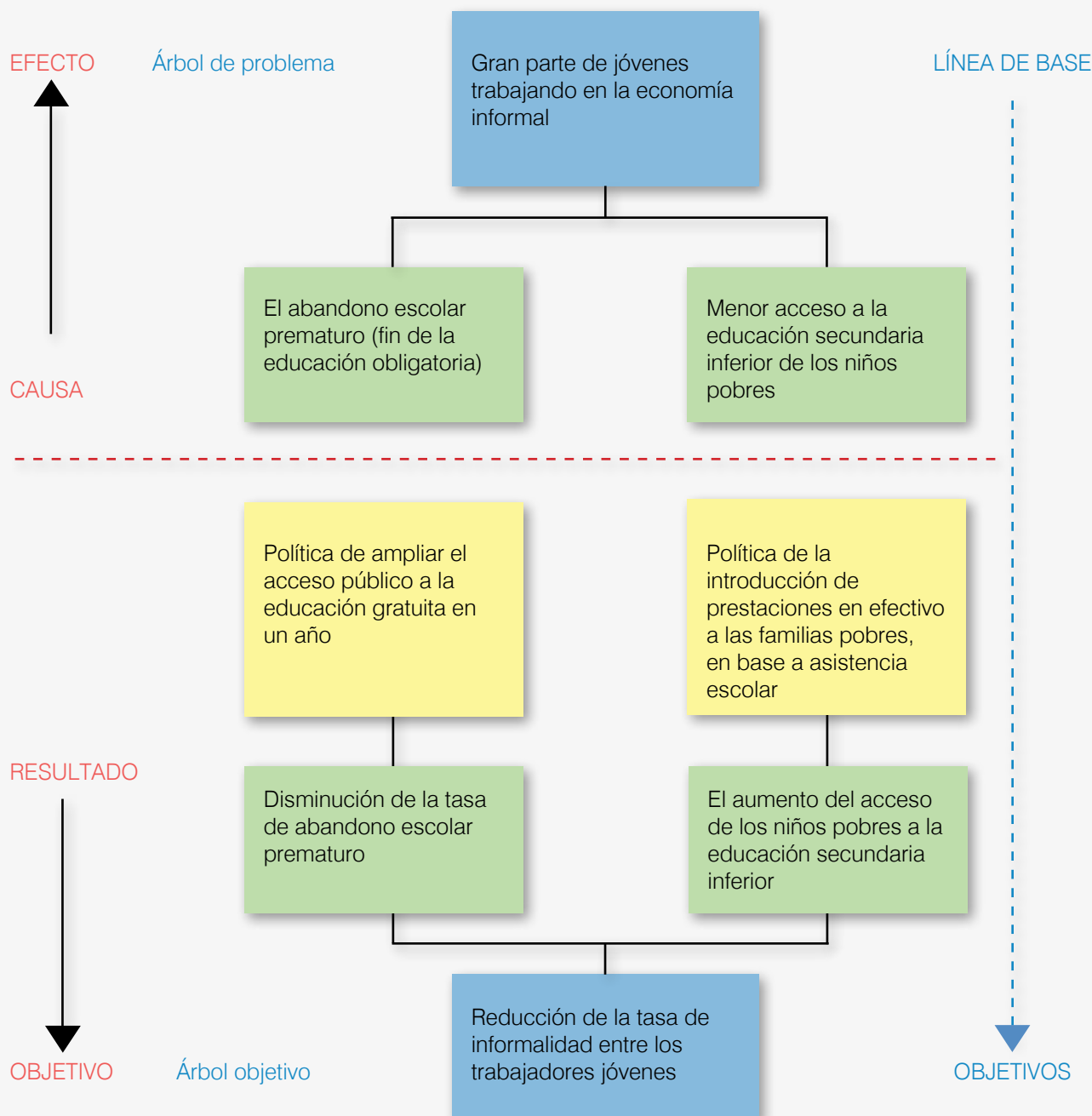
IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS DE EMPLEO JUVENIL

Los resultados del análisis de la situación ayudan a identificar los problemas. Un tema complejo – que es determinado por la conjunción de varios problemas – necesitaría ser desdoblado en una serie de problemas más detallados. Esto a fin de permitir que cada uno de ellos sea analizado más fácilmente.

Un *análisis de causa-efecto* muestra los vínculos entre la razón que generó un evento dado y el resultado que tiene en el mercado laboral. Esto proporciona los medios para generar ideas sobre la razón por la cual el problema se produjo, las posibles causas y el impacto en el mercado laboral (efecto).



ÁRBOL DE PROBLEMA Y OBJETIVO



Después de haber analizado todos los problemas a tratar y la cadena de causa-efecto, sería importante clasificar los mismos problemas en orden de prioridad y seleccionar aquellos que deben abordarse por la política de empleo juvenil. Esto también implicará negociaciones entre los diferentes actores que están nuevamente involucrados en el proceso de desarrollo de políticas.



TURQUÍA - PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE EMPLEO JUVENIL

El programa conjunto *Crecimiento con trabajo decente para todos* apoyó el gobierno de Turquía en el desarrollo de un Plan de Acción de Nacional de Empleo Juvenil (PAN).

El desarrollo del PAN fue un esfuerzo integral, multi-partidario en el cual participaron más de 10 instituciones y organizaciones. El proceso de desarrollo incluyó: i) la implementación de una serie de talleres temáticos sobre migración y mercado laboral, instituciones del mercado laboral, inclusión social, género y la pobreza, empleo rural; ii) la identificación de los problemas del empleo juvenil; iii) el establecimiento de áreas prioritarias de intervención; y iv) el desarrollo de objetivos, resultados e indicadores. Las lecciones aprendidas de las experiencias de Austria y Eslovenia en el diseño, seguimiento y evaluación de los políticas de empleo juvenil también fueron instrumentales para ajustar algunas de las intervenciones previstas.

Un número de factores garantizan la sostenibilidad del PAN turco. En primer lugar, el plan estaba alineado a la Estrategia Nacional de Empleo puesto en marcha por el gobierno en 2011. En segundo lugar, tanto en los Servicios Públicos de Empleo y el Ministerio a cargo del empleo se comprometieron recursos financieros para el logro de los objetivos del PAN. En tercer lugar, los expertos de las instituciones participantes en el desarrollo del PAN también estaban involucrados en su implementación. Por último, el PAN se adaptó a nivel local por los Consejos Provinciales de Empleo durante la formulación de los planes provinciales de política de empleo.

Fuente: información proporcionada por la gestión del programa conjunto "*Crecimiento con trabajo decente para todos*".

ESTABLECIENDO LOS OBJETIVOS DE POLÍTICAS

Los objetivos de la política de empleo juvenil se definirán sobre la base de los principales problemas identificados en el análisis de la situación. La relación causa-efecto ayuda a diseñar el objetivo de política. Por ejemplo, en un país donde uno de los principales retos del empleo juvenil se relaciona con una alta participación de jóvenes trabajando en la economía informal, el objetivo de la política de empleo juvenil será “reducir el empleo informal entre los jóvenes trabajadores”. Si la causa de estos altos índices de informalidad radica en el abandono escolar prematuro, las opciones de política que se pueden considerar se referirán a la introducción de un año adicional de escuela, la intervención temprana para identificar a los estudiantes que tienen dificultades, o las transferencias en efectivo a los hogares condicionados a la asistencia escolar.

Los objetivos deben ir acompañados de una o más **metas**. Metas cuantificables y verificables ofrecen puntos de referencia para medir los progresos realizados en la consecución de los objetivos y para evaluar el impacto de la intervención.

La fijación de objetivos debe incluir la definición de la *línea de base*, es decir, el punto (o situación actual) antes de la aplicación de la política. La línea de base se puede expresar en porcentaje, con niveles o cocientes. Esta información debe ser proporcionada por el análisis de la situación y se refieren tanto a las medidas cuantitativas y cualitativas del empleo.

Los objetivos deben ser específicos, medibles, alcanzables, pertinentes y de duración determinada (SMART). Más concretamente, los objetivos son *específicos* cuando articulan claramente lo que está por hacerse; *medibles* cuando pueden ser comparadas con la línea de base; *alcanzables* cuando pueden ser factibles de cumplirse con los recursos disponibles; *pertinentes* cuando responden a los problemas identificados, y de *duración determinada* cuando miden el progreso dentro de un plazo específico para la aplicación de la política. En el ejemplo anterior, por ejemplo, si la línea de base es una proporción de empleo informal entre los jóvenes de 30 por ciento, el objetivo podría ser *la reducción del empleo informal entre los jóvenes en un 10 por ciento a finales de año xyz de implementación de políticas*.

GENERACIÓN DE OPCIONES DE POLÍTICAS

El establecimiento de prioridades de políticas se basa en la identificación y la evaluación de una serie de opciones que permiten a los responsables políticos elegir la combinación de políticas que consideren más eficaces para abordar los problemas prioritarios y alcanzar el (los) objetivo(s) del empleo juvenil.

Al igual que en las demás políticas, las opciones de política de empleo juvenil pueden ser el resultado de posibles intervenciones en varios ámbitos políticos (por ejemplo, políticas macroeconómicas, sectoriales y sociales, las políticas de educación y formación, las políticas de desarrollo empresarial, y políticas del mercado de trabajo).

La evaluación de las opciones de políticas deseables se puede hacer mediante la construcción de “escenarios” alternativos que estimen las posibles implicaciones de un conjunto de políticas frente a otras. Cada escenario se anticipa a los efectos de una política y los compara con los posibles efectos de otras opciones políticas. Esta evaluación puede basarse en un número de criterios como se muestra en el ejemplo siguiente.

137



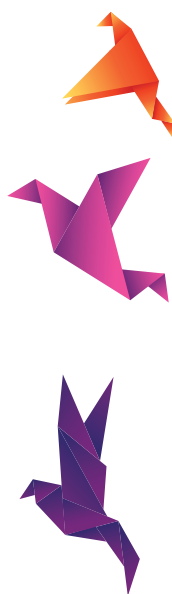
CRITERIOS PARA LA PRIORIZACIÓN DE OPCIONES DE POLÍTICA

- **Conveniencia** hace referencia a la probabilidad de que una opción política sea “aceptable” para los diversos grupos de interés. Esto requiere la identificación de los que se beneficiarán y los que van a perder con la opción política. Por ejemplo, una opción política que establece la obligación a una institución pública de proporcionar apoyo al empleo juvenil durante un número determinado de meses para que los jóvenes no estén desempleados (garantía de empleo juvenil) beneficiará a aquellos que se incorporan al mercado de trabajo, pero hará poco por los desempleados de larga duración.

A menos que se introduzcan medidas para luchar contra el desempleo juvenil de larga duración, este grupo puede llegar incluso a ser afectado por la garantía.

- **Asequibilidad** evalúa los costos generales de la opción con respecto a la rentabilidad esperada. Esto se puede hacer mediante el uso de un análisis coste-beneficio o un análisis de costo-efectividad o una matriz de contabilidad social (véase los ejemplos abajo).
- **Viabilidad** se refiere a los recursos humanos, financieros, técnicos, organizativos y administrativos disponibles para la implementación de cada opción política. Por ejemplo, una opción que prevé la provisión de orientación profesional y servicios de orientación a todos los jóvenes dentro y fuera de la escuela, debe garantizar niveles adecuados de personal y recursos financieros a las escuelas y los servicios de empleo para ofrecer dicho servicio.

Hay una serie de herramientas de evaluación que pueden apoyar la identificación y selección de las opciones de política. Estas van desde los instrumentos simples de toma de decisiones hasta herramientas más sofisticadas. Algunos ejemplos de estas herramientas son:



- **Análisis de cuadrícula** ayuda a tomar decisiones, dando prioridad a las opciones de política, a través de un sistema de puntuación basado en los factores que se consideran importantes (por ejemplo, los costos, los beneficios generales, técnicos y de viabilidad administrativa).
- **Evaluación del impacto regulatorio** predice el posible impacto en el empleo de cada opción política en términos de creación de empleo, la transición entre los diferentes estados del mercado de trabajo, los efectos en determinadas zonas geográficas o grupos de destinatarios;
- **El análisis de costo-beneficio** identifica el valor monetario neto de una opción de política a través de una comparación de los beneficios y los costos estimados;
- **Análisis costo-efectividad** compara los costos relativos y los resultados (efectos) de dos o más opciones de política;
- **Matriz de contabilidad social** simula el impacto potencial de las políticas económicas futuras en el empleo y la distribución del ingreso a través de un análisis multiplicador.



ANÁLISIS DE COSTO-EFECTIVIDAD Y DE COSTO-BENEFICIO

Con el fin de reducir la tasa de abandono escolar en las escuelas secundarias de primer ciclo, el gobierno está considerando dos opciones políticas: la primera opción es la introducción de un programa de tutoría (peer-to-peer), donde los alumnos mayores ayudan a los estudiantes en las clases más bajas con la tarea y otras asignaciones. La segunda opción prevé la introducción de actividades después de clases para aumentar la adhesión de los alumnos a la escuela. El gobierno decide ejecutar tanto un ejercicio de relación costo-efectividad y uno de costo-beneficio (simplificado).

Costo-efectividad

El costo-efectividad se determina dividiendo el costo de cada propuesta por su efectividad (por ejemplo, el porcentaje que aumenta del número de estudiantes que se gradúan de la educación secundaria inferior). El resultado es el costo por cada punto porcentual incrementado en el número de alumnos que terminan sus estudios.

El costo de la introducción de la tutoría en todas las escuelas secundarias de primer ciclo es de \$ 80 millones, mientras que el costo de las actividades después de la escuela es de \$ 65 millones. El porcentaje de incremento previsto del número de estudiantes que terminan la escuela es de 10 por ciento para el asesoramiento y el 5 por ciento para las actividades después de clases. La relación costo-efectividad de la tutoría es de \$ 8, mientras que el de las actividades después de la escuela es de \$ 13. Esto significa que la tutoría es más rentable que la otra opción.

Opciones	Costos	Efectividad	Relación C/E
Tutoría	\$80 mil	10	\$8
Actividades después de la escuela	\$65 mil	5	\$13

Costo-beneficio

El costo-beneficio de cada opción se determina calculando los beneficios (por ejemplo, las estimaciones de los incrementos futuros en los ingresos de los participantes que se quedaron en la escuela) y los costos (por ejemplo, personal, materiales, equipos) y después restando los beneficios. Esto le dará el beneficio neto para cada opción. La relación costo-beneficio se calcula dividiendo el valor monetario de los beneficios por los costos (cuanto mayor sea el ratio, más eficiente será la opción en términos económicos).

Opciones	Costos	Beneficios	Beneficios netos	Relación C/B
Tutoría	\$80 mil	\$95 mil	\$15 mil	1.188
Actividades después de la escuela	\$65 mil	\$75 mil	\$10 mil	1.154

La parte difícil del análisis se centra en la estimación de la cantidad total de incremento de las ganancias futuras de los alumnos que tienen probabilidades de permanecer en la escuela debido a la implementación de la opción elegida. Cuanto más exhaustiva y completa es la información, más preciso es el análisis costo-beneficio. Cuando los datos no están disponibles o no son exactos, es mejor llevar a cabo un análisis de costo-efectividad. Un ejemplo de cómo calcular los futuros aumentos en las ganancias totales se presenta a continuación.

- Se espera que la propuesta de tutoría mantenga en la escuela a unos 1.000 alumnos en riesgo de abandono escolar, mientras que las actividades después de la escuela apuntan a aproximadamente 790 alumnos;
- Una investigación del Ministerio de Educación muestra que los trabajadores que han abandonado la educación secundaria inferior, ganan 20 por ciento menos que los trabajadores con educación secundaria superior a lo largo de su vida laboral (es decir, 40 años de trabajo remunerado). El 20 por ciento más alto de ingresos se puede calcular sobre la base del salario mínimo (\$ 990/mes). Esto significa que permanecer en la escuela resulta en salarios mensuales más altos (por ejemplo, \$ 198). El monto mayor se multiplica por los 40 años de vida laboral previstos ($\$ 198 * 12 * 40 = 95,040$ dólares) de cada trabajador que se quedarán en la escuela como resultado de la implementación de cada opción de política (por ejemplo, $95\,000 * 1000$ para la primera opción, y $95\,000 * 790$ para el segundo).

ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA DE EMPLEO JUVENIL



La arquitectura de la política de empleo juvenil incluye los siguientes elementos:

- **Objetivo:** el objetivo al cual la política pretende contribuir dentro de los objetivos generales de desarrollo del país. Debe estar vinculada a los marcos de desarrollo nacionales existentes;
- **Objetivos y metas:** los objetivos de la política de empleo juvenil deben estar alineados con las políticas y estrategias nacionales de empleo. Cada objetivo tiene que ser acompañado por uno de los objetivos más mensurables;
- **Resultado e indicadores de políticas:** los resultados especifican cambios tangibles en la política y/o instituciones, se espera que esto ocurra a partir de la implementación de las opciones políticas seleccionadas. Los resultados son importantes para alcanzar los objetivos y metas. Están expresados en forma de fines alcanzables, están vinculados a recursos humanos y financieros disponibles y sus efectos son medidos por indicadores cuantitativos y/o cualitativos. Los resultados políticos no deben ser confundidos con los productos. Estos últimos se refieren a lo que las entidades hacen y los bienes y servicios que producen al perseguir las decisiones políticas, mientras que los resultados políticos son el resultado a ser alcanzado una vez que los beneficiarios de la política usen los productos;
- **Recursos:** la política debe identificar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la implementación de las acciones acordadas. Si un análisis costo-beneficio o costo-efectividad ha sido llevado a cabo para la identificación de opciones políticas, la evaluación de los recursos necesarios para alcanzar las metas debe estar disponible. Una buena regla gira en torno al desarrollo mejores/peores escenarios que toman en consideración factores positivos y riesgos para el logro de las metas políticas. Los recursos deben ser especificados para cada resultado de políticas acordadas. Esto permite a medir el costo-efectividad de las intervenciones realizadas durante el seguimiento y la evaluación de la política de empleo de los jóvenes:

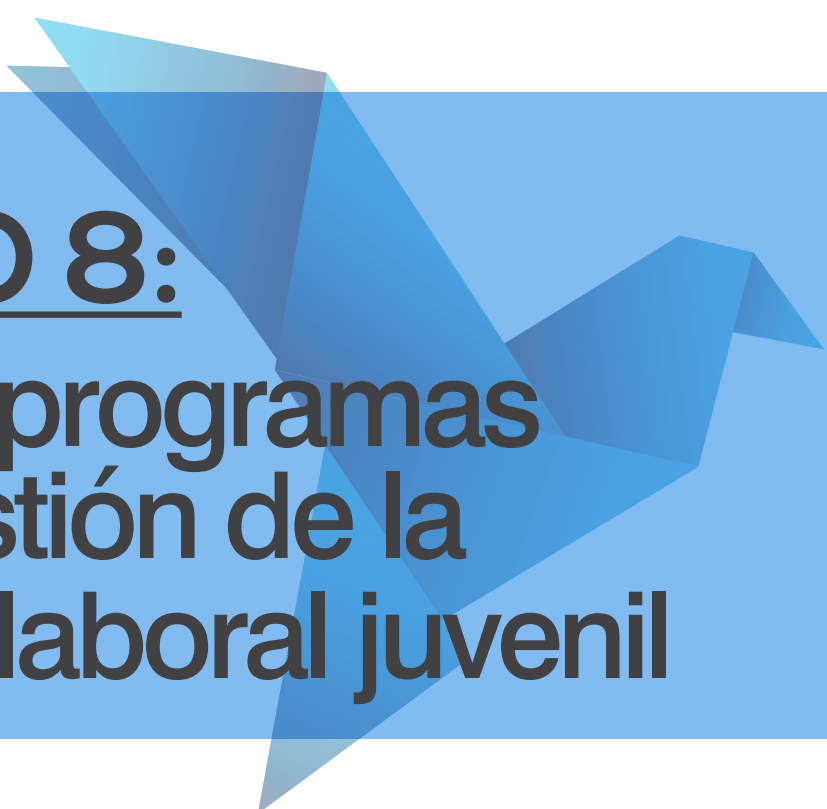
- **Mecanismos de implementación y coordinación:** el conjunto de las políticas que afectan los resultados del empleo juvenil se extiende por diferentes instituciones gubernamentales a nivel central y local. Como ya se ha mencionado en este módulo, la política debe proporcionar información sobre los mecanismos de coordinación que se pondrán en marcha para su aplicación. Este mecanismo debe identificar claramente las funciones y responsabilidades de los diferentes actores involucrados en la implementación de la política;
- **Monitoreo y evaluación:** el monitoreo sirve para evaluar el progreso en términos de trabajo en curso y el uso eficiente de los recursos. Esta información permite tomar medidas correctivas para garantizar la coherencia entre la planificación y la implementación. La evaluación mide el desempeño de los objetivos de empleo de los jóvenes en términos de relevancia, eficiencia, eficacia, utilidad y sostenibilidad.





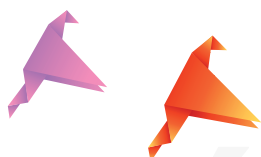
EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL

Análisis de situación	• ¿Cuál es la situación de los jóvenes en el mercado laboral? • ¿Cuáles son los factores determinantes de los resultados de empleo para los jóvenes? • ¿Hay información suficiente para construir una línea de base del empleo juvenil?
Identificación del problema y la clasificación de prioridades	• ¿Cuáles son los principales problemas del empleo juvenil? • ¿Está clara la relación entre las causas y los efectos de los problemas de empleo juvenil? • ¿Hay consenso entre las partes interesadas en la clasificación de los problemas de empleo de los jóvenes?
Objetivos y metas	• ¿El objetivo expresar claramente lo que pretende la política de lograr? • ¿Es (son) el (los) objetivo (s) específicos, medibles, alcanzables, realistas y de duración determinada? • ¿Está(n) el (los) objetivo (s) en línea con los objetivos previstos?
Resultados e indicadores	• ¿Los resultados apuntan a un cambio medible que es clave para alcanzar el objetivo? • ¿Abordan los resultados la causa (s) del problema del empleo juvenil identificado? • ¿Es (son) el (los) indicador(es) específicos, medibles, alcanzables, realistas y de duración determinada?
Mecanismo de implementación	• ¿Qué organización / agencia toma la delantera en la aplicación de la política? • ¿Qué mecanismos se han establecido para asegurar la coordinación entre las organizaciones / agencias / grupos involucrados en la ejecución?
Recursos	• ¿Están los recursos materiales, humanos y financieros cuantificados claramente? • ¿Son los recursos adecuados para el logro de los objetivos de empleo de los jóvenes?
Monitoreo y evaluación	• ¿Existen mecanismos de seguimiento y evaluación claramente establecidos (quién, qué, cuándo y cómo?) • ¿La línea de base es adecuada para medir los indicadores de resultados? • ¿Puede ser determinada la causalidad entre la política y el impacto?



MÓDULO 8: Políticas y programas para la gestión de la migración laboral juvenil

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN
EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN
UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



MÓDULO 8

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de este módulo de aprendizaje, el lector será capaz de:

- Identificar los principales tipos de flujos de migración y fuentes de datos sobre migración laboral juvenil;
- Enumerar las características esenciales de las políticas dirigidas a la migración laboral, incluyendo aquellas sobre migración circular/temporaria;
- Extraer lecciones de las experiencias de los programas conjuntos del ODM sobre el diseño de programas y servicios dirigidos a los jóvenes en riesgo de migración irregular.

RECURSOS



Conocimiento basado en flujos migratorios



HONDURAS: Promoción del uso productivo de las remesas



Instrumentos y medidas de la política de empleo exterior



Servicios relacionados a la migración



CHINA: La nueva generación de jóvenes migrantes



FILIPINAS: Ventanilla única para jóvenes migrantes



Migración circular

EL DESAFÍO DE LA MIGRACIÓN JUVENIL

En el 2010, había 27 millones de migrantes internacionales con edades entre 15 y 24 años, en el mundo, lo que equivalía al 12.4 por ciento de los 214 millones de migrantes internacionales en todo el mundo.³⁵ La proporción de migrantes con edades entre 15 y 24 años entre todos los migrantes internacionales es mayor en los países en desarrollo que en los países desarrollados y es incluso mayor en los países menos desarrollados.

MIGRANTES INTERNACIONALES POR GRUPOS DE EDAD SELECCIONADOS, 2010 (%)

	0-14	15-24	25-34
Mundo	10.3	12.4	19.3
<i>Países desarrollados</i>	<i>7.1</i>	<i>10.8</i>	<i>18.3</i>
<i>Países en desarrollo</i>	<i>16.6</i>	<i>14.8</i>	<i>20.9</i>

Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, *Migración internacional en un mundo globalizado: El rol de los jóvenes*, Documento técnico No. 2011/1

La distribución de los migrantes por origen es más o menos dividida en tres tipos de movimiento:

- 01.** La migración internacional de los países pobres en vías de desarrollo ("Sur"), a los países desarrollados ricos ("Norte") representa más de un tercio del total;
- 02.** La migración Sur-Sur entre los países en desarrollo representa otra tercera parte de los flujos migratorios totales;
- 03.** La migración Norte-Norte entre los países desarrollados representa un poco menos de un tercio.

No existe una definición internacionalmente aceptada de migrantes internacionales. La División de Población de las Naciones Unidas define a los migrantes internacionales como individuos fuera de su país de nacimiento o ciudadanía, durante doce meses o más, independientemente de la razón del movimiento o del estado legal en el extranjero. Las Recomendaciones de las Naciones Unidas sobre la medición estadística de la migración internacional (1997), ofrece las siguientes definiciones:

³⁵ División de Población de las Naciones Unidas, *Migración internacional en un mundo globalizado: El rol de los jóvenes*, Documento técnico No. 2011/1.



- ***Migrante internacional:*** Cualquier persona que cambia su país de residencia habitual;
- ***Migrante de largo plazo:*** Una persona que cambia de país de residencia habitual a otro por un período de al menos un año (12 meses);
- ***Migrante de corto tiempo:*** Una persona que se traslada a un país distinto del de su residencia habitual durante un período de al menos 3 meses pero menos de un año (12 meses), excepto en los casos en que la medida es con fines de ocio, vacaciones, visitas a amigos y parientes, negocios, tratamiento médico o peregrinación religiosa.

Las distinciones más utilizados para los diferentes grupos de trabajadores migrantes se basan en la duración prevista de la estancia, lo cual muestra que el control sobre quién entra en un país y el tiempo que se permanece en dicho país es un aspecto fundamental de la soberanía nacional. Sobre esta base, la admisión de los trabajadores migrantes se dividen en dos grandes categorías:

01. La migración permanente, en referencia a la admisión de los trabajadores incluidos en diferentes categorías de inmigrantes (es decir, la reunificación familiar, los trabajadores altamente cualificados) por un período indefinido de estancia, es decir, una estancia sin límite de tiempo impuesto por el país de destino;

02. La migración temporal, en referencia a la admisión de los trabajadores (a veces referidos como “trabajadores invitados”) por un período de tiempo determinado, ya sea para llenar todo un año, o para puestos de trabajo vinculados a un proyecto, o para una temporada, o como capacitadores y proveedores de servicios.

El fenómeno de los trabajadores migrantes que regularmente van y vienen entre dos países se describe como la **migración circular o la migración de repetición**. En este caso, en lugar de migración de retorno, lo cual significa el cierre del ciclo de migración, existen varias salidas y varios regresos durante el ciclo de vida. Se presta cada vez más atención a la migración circular, como un instrumento para promover los beneficios mutuos de la migración a los países de envío y de acogida. Para los trabajadores poco cualificados, los programas de

RECURSOS DE DATOS SOBRE MIGRACIÓN LABORAL JUVENIL



migración circular pueden proporcionar vías de migración regular y segura que tanto necesitan. La migración circular también ayuda a los países desarrollados a cumplir las necesidades de su mercado de trabajo sin tener que proporcionar un establecimiento permanente o integración.

La magnitud mundial de la migración laboral es difícil de determinar, ya que no todos los países controlan los flujos de migración laboral, y menos aún informan sobre estos flujos. La principal fuente de datos para medir la migración son los registros administrativos (para los jóvenes, los registros de educación también pueden ser una buena fuente de información), los censos de población, las encuestas de hogares y las bases de datos internacionales. Los registros administrativos suelen captar:

- **Las entradas de los trabajadores migrantes** (entrada nueva o visas de inmigración, permisos de trabajo concedidos, datos de las agencias de empleo, oficinas de impuestos o de autoridades de la seguridad social, cifras sobre las personas detenidas durante el cruce ilegal de fronteras);
- **Salidas** (nuevos permisos para trabajar en el extranjero, permisos de salida o visas de emigración, datos de las agencias de contratación, nuevos miembros de los planes de seguro especiales, para los jóvenes, registros de las personas que salen de un programa de prácticas); y
- **Stock de trabajadores inmigrantes nacidos en el extranjero** (impuestos de la población y registros de la seguridad social, cifras de seguridad social, números de las agencias de contratación, entradas totales o visas de inmigración, número total de permisos de trabajo expedidos, y - específicamente para los jóvenes - los registros de los programas de formación, los jóvenes que trabajan a tiempo parcial y datos sobre los permisos de trabajo expedidos a menores de edad).

Los registros administrativos tienen la ventaja de ser recolectados de forma continua. A menudo, sin embargo, no están desglosados por grupo de edad y otras características individuales que ayudarían a la detección de factores de riesgo. Las mejores encuestas en base a datos se recolectan a través de los censos de población y encuestas de hogares. Estos instrumentos, sin embargo, a menudo tienen una limitación de frecuencia y cobertura.

Los datos de migración también están disponibles a través de fuentes internacionales. La OCDE, la OIT y el Banco Mundial mantienen base de datos que incluyen datos procedentes de fuentes nacionales de trabajadores migrantes y remesas.³⁶

EXPERIENCIA DE LOS PCs



Una serie de programas conjuntos del F-ODM invirtieron en la construcción de conocimiento basado en la necesidad de desarrollo de políticas y programas efectivos sobre la gestión de la migración juvenil.



En **Bosnia y Herzegovina (BiH)**, el programa conjunto de *Empleabilidad Juvenil y programa de retención* brindó asistencia técnica a la agencia nacional de estadística para recopilar, procesar y analizar las estadísticas de migración de jóvenes. Normas y prácticas nacionales en materia de estadísticas de migración fueron asignadas, y una nueva metodología, de conformidad con el Reglamento 862/2007 de la UE sobre estadísticas de migración, fue desarrollada para garantizar la fiabilidad de los datos. La base de datos central para la migración (incluyendo estadísticas sobre los jóvenes) es ahora mantenida por la agencia nacional de estadísticas.



La brecha de desarrollo rural-urbana en **China** ha alentado a millones de migrantes rurales a buscar empleo en el área urbana. En el 2010, los trabajadores migrantes jóvenes de menos de 30 años de edad representaron el 58% (o 85 millones de personas) del total de migrantes rurales que se mudaron a las zonas urbanas. El programa conjunto del F-ODM *Proteger y promover los derechos de los migrantes vulnerables en China* llenó de una serie de vacíos que existían en la investigación sobre los jóvenes migrantes. Los ejemplos incluyen un ejercicio de mapeo de las tendencias de migración y la situación de las trabajadoras domésticas, y sobre todo el impacto de la crisis económica en este último sector, así como una investigación basada en encuestas sobre la nueva generación de inmigrantes (por ejemplo, los migrantes nacidos después de 1980). El programa conjunto también desarrolló una plataforma para el intercambio

³⁶ La base de datos de la OCDE puede ser descargada en <http://www.sourceOECD.org/database/OECDSt>; y la de la OIT en <http://laborsta.ilo.org>. Los datos del Banco Mundial pueden ser encontrados en <http://data.worldbank.org/data-catalog/migration-and-remittances>



de investigación sobre información relacionada a la migración (accesible en www.youngmigrants.org). Esta es una herramienta innovadora que reúne diversos recursos para mejorar la base de conocimientos para el diseño de políticas sobre migración.



En **Serbia**, la investigación primaria se llevó a cabo entre los jóvenes serbios que viven en el extranjero bajo la égida del programa conjunto de *Apoyo a los esfuerzos nacionales para la promoción del empleo juvenil y la gestión de la migración*. Los resultados revelaron que la migración de los jóvenes se puede dividir en dos tipos de flujos regulares principales: migración de los jóvenes poco cualificados, y estudiantes de secundaria que migran con fines educativos. Los migrantes poco cualificados representan el grupo dominante, con trabajadores jóvenes empleados principalmente en ocupaciones elementales. La migración a efectos de educación en general se da hacia los Estados Unidos (educación secundaria) y la Unión Europea (estudios de grado y de postgrado). La migración laboral juvenil del país era a menudo temporal, de carácter circular, y desarrollada sobre todo apoyándose en las redes sociales de familiares y amigos en el país de destino.

EL NEXO EXISTENTE ENTRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Existe un amplio consenso en que las cuestiones de migración laboral deben integrarse en la corriente principal de las políticas de empleo, mercado laboral, reducción de la pobreza y desarrollo de mano de obra nacional. La migración laboral tiene el potencial de servir como motor de crecimiento y desarrollo para todas las partes involucradas - los países de destino, los países de origen y los propios trabajadores migrantes.

En los países de destino, la migración ha rejuvenecido la mano de obra, ha hecho que sectores como la agricultura y los servicios que antes estaban en declive sean económicamente viables, ha promovido el emprendimiento, ha apoyado los sistemas de asistencia y de seguridad social, y ha satisfecho la demanda de competencias en las industrias emergentes. En los países de origen, las contribuciones positivas de la migración se reflejan en los altos flujos de remesas y la transferencia de la inversión, la tecnología y la capacidad crítica a través de la migración de retorno y las conexiones con las comunidades en el extranjero.



HONDURAS - PROMOVRIENDO EL USO PRODUCTIVO DE LAS REMESAS

En 2010 las remesas de los trabajadores en Honduras comprendieron el 16,2 por ciento del PIB (o US\$2,807 millones, lo que es superior a la deuda externa del país). Más del 69 por ciento de las remesas se utiliza para el consumo de los hogares. Uno de los objetivos del programa conjunto de *Desarrollo humano para la juventud: La superación de los desafíos de la migración a través del empleo* era promover el uso productivo de las remesas, fomentar el ahorro y la inversión, la generación de empleo y oportunidades de negocio a nivel local, y mejorar la calidad de vida de las familias de los trabajadores migrantes. El monto invertido, en moneda nacional, por los migrantes era también invertido por el gobierno (1x1). El objetivo final es lograr un modelo 1x2 con inversiones de los migrantes coincidas también con fondos proporcionados por las autoridades locales.

El que los migrantes se conviertan en socios en la ejecución de proyectos permitió a los municipios locales implementar iniciativas de desarrollo mediante la asignación de sólo un tercio de la cantidad total requerida. La acción conjunta del programa giró en torno a dos fases. En la primera etapa, los migrantes en el extranjero fueron mapeados y organizados en comités registrados. Estos últimos organizaron eventos de recaudación de fondos para financiar proyectos de desarrollo en sus municipios de origen. La segunda etapa incluía la capacitación a los municipios receptores para diseñar proyectos viables, ponerlos en práctica y dar seguimiento a los resultados obtenidos. Los socios de estas iniciativas fueron el Ministerio de Relaciones Exteriores (mapeo y registro de los nacionales residentes en el extranjero), la Secretaría de Desarrollo Social (desarrollo de proyectos locales y la coordinación inter-institucional) y municipios locales (ejecución de proyectos a nivel local).

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE MIGRACIÓN Y GOBERNANZA

Las personas responsables de la migración internacional han defendido cada vez más la atención que debe darse a la gestión de la migración. Sin embargo, hay una serie de problemas con los términos “gestión de la migración” y “migración gestionada”. En primer lugar, estos términos implican que el Estado tiene el control más o menos completo sobre la migración y que puede gestionarla con eficacia. Una segunda dificultad es que el término está vinculado a una visión de control de la migración unilateral por parte de los países de destino. La línea que separa “gestión de migración” y “control de la migración” es realmente delgada. En tercer lugar, la gestión de la migración puede implicar un enfoque de arriba a abajo que aliente a los gobiernos a regular la migración de forma aislada, es decir, sin consultar a otras partes interesadas, como los interlocutores sociales y los propios trabajadores migrantes.

El término “buena gobernanza” puede ser un concepto más útil en estas áreas, a pesar de que su definición depende del contexto en el que se utiliza. En resumen, a pesar que no es fácil de definir “la gestión de la migración”, o “migración gestionada”, o “buena gobernanza”, éstos son términos considerados cada vez más importantes para la migración laboral.

CRITERIO DE BUENA GOBERNANZA – GESTIÓN EFECTIVA

Varias características son asociadas a la noción de “buena gobernanza” en el campo de la migración. Estas incluyen la coherencia con las normas internacionales y buenas prácticas; coherencia con las políticas, la sensibilidad de género, la transparencia y la flexibilidad, el diálogo social y la formulación de políticas basadas en la evidencia.

El cumplimiento de las normas internacionales: las políticas y prácticas de migración sólo pueden ser viables y eficaces cuando tienen una base sólida de normas jurídicas, y operan bajo el imperio de la ley. La mayoría de las medidas necesarias para regular la migración laboral y garantizar la protección adecuada de los trabajadores migrantes jóvenes se encuentran en el marco de los derechos humanos internacionales (*Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, 1990*) y las normas de trabajo internacionales, incluido el Convenio OIT n° 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949; Convenio No 143 trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975, y la Recomendación n° 86 sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949.

Coherencia de las políticas: Dado que la migración representa uno de los desafíos de política más complejos para los gobiernos, la coherencia de políticas es crucial. La coherencia debe, por lo menos, garantizar que las políticas migratorias se dirijan a satisfacer las necesidades previsibles a largo plazo de la economía y la sociedad. Los gobiernos deben tomar medidas que apoyen la migración legal, que garanticen que los migrantes reciben pago no inferior al concedido a los trabajadores nacionales por un trabajo de igual valor, y que contengan disposiciones para desalentar el empleo informal.

A nivel nacional, la falta de coherencia de las políticas se debe a menudo a la falta de coordinación e intercambio de información entre los ministerios con mandato sobre la migración y los otros ministerios. Este es a menudo el caso de las políticas de migración establecidas por los Ministerios del Interior y de Migración que no están alineadas con las políticas de permisos de ingreso o de trabajo diseñadas por el Ministerio de Trabajo en respuesta a las necesidades del mercado laboral. A nivel internacional, la coherencia política puede implicar la facilitación del diálogo y la cooperación entre países de origen y países de destino a fin de establecer políticas más eficaces que aumentan los beneficios de la migración.

Sensibilidad de género: Las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de todos los migrantes internacionales. Sin embargo, los factores que empujan a las mujeres a emigrar y sus experiencias como trabajadores migrantes son diferentes de las de los hombres. Por lo tanto, las políticas deberían tener en cuenta y abordar estas diferencias.

Transparencia y flexibilidad: Es evidente que no existe una política de migración perfecta. Sin embargo, hay dos características fundamentales que todas las políticas migratorias eficaces deben incluir: i) la transparencia y flexibilidad para garantizar que la política migratoria es accesible a - y entendido por - las partes interesadas pertinentes, y ii) la capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes.

Diálogo social: Para maximizar el potencial de desarrollo de la migración laboral, una amplia gama de agentes debe ser consultado y participar activamente en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de migración internacional. Si

bien la responsabilidad última recae en los gobiernos (a través de la promulgación y aplicación de leyes, políticas y programas) es más probable que la formulación y aplicación de las políticas de migración sean eficaces si se basan en el diálogo social. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores se encuentran entre los más firmes defensores de la creación de políticas y mecanismos adecuados para regular la migración.

Políticas basadas en la evidencia: la formulación de políticas sólidas se basa en la evidencia más actualizada sobre los requisitos del mercado de trabajo y las características de los trabajadores migrantes (origen, nacionalidad, edad y composición por sexo, educación y habilidades, situación laboral, condiciones de trabajo en los países de destino y alcance de la integración). Desafortunadamente, mucha de esta información es deficiente en muchos países. En la mayoría de los casos, el número de trabajadores en situación irregular y sus características no son conocidos por nadie.

GOBERNANZA EN PAÍSES DE ORIGEN

Mientras que las circunstancias políticas, económicas y sociales son muy diferentes entre los países de origen, el desarrollo de políticas de gestión de la migración presenta varios desafíos comunes. Estos incluyen la promoción del empleo, la protección del bienestar de los ciudadanos en el extranjero y la maximización del impacto en el desarrollo de la migración (véase el modelo a continuación).





INSTRUMENTOS Y MEDIDAS DE POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL EXTRANJERO, POR OBJETIVOS

Objetivo	Instrumento y medida de política de empleo
01. Promover el empleo	• La información de mercado y la investigación • Establecer relaciones diplomáticas • Fortalecer los servicios de colocación privada / pública • Las políticas que promueven “ganancia de cerebros” • Los acuerdos bilaterales destinados a los jóvenes migrantes
02. Proteger el bienestar de los migrantes	• El establecimiento de normas y refuerzo • Supervisión de las agencias privadas de reclutamiento • Garantía de ejecución y penalidades • Normas mínimas para los contratos de trabajo / prácticas • Concesión de licencias de empresas de contratación • Los acuerdos bilaterales, incluida la formación de los jóvenes Servicios de apoyo • Servicios de información y asesoramiento antes de la salida • Servicios de Agregado Laboral en el sitio • Seguro Social • Formación de repatriados y asistencia para el empleo • Las instalaciones y centros de trabajadores en el exterior • Servicios de apoyo para familias que se quedan
03. Maximizar el desarrollo del impacto de la migración laboral	• Las políticas y los servicios de remesas • Los programas de vivienda para inmigrantes • La reintegración en el mercado laboral • Los servicios de colocación especiales • Los acuerdos bilaterales de capacitación • La movilización de las comunidades transnacionales

EXPERIENCIA DE LOS PCs



Muchos programas conjuntos del F-ODM pilotaron nuevos servicios relacionados con la migración y dirigidos a los jóvenes. Algunos se resumen a continuación, mientras que dos se detallan en los estudios de casos que siguen.

- ✓ En el **Peru**, el programa conjunto de *Promoción del empleo y mas MYPE de jóvenes y gestión de la migración laboral internacional juvenil*, creó un servicio de información y orientación (INFOMIGRA) para los jóvenes peruanos que planean migrar, los inmigrantes que viven en el exterior y los retornados potenciales. El objetivo era proporcionar información fiable sobre ofertas de empleo y asesoramiento en materia de migración de retorno. El servicio está disponible de manera personalizada y por medio de un portal web ([www.mintra.gob.pe / migrante / infrmigra.php](http://www.mintra.gob.pe/migrante/infrmigra.php)) gestionado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Una característica innovadora es que las contribuciones a los contenidos son recibidas de la Diáspora Peruana, así como de los repatriados que ofrecen asesoramiento personal en base a sus propias experiencias.
- ✓ En **Nicaragua**, el programa conjunto de *Desarrollo de capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo de las personas jóvenes* promovió conciencia sobre los riesgos que conlleva la migración irregular a través de un juego basado en Internet, “La vida no está a la venta”. El personal de las oficinas de la juventud y los líderes juveniles contribuyeron al diseño de campañas de divulgación y fueron capacitados como educadores. Ocho redes de discusión sobre derechos de los jóvenes fueron creadas en los municipios piloto dirigidos por el programa conjunto.
- ✓ En **Paraguay**, la página web de la Dirección General de Comunidades de Paraguay en el extranjero (Ministerio de Asuntos Exteriores) fue actualizado en el marco del programa conjunto de *Capacidades económicas y oportunidades para la inclusión social* con el fin de proporcionar información tanto a los nacionales residentes en el extranjero y los ciudadanos considerando migrar.
- ✓ En **Túnez**, el programa conjunto de *Participación de la juventud tunecina para alcanzar los ODM*, ofreció a los migrantes jóvenes que regresan (especialmente de Libia) un paquete de ayuda para el auto-empleo



que incluye asesoramiento, capacitación y adquisición de equipo básico. El programa también puso a prueba dos planes de migración temporal dirigidas a nichos específicos del mercado laboral en los países receptores. El primer programa, gestionado por una agencia de empleo privada, tuvo el objetivo proporcionar servicios de colocación para los jóvenes de Túnez en el sector del cuidado de los ancianos en las zonas de habla flamenca de Bélgica. El segundo programa, basado en la colaboración entre el Servicio Público de Empleo de Túnez (*Agence Nationale pour l'Emploi et le Travail Indépendant*) y la Cooperación Canadiense, preparó a los jóvenes tunecinos para ocupar puestos de trabajo en diversos oficios en la provincia de Saskatchewan.



CHINA - LA NUEVA GENERACIÓN DE TRABAJADORES MIGRANTES

En el 2010, China registró 240 millones de migrantes internos, incluidos 88,8 millones de trabajadores rurales que trabajaban en las zonas adyacentes y 153 300 000 trabajadores rurales fuera de casa. La mayoría de los inmigrantes se empleaban en la fabricación, las industrias del sector servicios y la construcción. Esta nueva generación de migrantes son jóvenes (23 años en promedio, y 16 a 18 años de edad al momento de la primera migración), con un nivel de educación y de vida más alto, así como una mayor expectativa de carrera y de trabajo. También reclaman más por el respeto de sus derechos y se integran en las ciudades donde trabajan. Sin embargo, a menudo se enfrentan a bajos ingresos y a altos costos de vida; a los vacíos entre las habilidades adquiridas y las necesidades de las empresas; a violaciones de los derechos laborales y a problemas de salud mental. Todo esto los pone en un lugar de mayor riesgo de marginación.

Las respuestas del programa conjunto se centraron en la mejora de la estructura y aplicación de políticas, garantizando una migración segura y el acceso a mejores puestos de trabajo (a través de la educación no formal, formación profesional y capacitación para la vida), y servicios de apoyo (inscripción de los niños migrantes, comunidad única centros de servicio y centros de salud).

Para evitar la migración insegura y apoyar a los jóvenes trabajadores migrantes a adaptarse fácilmente a la vida urbana, un paquete de capacitación en habilidades para la vida fue desarrollado y dirigido a posibles migrantes jóvenes en zonas urbanas de salida y en zonas urbanas de recepción. El paquete de capacitación, incluyendo un manual de autoaprendizaje para jóvenes migrantes y una guía para formadores, incluía metodologías de capacitación participativas y trataba temas como la vida de la ciudad, el trabajo, la salud y las relaciones de género. El programa de capacitación se integró en ambos programas a corto plazo para la formación previa a la partida, y en la escuela / cursos del centro de formación profesional regular.



FILIPINAS - VENTANILLA ÚNICA PARA JÓVENES MIGRANTES

El programa conjunto *Alternativas a la migración: trabajo decente para los jóvenes filipinos*, apoyó el establecimiento de ventanillas únicas destinadas a los jóvenes desfavorecidos, jóvenes inmigrantes y jóvenes abandonados por padres migrantes. Los centros proporcionaron información y servicios sobre el empleo, la reintegración, la migración segura, el regreso a la educación y la capacitación, el asesoramiento empresarial y psicosocial. El desarrollo de los centros de recursos involucraron cuatro tipos de actividades:

- La construcción / remodelación de las instalaciones del centro, ubicados estratégicamente para la prestación de servicios y para complementar los servicios públicos de empleo existentes;
- La capacitación del personal en la prestación de servicios y orientación de las instituciones / organizaciones asociadas (organizaciones comunitarias, agencias de empleo, empresas y cooperativas). La capacitación se centró también en sistemas de control (base de datos para rastrear y seleccionar a los beneficiarios finales) de alfabetización financiera, asesoramiento psicosocial, servicios de asistencia jurídica, reintegración y asesoramiento de orientación profesional;
- Análisis para identificar los municipios con mayor concentración de migrantes en el extranjero y los principales países de destino;
- Foro de Migración y desarrollo con el objetivo de sensibilizar al sector público y privado en los costos de la migración, y el potencial de desarrollo de las remesas, y la contribución de la migración al desarrollo económico local.

El enfoque más innovador gira en torno a la relevancia del modelo para la reintegración de los trabajadores migrantes con una sostenibilidad garantizada por los vínculos con los servicios públicos de empleo y la participación de socios multisectoriales en extensión.

GOBERNANZA EN LOS PAÍSES DE DESTINO

La mayoría de los países de destino comparten algunos objetivos importantes en sus enfoques de políticas de migración, como la regulación del mercado de trabajo - incluyendo al admitir los trabajadores migrantes de acuerdo a las necesidades del mercado de trabajo y el control de la migración irregular, la maximización de los beneficios de la inmigración, y la minimización de cualquier efecto social, político o económico que provenga de la admisión de los trabajadores migrantes.

La percepción pública de los trabajadores migrantes y la migración pueden tener un impacto significativo en la formulación de las políticas migratorias, en tanto los responsables políticos y los legisladores se esfuercen en mantener el apoyo político. La gobernanza de las migraciones en los países de destino no sólo debe responder a las propias necesidades y demandas de esos países, sino también debe tener en cuenta la protección y los derechos de los trabajadores migrantes. Por lo tanto, al regular el mercado laboral, los gobiernos deben tener en cuenta una serie de requisitos de política interrelacionados, asegurando la protección de los trabajadores migrantes y nacionales, y el apoyo a la integración. Las siguientes áreas son particularmente importantes para la gobernanza y la regulación de la migración en los países de acogida:

- **Políticas de admisión** para el empleo de los migrantes, incluyendo mejores oportunidades de migración legal;
- **Regulación del Mercado laboral**, incluyendo el acceso al empleo, la movilidad de los trabajadores migrantes y el reconocimiento de sus cualificaciones;
- **Protección del trabajador migrante** (y nativos) en el contexto laboral;
- **Abordar la migración irregular**, incluyendo medidas de regularización, como sea apropiado;
- **Facilitar la cohesión social**, particularmente a través de la prevención de la discriminación y fácil integración;
- **Protección social y bienestar**, incluyendo la mejora del acceso a la seguridad social, la salud, la educación y la vivienda; y
- **Promover vínculos entre migración y desarrollo** en apoyo a los países de origen.



POLÍTICAS SOBRE MIGRACIÓN LABORAL CIRCULAR

Los esquemas de tipos de migración circular y temporal son generalmente parte de acuerdos de cooperación más amplios relacionados entre un país desarrollado y un país en desarrollo (con grandes diferencias en términos de condiciones de vida, de salarios, del nivel educativo de la población, etc.).

Los esquemas de migración circular permiten estancias temporales frecuentes, mientras que los esquemas temporales de trabajadores extranjeros se basan en la idea de una migración en una sola vez. El primero requiere de importantes recursos financieros y logísticos (por ejemplo, mecanismos / instituciones para la selección de los inmigrantes, entrenarlos y asegurar su regreso), a menudo acompañados por una “prima de regreso” en el país de destino al retorno.

160

EXPERIENCIA DE LOS PCs

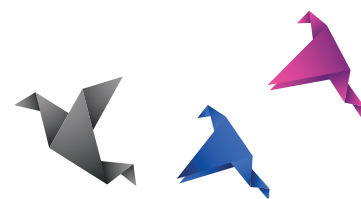


En **Bosnia y Herzegovina**, el programa conjunto *Empleabilidad juvenil y programa de retención*, pilotó un esquema de migración circular para los jóvenes cualificados y no cualificados, en colaboración con los Centros de Recursos de Empleo para jóvenes, escuelas y organizaciones no gubernamentales locales. El esquema de migración temporal se introdujo con Alemania como país de destino, con visitas de seguimiento periódicas, realizadas a las nueve empresas que reclutaron a los jóvenes beneficiarios. El paquete de servicios pilotado también proporcionó apoyos individuales y en grupo, así como asistencia de referencia a jóvenes repatriados para su integración en los mercados laborales de los 17 municipios de destino. Los servicios incluían capacitación en habilidades para la vida, competencias laborales y habilidades emprendedoras.

MÓDULO 9:

Diseño e implementación de programas de empleo juvenil

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN
EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN
UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



MÓDULO 9

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de este módulo de aprendizaje, el lector será capaz de:

- Desarrollar un método simple para elaborar un perfil de jóvenes desfavorecidos;
- Coincidir las características de los jóvenes a las características de los programas de empleo y necesidades del mercado laboral;
- Extraer lecciones de la experiencia de los programas conjuntos del F-ODM en el diseño e implementación de programas de empleo juvenil dirigidos a jóvenes vulnerables .

RECURSOS



Secuencia para desarrollar programas de empleo juvenil



Evaluación de programas de empleo juvenil



SERBIA – Entrega integrada de empleo y servicios sociales



Enfoques para el establecimiento de perfiles



Estableciendo perfiles de jóvenes en riesgo de exclusión



Servicios de empleo para los jóvenes



SUDÁN DEL SUR – Formación en habilidades de vida para la generación de ingresos



Programas de formación



Esquemas de emprendimiento juvenil



Programas de empleo juvenil: ventajas y desventajas



SERBIA: Fondo de empleo juvenil



TÚNEZ: Souk –Attanmia Alianza Público Privada (APP) para el empleo juvenil



ALBANIA: Entrega de intervenciones de empleo juvenil

DISEÑO DE PROGRAMAS DE EMPLEO JUVENIL

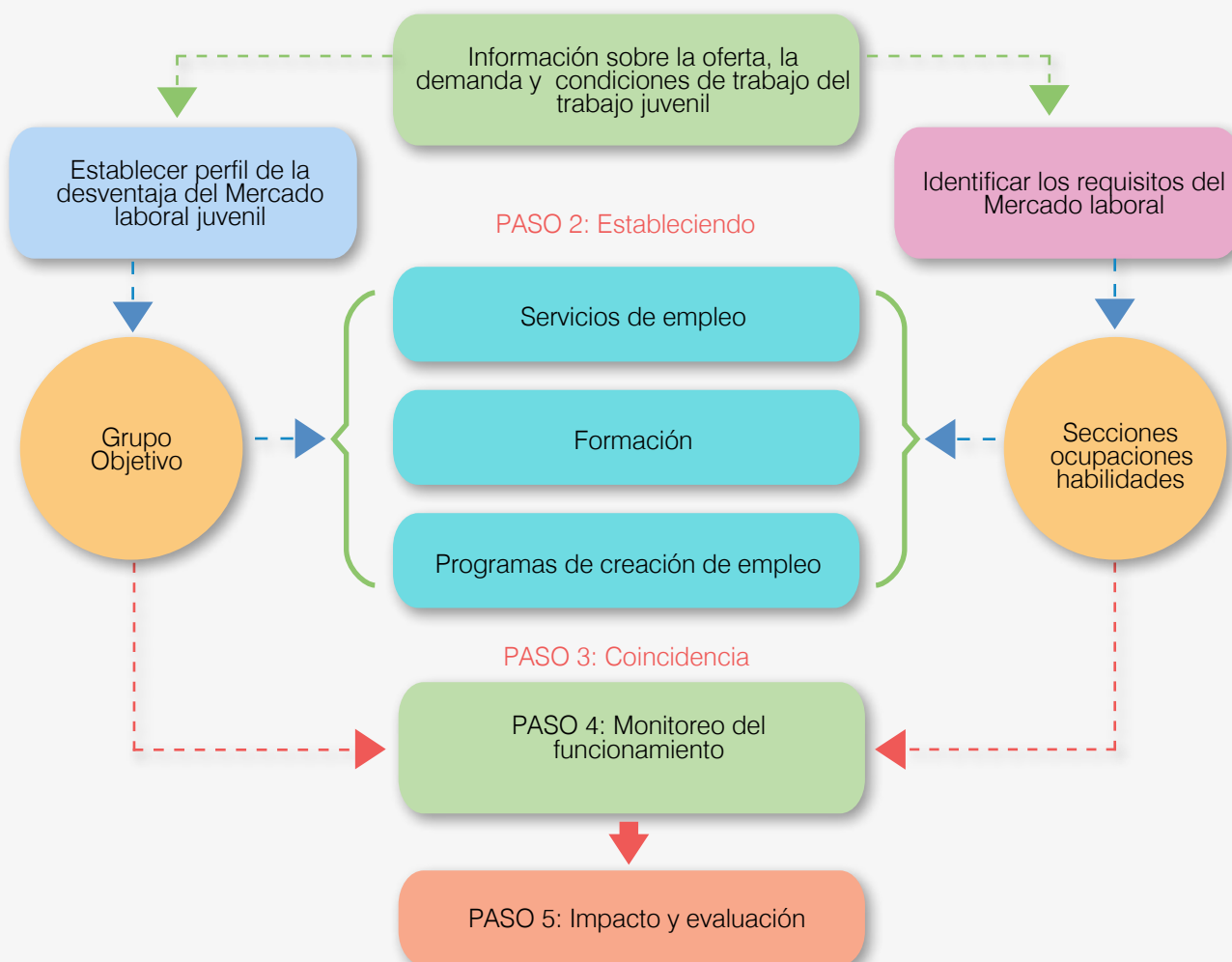
Los pasos a seguir para desarrollar programas de empleo juvenil son:

- 01.** Analizar datos sobre el empleo juvenil para comprender las relaciones causa-efecto de los problemas del empleo juvenil (del lado de la oferta y demanda);
- 02.** Centrarse en la identificación de los grupos más afectados por los problemas de empleo y coincidirlos con intervenciones de empleo que tengan más probabilidad de resultar efectivas;
- 03.** Seleccionar el tipo, duración y niveles de compensación de los programas;
- 04.** Establecer indicadores para monitorear el funcionamiento;
- 05.** Elegir entre los enfoques de evaluación.



SECUENCIA PARA DESARROLLAR PROGRAMAS DE EMPLEO JUVENIL

PASO 1: Recolección y análisis de datos sobre EJ



El análisis de las cifras y tendencias del mercado laboral juvenil permite: identificar los principales problemas en materia de empleo juvenil y su relación causa-efecto; determinar las desventajas específicas enfrentadas por jóvenes en el mercado laboral; e identificar ocupaciones y sectores económicos que crean trabajo. Las causas de los problemas laborales son generalmente reagrupadas en tres categorías:



- desajuste entre el nivel de formación de los jóvenes en busca de empleo y las habilidades demandadas por las empresas;
- baja demanda laboral (la oferta de trabajadores jóvenes que buscan un puesto de trabajo es superior a la demanda de las empresas / vacantes disponibles, lo que también puede ser causado por los altos costos laborales que reducen el incentivo que lleva a las empresas a invertir); y
- largos períodos de desempleo - causados por la información imperfecta sobre los puestos de trabajo disponibles, los desajustes de habilidades o la baja demanda laboral - inducen un proceso de desmotivación que da lugar a una reducción de la búsqueda de empleo por parte de los jóvenes.

Cada una de estas causas requiere de una solución diferente:



- Los problemas de empleo causados por la inadecuación de cualificaciones pueden ser abordados con mayor eficacia por los programas de formación;
- La poca demanda de mano de obra se puede abordar a través de incentivos a los empleadores para contratar a trabajadores jóvenes (subvenciones al empleo);
- La falta de motivación y baja intensidad de búsqueda de empleo pueden ser tratadas ofreciendo información adecuada sobre el mercado laboral; orientación en la búsqueda de empleo; asesoramiento y orientación; y armonizando beneficios con una actividad de búsqueda de empleo obligatoria.

En la práctica, sin embargo, los problemas en materia de empleo juvenil en la mayoría de los mercados laborales son el resultado del efecto combinado de todas las causas anteriormente mencionadas. Los programas integrados, que combinan formación con orientación profesional, con información sobre el mercado laboral, con búsqueda de

empleo y con empleo subsidiado, son preferibles, ya que tienen una mayor probabilidad de conducir a un empleo permanente. Las evaluaciones de impacto de programas dirigidos a jóvenes proporcionan una gran evidencia positiva que anima a seguir en esta dirección.

LECCIONES APRENDIDAS



En muchos países, los diferentes enfoques para la promoción del trabajo decente para los jóvenes se han desarrollado a través de programas estrechos, con poco conocimiento de las características de los jóvenes y los factores determinantes para la oferta y la demanda de trabajo. Pruebas provenientes de evaluaciones de iniciativas de empleo juvenil, demuestran que los programas más efectivos son los que ofrecen un paquete completo de servicios, que se adaptan tanto a las necesidades de los jóvenes y las necesidades del mercado de trabajo. La evidencia derivada de evaluaciones de iniciativas de empleo juvenil muestra que para tener éxito, se debe tener en cuenta las siguientes características:

166



- ✓ *Un Diseño que responda a las necesidades del mercado de trabajo* mejora las oportunidades de empleo de los participantes. Información fiable sobre el mercado laboral es necesaria para el diseño de programas de empleo que (re)integren de manera eficaz a los jóvenes en puestos de trabajo.
- ✓ *El centrarse y enfocarse en las necesidades y desventajas* del mercado laboral da mejores resultados al programa. Basarse en algo genérico como la edad no permite llegar a jóvenes desfavorecidos.
- ✓ *Paquetes de servicios integrales* que combinan varios componentes relacionados con la demanda y oferta de trabajo pueden ser más eficaces que medidas individuales.
- ✓ *Enlace a la experiencia laboral y la participación del sector privado* (por ejemplo, a través de formación en la empresa, puesto de trabajo) aumenta las oportunidades de empleo, especialmente si los programas colocan a los participantes en empresas privadas.



SERBIA – SISTEMA INTEGRADO DE ENTREGA DE SERVICIOS DE EMPLEO Y SOCIALES

Uno de los retos identificados por el programa conjunto de *Apoyo a los esfuerzos nacionales para la promoción del empleo juvenil y la gestión de la migración* en Serbia, fue el desarrollo de sistemas de protección social más favorables al empleo, enfocados en las necesidades de los grupos con más riesgo dentro de la población juvenil. Esta intervención, específicamente, se dirigía a la separación (y fragmentación) de los servicios sociales y de empleo, entregados a nivel local y nacional, y promovía el desarrollo de un enfoque integral, donde un solo trabajador social coordina los servicios prestados a los clientes jóvenes por diferentes agencias. Una investigación sobre buenas prácticas internacionales en la prestación de servicios integrados contribuyó a la política y el trabajo de desarrollo del programa.

El grupo objetivo fueron jóvenes de 15 a 24 años de edad con bajos niveles educativos (por ejemplo, desertores de educación primaria y secundaria), beneficiarios de asistencia social, padres solteros, jóvenes que dejan el cuidado institucional, jóvenes que viven con una discapacidad, jóvenes desplazados internamente y refugiados, y jóvenes que viven en hogares pobres.

El enfoque de prestación de servicios integrados incluye un sistema de perfiles para detectar los factores de riesgo a los que el joven está expuesto; la remisión a los proveedores de servicios públicos más adecuados para hacer frente a las barreras que enfrentan (educación, empleo, integración social); así como la provisión de programas de empleo para facilitar la transición al trabajo y la orientación motivacional.

El programa conjunto proporciona asistencia técnica sobre: i) el desarrollo de un nuevo modelo de prestación de servicios entre servicios de empleo y servicios sociales, ii) la puesta a prueba (piloteo) de prestaciones de servicios integrados a los jóvenes (programas de experiencia de formación, de empleo y de trabajo financiados por el Fondo de Empleo de los Jóvenes); iii) el despliegue del modelo pilotado en todo el país; iv) la conclusión - en base a los resultados de los programas piloto - del empleo y el marco de política social. El modelo puesto a prueba para dinamizar los jóvenes en riesgo fue establecido como modelo para la prestación de servicios a los beneficiarios de asistencia social (*Ley de seguridad social, 2012*).

ESTABLECIMIENTO DE PERFILES Y FOCALIZACIÓN

Un sistema de perfiles calcula la probabilidad que tiene un individuo de convertirse en desempleado de larga duración sobre la base de una serie de características individuales y - según el riesgo estimado - le asigna a servicios y programas de empleo. La focalización predice, para cualquier persona, su / sus posibles resultados en el mercado laboral en relación a todos los programas disponibles, (incluyendo la opción de “no-programa”). Por lo tanto, la focalización es el proceso de identificación de las necesidades de los individuos y su adecuación a los servicios de empleo y los programas con más probabilidades de funcionar.

ESTABLECIENDO EL PERFIL DE LA JUVENTUD EN DESVENTAJA



Los indicadores clave del mercado de trabajo juvenil son fundamentales para identificar los factores que pueden influir con más facilidad en los resultados del empleo juvenil. Estos datos pueden ser utilizados para “establecer perfiles” de jóvenes con mayor riesgo de pobreza y exclusión social. Los factores individuales que influyen en los resultados en el mercado laboral juvenil son específicos a cada país. Los más recurrentes, sin embargo, son:

- **Edad:** ya que las tasas de desempleo juvenil son generalmente más altas que las de los adultos, la edad puede estar relacionada de forma positiva a la probabilidad de hacer la transición al trabajo. En muchos países, los adolescentes (15-19 años) tienen más probabilidades de estar desempleados (o de experimentar malos resultados, como el trabajo en la economía informal, el trabajo temporal, o trabajo como miembros activos de la familia) en comparación con los adultos jóvenes (20 a 24 años de edad).
- **Sexo:** En general, las mujeres jóvenes se enfrentan a mayores dificultades en el mercado de trabajo, y uno espera que tengan menores probabilidades de encontrar un empleo en comparación con sus pares masculinos. En algunos países esto ocurre también en los niveles más altos de educación. La responsabilidad de crianza de los hijos puede representar un obstáculo en la búsqueda de empleo, lo que puede afectar tanto a las mujeres y los hombres jóvenes por igual, o sólo a uno de los dos sexos. El embarazo en adolescentes se asocia con el abandono escolar, que a su vez determina pobres resultados en el mercado laboral.
- **Educación:** El nivel educativo es posiblemente el factor más importante y con mayor influencia sobre los resultados en el mercado laboral, ya que está relacionado con la productividad de un individuo. En términos generales, mientras mayor sea el nivel educativo de una persona, mayor será(n) su / sus resultados laborales y mayores serán sus ganancias.³⁷ Sin embargo, algunos países experimentan el llamado “problema de desempleados capacitados”, por ejemplo, jóvenes con nivel de educación terciaria experimentando tasas de desempleo más altas en comparación con jóvenes con menor cualificación. Mucho depende de la organización del sistema educativo nacional, la calidad de las cualificaciones que los jóvenes adquieren y la

³⁷ OCDE, *Desventaja social y experiencias educativas*, OCDE, Documentos de trabajo sobre Migración, empleo y sociedad, No 32, 2006

capacidad de respuesta de los resultados educativos a las necesidades del mercado laboral.

- **Cualificaciones profesionales:** La probabilidad de tener malos resultados de empleo también está relacionada con la falta de cualificación profesional o laboral. Estas cualificaciones pueden ser adquiridas a través de la escuela, la experiencia profesional o una combinación de ambos.
- **Experiencia laboral previa:** En general, la productividad de un empleado aumenta con la experiencia de trabajo. Una alta productividad envía señales positivas a los empresarios, lo que aumenta la probabilidad de encontrar trabajo. En algunos países, un joven que cambia de trabajo con frecuencia está ligeramente asociado con un mayor riesgo de desempleo más adelante en la vida y se asocia positivamente con mayores ingresos, en particular para hombres jóvenes. Para algunos jóvenes, la participación en trabajo temporal y ocasional se asocia con un aumento de la vulnerabilidad, mientras que para otros representa un punto de entrada en el mercado laboral.
- **Situación familiar:** Esto se refiere a la posición de los individuos dentro de familias de diferentes tipos. Por ejemplo, las familias monoparentales en general se enfrentan a importantes barreras en el acceso a oportunidades de empleo, las mujeres casadas con hijos pueden ser discriminadas porque se puede pensar que son más probables de ausentarse de su trabajo debido a sus deberes en el cuidado de los niños, etc.
- **Período de desempleo:** Cuanto más tiempo una persona joven esté desempleada menor es la probabilidad de que él/ella sea capaz de escapar del desempleo y encontrar trabajo. Esto se debe al capital humano (erosión de habilidades, menor intensidad de búsqueda de empleo, etc.) y los efectos de señalización (empleadores son reacios a contratar a desempleados de larga duración ya que esto indica una productividad más baja). El deterioro significativo, según las perspectivas de empleo se produce alrededor de los 3-6 meses, cuando la motivación para buscar trabajo comienza a declinar, y en todo el periodo de 12 meses, cuando el impacto de desempleo aparece y tanto las habilidades como la experiencia laboral y los hábitos de trabajo ya se han deteriorado considerablemente.



- **Ubicación geográfica:** este factor se relaciona con el riesgo que deriva de vivir en una zona geográfica determinada. El estado de la economía en la región de residencia tiene una influencia primordial en la probabilidad de encontrar trabajo. Por lo general, el crecimiento del empleo y la tasa de desempleo por regiones se utilizan para calcular el riesgo que tiene una región/zona determinada en comparación con la media nacional. En algunos países, vivir en una zona urbana aumenta el riesgo de sufrir malos resultados en el mercado laboral, mientras que en otros países los jóvenes que viven en zonas rurales se encuentran en una situación de clara desventaja en comparación con sus pares urbanos.

En las últimas dos décadas, muchos países han comenzado a desarrollar sistemas de perfiles para identificar las dificultades que tienen los solicitantes de empleo en encontrar empleo debido a sus características personales. Los tipos de enfoques para establecer perfiles, utilizados normalmente por los Servicios Públicos de Empleo (SPE) se describen a continuación.



ENFOQUES PARA ESTABLECER PERFILES

- **Reglas de elegibilidad** describe un proceso en el que los individuos reciben apoyo para re-emplearse siempre y cuando cumplan ciertos criterios. La ventaja es que el desarrollo de reglas de criterios claros hace que el sistema sea relativamente barato de implementar. Sin embargo, el enfoque de reglas de elegibilidad es algo indiscriminado ya que las necesidades específicas de las personas se pasan por alto.
- **Discreción del trabajador social** describe un proceso en el que el entrevistador del Servicio Público de Empleo utiliza su propio juicio para dirigir a la persona hacia el tipo de intervención el cual él / ella siente que es el más apropiado para satisfacer sus necesidades. Mientras que tal proceso puede ser más sensible a las necesidades individuales, es a su vez altamente subjetivo, más costoso de implementar y difícil de evaluar.
- **Análisis** describe el proceso mediante el cual el trabajador social intenta calificar la empleabilidad del individuo usando técnicas basadas en la psicología. En base a esta puntuación el joven individuo es dirigido hacia intervenciones específicas. Este enfoque se basa de nuevo en la discreción trabajador social y, por lo tanto, no se puede considerar totalmente objetiva.
- **Establecimiento de perfiles basado en estadísticas** es una herramienta mediante la cual un puntaje de probabilidad numérica determina la remisión de un desempleado a nuevos servicios de empleo. En concreto, la puntuación derivada posiciona a cada individuo de acuerdo al riesgo que tiene en convertirse en desempleado de larga duración, y el personal del SPE, puede utilizar esta calificación para identificar aquellos que necesitan mayor asistencia.

De la misma manera en la que el establecimiento de perfiles se utiliza para identificar el riesgo de desempleo de larga duración, también se puede utilizar para medir la probabilidad de que otros resultados laborales negativos se produzcan (por ejemplo, el subempleo y la pobreza en el trabajo) en base a las características y circunstancias personales de un individuo.

Por lo tanto, el establecimiento de perfiles puede ser una herramienta muy valiosa en el desarrollo de mecanismos eficaces de focalización para intervenciones en materia de empleo juvenil. Una de las principales conclusiones de la evaluación de publicaciones de empleo juvenil, de hecho, apunta a la focalización como una de las áreas más problemáticas en el desarrollo de intervenciones eficaces de empleo juvenil. Estas fallas ocurren a menudo cuando se tratan las diferentes capas de desventajas que pueden estar acumuladas en un mismo individuo. La combinación de un modelo estadístico de establecimiento de perfiles, con una evaluación de individuos llevada a cabo por un trabajador de servicios de empleo, puede contribuir a reducir el peso muerto asociado a una incorrecta selección de participantes en las intervenciones de empleo.



Este sistema combinado utiliza métodos estadísticos para examinar individuos que pueden correr el riesgo de obtener resultados pobres dentro del mercado laboral;

Tal examen preliminar es verificado entonces por un trabajador de servicios de empleo a través de entrevistas de asesoramiento individual (también para detectar los factores que son difíciles de medir estadísticamente, como la baja motivación);

Si el examen de riesgo del modelo de perfiles es confirmado por la opinión del trabajador social, el joven individuo es dirigido a la sección de servicios y programas más adecuada.

Una forma simplificada de desarrollar un sistema de perfiles es utilizar los indicadores de empleo juvenil existentes para identificar los factores que pueden estar asociados con el riesgo en el mercado de trabajo. A cada factor se le asigna un peso numérico (puntuación), indicativo del peso promedio que el factor tiene al determinar el riesgo que el joven enfrenta en el mercado laboral.

Las variables más comúnmente utilizadas son: edad y sexo; nivel de educación, ubicación geográfica, estado familiar e ingresos; discapacidad, condición médica; historia de empleo/desempleo; y proximidad al mercado laboral.

EXPERIENCIA DE LOS PCs



En **Costa Rica**, el programa de *Ventanilla única para el empleo juvenil*, tuvo por objetivo integrar la prestación de servicios proporcionados por una serie de autoridades públicas y organizaciones dirigidas a jóvenes vulnerables. Un plan de desarrollo individual exploró las necesidades del joven y estableció una estrategia de asistencia para alcanzar el objetivo final: el empleo, la empleabilidad y el espíritu empresarial. Un sistema de perfiles determinó el grado de vulnerabilidad de cada individuo por intervención prioritaria (índice de vulnerabilidad). El índice fue calculado sobre la base de una evaluación individual llevada a cabo por un trabajador social en factores tales como sexo, nivel educativo, área geográfica y condición migrante.



En **Serbia**, el programa conjunto *Apoyo a los esfuerzos nacionales para la promoción del empleo juvenil y la gestión de la migración*, asistió al Servicio Nacional de Empleo en el desarrollo de enfoques de focalización para programas de empleo juvenil, basados en factores individuales que tienen una gran posibilidad de determinar resultados pobres en el mercado laboral. Estos factores fueron: logros educativos; duración del desempleo; situación de refugiado o repatriado; origen nacional; vivir en un hogar y beneficiar de asistencia social; y condición médica.

PROGRAMAS Y SERVICIOS DE EMPLEO JUVENIL

La prestación de servicios de empleo (habilidades de búsqueda de empleo, asesoramiento y orientación e inserción laboral), respaldados por información oportuna y confiable sobre el mercado laboral, se reconoce como el medio más rentable para facilitar la transición de los jóvenes al mundo del trabajo.

La variedad y el alcance de los servicios de empleo se ha expandido significativamente en las últimas dos décadas. El uso de herramientas TIC aumentó la provisión de servicios básicos de empleo (información sobre las vacantes disponibles, la coincidencia de habilidades y conocimientos a ocupaciones y programas de capacitación) y permitió que los trabajadores sociales se centren más en asesoramientos en grupo e individuales.

Este último se ha enriquecido con servicios adicionales (grupos de asesoramiento, ferias de empleo, bolsas de trabajo, trabajos de prueba). La planificación individual de trabajo se ha convertido en una práctica generalizada, como una puerta de acceso hacia una mayor asistencia en materia de empleo y participación o reintegración a los programas de integración.

EXPERIENCIA DE LOS PCs



El programa conjunto *Empleabilidad juvenil y programa de retención* introdujo un nuevo enfoque en **Bosnia y Herzegovina**, con servicios diseñados específicamente para preparar a los jóvenes para el mercado laboral. Dieciséis Centros de Información, Asesoramiento y Capacitación (CISO) se establecieron en las instalaciones de los servicios públicos de empleo para ofrecer trabajo de asesoramiento técnico, capacitación y acceso a la información actualizada del mercado de trabajo para jóvenes de 15 a 30 años de edad. El servicio se dirigió principalmente a jóvenes desempleados, repatriados, personas jóvenes que buscan información sobre oportunidades de migración, así como estudiantes. Seis de los Centros de CISO se incluyeron en el organigrama de los servicios públicos de empleo y todos los gastos relacionados con sus operaciones fueron cubiertos por fondos públicos.



En **Perú**, el programa conjunto de *Promoción del empleo y las MYPE de jóvenes y gestión de la migración laboral internacional juvenil* apoyó el desarrollo del Portal de Empleo Juvenil (<http://www.empleosperu.gob.pe/empleojoven/index.asp>) para ayudar a los jóvenes a buscar trabajo. El portal ofrecía información sobre las vacantes disponibles (actualización diaria), permitiendo preparar currículos en línea y enviarlos a empresas que buscan trabajadores y ofreciendo consejos sobre cómo escribir un CV y presentarse a una entrevista de trabajo. Otro de los servicios desarrollados en el marco del programa conjunto fue el *Certificado Único Laboral*. CERTIJOVEN recogía toda la información necesaria a las empresas para contratar a una persona joven. Esto permitía la reducción al mínimo del costo y el tiempo que los jóvenes tenían que invertir en la búsqueda de empleo.

DESARROLLO DE HABILIDADES

La capacitación es la medida activa del mercado de trabajo más utilizada para desarrollar las habilidades de los trabajadores de todas las edades. Incluye programas de educación de segunda oportunidad (por ejemplo, programas de alfabetización y aritmética), capacitación para la vida cotidiana, educación técnica y capacitación profesional (fuera del trabajo), capacitación laboral (por ejemplo, pasantías, programas de formación en el puesto de trabajo), aprendizaje, e incentivos financieros para la capacitación (subsidios y bonos). Si bien el registro de qué tan bien funcionan estos programas es mixto, la evidencia reciente indica que un diseño que combina diferentes métodos de capacitación tiene una probabilidad más alta de producir efectos positivos sobre el empleo y / o resultados de ingresos para los participantes. En particular, comparado a sólo la capacitación en el aula, la interacción, el aprendizaje en el trabajo y otros servicios de empleo, tienen efectos positivos que se ven aumentados en un 50 por ciento.³⁸



SUDÁN DEL SUR – CAPACITACIÓN EN HABILIDADES PARA LA VIDA PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS

174

El programa conjunto *Creando oportunidades para el empleo juvenil en Sudán del Sur* operó en un contexto caracterizado por el lento crecimiento económico, las limitadas oportunidades de empleo en los sectores público y privado, las altas tasas de analfabetismo (estimado en 60 por ciento de la población), y la prevalencia de la pobreza y el desplazamiento. En resumen, con una necesidad de proporcionar a los jóvenes oportunidades de ingresos inmediatos. En este contexto, el programa conjunto diseñó programas de capacitación a corto plazo, de integración de habilidades de alfabetización, de competencias básicas empresariales (marketing, fijación de precios y costos), así como módulos sobre el VIH / SIDA y la salud reproductiva. El programa también proporcionó a los beneficiarios un kit de iniciación al final de la capacitación. Los módulos de capacitación desarrollados incluyeron, entre otros, módulos de alfabetización funcional, técnicas agrícolas, vocacionales y habilidades para la vida.

Existen tres características que son clave para el diseño de programas de capacitación. En primer lugar, la oferta de capacitación debe reflejar las habilidades más demandadas por el mercado laboral y lograr un equilibrio entre las competencias profesionales y habilidades básicas para la empleabilidad. De esta manera, el impacto final de la capacitación va más allá de la simple adquisición de habilidades específicas para una empresa y permite a los beneficiarios moverse más fácilmente entre diferentes puestos de trabajo y empresas. En segundo

³⁸ J. Fares, O.S. Puerto, *Hacia una capacitación integral*, Banco Mundial Mimeo, Washington D.C. 2008.

lugar, un enfoque de “trabajo primero” puede resultar más exitoso debido a sus fuertes vínculos con la demanda local. En tercer lugar, la mezcla de capacitación en el aula y en el trabajo ofrece una oportunidad para maximizar los beneficios de ambos enfoques al incrementar la velocidad y flexibilidad de respuesta a nuevas necesidades de cualificación.

EXPERIENCIA DE LOS PCs



En **China**, el programa conjunto *Proteger y promover los derechos de los migrantes vulnerables en China* desarrolló un paquete de capacitación en habilidades para la vida a fin impedir que los migrantes trabajadores migren en condiciones inseguras y apoyarlos a adaptarse a la vida urbana. El paquete se integró en dos programas a corto plazo diseñados para la formación previa a la partida y en cursos en la escuela de orientación profesional. Durante el período de programación conjunta, 5.844 jóvenes trabajadores migrantes, potenciales y reales, en áreas emisoras y receptoras, participaron en los cursos de capacitación en habilidades para la vida, ofrecidos por cerca de 1.000 entrenadores y educadores inter pares, capacitados por el programa conjunto. Los cursos de formación han permitido a los jóvenes rurales y los jóvenes inmigrantes urbanos comprender mejor sus derechos y cómo protegerlos, cómo hacer frente a la vida urbana, la forma de encontrar y conservar un empleo decente, y cómo hacer frente a las relaciones personales.



Una de las iniciativas puestas en marcha por el programa conjunto de *Crecimiento con trabajo decente para todos en Turquía*, fue el diseño de cursos de formación profesional para jóvenes desempleados en base a las necesidades del mercado laboral. En Turquía, de hecho, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) organiza la formación profesional con empresas privadas, siempre que exista un número mínimo de alumnos empleados al final del curso. Para aumentar las tasas de retención y asegurarse que la formación ofrecida sea en ocupaciones para las que había una demanda, el Programa Conjunto inició una serie de investigaciones (estudio de mercado de trabajo y análisis de los sectores económicos prioritarios) en Antalya para informar el diseño de

cursos de formación profesional. Se constató que la colocación de jóvenes desempleados después de la capacitación en ocupaciones identificadas por las encuestas de población activa, fue mayor en el caso de cursos de formación estándar.



Uno de los objetivos del programa conjunto *Alternativas para la migración; trabajos decentes para los jóvenes filipinos* fue hacer frente a los costos sociales de la migración en las **Filipinas**, en especial para los niños que viven separados de uno o ambos padres (aproximadamente el 27 por ciento de todos los niños). Hijos de trabajadores migrantes tienden a tener mayores tasas de deserción escolar y un interés decreciente en acabar la escuela, conseguir un trabajo, o construir una carrera. Por lo tanto, el *Programa especial para el empleo de los estudiantes* se dirigió a jóvenes de 15-24 años de edad, permitiéndoles quedarse (o regresar) a la escuela y adquirir mayores competencias y mejorar sus oportunidades de empleo en el futuro, a través de incentivos a los empleadores. Los empleadores asociados en el programa pagaban el 60 por ciento del salario del joven recluta, mientras que el 40 por ciento restante era proporcionado por el Departamento de Trabajo y Empleo.

PROGRAMAS DE CREACIÓN DE EMPLEO

Los programas de creación de empleo incluyen subsidios salariales, obras públicas y programas de servicio a la comunidad, así como programas empresariales/de autoempleo (incluyendo la formación y el acceso a las microfinanzas / crédito). Los subsidios de empleo están diseñados para proporcionar incentivos a las empresas a fin de contratar a trabajadores mediante la reducción de los costos de mano de obra que intervienen en la contratación. Los resultados de una serie de evaluaciones sugieren que los desempleados contratados con subvenciones al empleo, en su mayor parte, desplazarán a aquellos que hubiesen sido contratados sin el programa. Los efectos positivos de esta medida, son neutralizados por las pérdidas que sufren los que se ven desplazados por los participantes en el programa. Sin embargo, estos programas ofrecen una ventaja para aquellos que son elegibles y tal redistribución de oportunidades de trabajo puede estar justificada por razones de equidad.

PROGRAMAS DE AUTO-EMPLEO



La eficacia de los programas de empresariado/auto-empleo para los jóvenes depende de:

- **Focalización y selección adecuada:** los jóvenes no son un grupo homogéneo y los programas deben hacer un esfuerzo para identificar las diferencias entre ellos, en términos de habilidades, experiencia, estado, aspiraciones y capacidad para obtener recursos - todos los cuales influyen en su capacidad para establecer y ejecutar con éxito un negocio.
- **Gama de servicios proporcionados:** programas que tienen resultados significativos combinan asesoramiento, formación y concesión / servicios de crédito, con lo cual se reconoce que las personas que se embarcan en el autoempleo tienen una variedad de necesidades, cada una de las cuales es necesario abordar de manera oportuna y eficaz.
- **Personal de apoyo bien entrenado:** la competencia técnica y comercial del personal de apoyo de un programa de auto-empleo es esencial para garantizar buenos resultados. La falta de efectividad de los programas, a menudo se puede atribuir a la mala calidad de la asistencia. Un corolario de esto es la flexibilidad y adaptabilidad de la prestación de servicios de acuerdo a las necesidades individuales.

177

EXPERIENCIA DE LOS PCs



En **Nicaragua** el programa conjunto *Desarrollo de capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y auto-empleo para jóvenes en Nicaragua* estableció un fondo rotatorio (de un total de US\$986,825) y recursos para préstamos semilla (US\$ 242,000) a fin de mejorar el acceso a la finanza para los empresarios (15 a 24 años). Los fondos fueron manejados a través del Banco “Produzcamos”, designado por el gobierno. Los recursos puestos a disposición proporcionaban crédito y préstamos iniciales a cooperativas establecidas por jóvenes (mínimo 10 empleados) y micro-empresas (2 a 5 empleados). La tasa de interés aplicada a estos préstamos fue de 8 por ciento anual (baja comparada con las tasas comerciales) con pagos en 30 meses. Las jóvenes cooperativas podían recibir préstamos de hasta US\$10,000, mientras que el límite para las micro-empresas era US\$5,000. La responsabilidad



de la gestión del sistema de crédito fue encargada al INJUVE (Instituto Nicaragüense de la Juventud) con el apoyo del Ministerio de Economía Familiar.



El programa conjunto *Desarrollo humano para la juventud: superando los desafíos de la migración a través del empleo* en **Honduras** promovió un fondo rotatorio dirigido a jóvenes pobres que tienen poco acceso a formas de crédito integradas. El fondo proporcionaba capital inicial para los jóvenes que tienen un producto que se puede mejorar y / o comercializar. Los socios de las iniciativas eran los alcaldes de los municipios, las cooperativas de crédito, las cajas de ahorro y las organizaciones de la sociedad civil. Las operaciones del fondo son sostenibles, ya que se incluyen en el plan de trabajo de los socios que proporcionan los recursos necesarios. El programa conjunto también desarrolló la capacidad de los socios para la gestión del fondo rotatorio.



El programa conjunto *Creación de oportunidades para el desarrollo juvenil en Sudán* se asoció con el Fondo para el Desarrollo de las Microfinanzas de Sudán para prestar asistencia técnica a los jóvenes beneficiarios de la subvención de autoempleo puesta a disposición por el programa conjunto. La iniciativa estuvo dirigida a jóvenes de zonas rurales (en particular, los repatriados y los jóvenes desmovilizados) para que puedan adquirir habilidades empresariales y para la vida, así como las competencias en la producción agrícola y la cría de ganado.

La experiencia ha mostrado que la combinación óptima de programas es un “portafolio equilibrado” que debe incluir asesoramiento intensivo, asistencia en la búsqueda de trabajo, formación en el mercado laboral y programas de creación de trabajo.



PROGRAMAS DE EMPLEO JUVENIL: VENTAJAS Y DESVENTAJAS³⁹

Diversos estudios de programas de empleo juvenil han mostrado que algunos son exitosos mientras otros fallan en mejorar las oportunidades de los participantes en obtener un trabajo. Algunas de las características de estos programas se resumen a continuación.

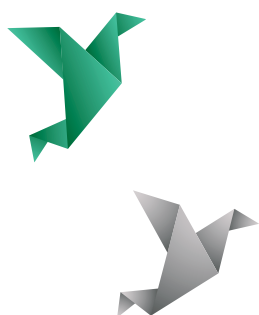
Tipo de programa	Ventajas	Desventajas	Ejemplos de programas exitosos seleccionados
Formación sobre el mercado laboral	Funciona mejor con amplias habilidades vocacionales y de empleabilidad en demanda e incluye experiencia laboral y servicios de empleo.	Puede producir soluciones temporarias, más que sostenibles y si no está bien dirigido, puede beneficiar a aquellos que no lo necesitan. La formación sola puede no ser suficiente para aumentar los...	PLANFOR (Brasil) Jóvenes Programas (varios países en América Latina), y Empleabilidad, Mejora de Programa (Canadá).
Servicios de empleo (búsqueda de empleo, orientación profesional e información del mercado laboral)	Ayudan a elegir de manera realista y a coincidir aspiraciones con oportunidades de empleo y de formación, mejoran la calidad de la información sobre perspectivas de empleo, así como la eficiencia, eficacia y pertinencia de iniciativas	Puede crear expectativas irreales si no está relacionada con las necesidades del Mercado laboral y si cubre solo áreas urbanas y economía formal.	Nuevo Trato para Jóvenes (UK) y Programa Activo del Mercado de Trabajo (Finlandia).
Obras públicas basados en el uso intensivo de mano de obra y servicios comunitarios	Ayuda a los jóvenes a ganar adhesión, y al mismo tiempo, mejorar la infraestructura física y social y ayuda al entorno – especialmente si está combinado con el desarrollo y estrategias sectoriales – y mejora la empleabilidad si está combinado con la formación.	Baja capacidad para la integración del Mercado laboral; los jóvenes trabajadores pueden estar rápidamente atrapados en un carrusel de programas de trabajos públicos; usualmente por un sesgo de género, desplazamiento de compañías del sector privado.	Conservación Americana y Cuerpos de Servicio de Juventud (USA) y Programa de Empleo Temporario (Bulgaria).
Subsidios de empleo	Puede crear empleo si se orienta a necesidades específicas (ej. para compensar por una productividad y formación inicial baja) y para grupos de jóvenes .	Pérdidas altas de eficiencia y efectos de sustitución (si no es orientada); el empleo puede durar sólo mientras dure el subsidio.	Plan de Empleo (Bélgica). Programa de Subsidio de Salarios (República Checa) y Programa de Trabajos de intervención (Polonia).
Promoción del empresariado	Puede tener un alto potencial de empleo y puede satisfacer las aspiraciones de los jóvenes (ej. para la flexibilidad, independencia); más efectivo si está combinado con servicios financieros y otros, incluyendo asesoramiento.	Puede crear efectos de desplazamiento y puede tener un alto nivel de fracaso, lo cual limita su capacidad para crear empleo sostenible. Son usualmente difíciles para los jóvenes desfavorecidos, deber a su falta de redes, experiencia,...	Programa de auto-empleo (Bulgaria), Formación de empresariado juvenil (Perú) y Jóvenes creadores de micro empresas (Perú).

³⁹ Fuente: Adaptado de Rosas G., Rossignotti, G. "Estableciendo el Nuevo milenio: Trabajo decente para jóvenes", *Revista Internacional*, Vol. 144 (2005), No. 2, y Betcherman et al., *Una revisión de las intervenciones para apoyar los jóvenes trabajadores: Hallazgos del inventario de empleo juvenil*, Banco Mundial, Washington D.C., 2007.

Es importante que los programas no sean demasiado largos para evitar el estancamiento dentro de este tipo de programas, y evitar también la creencia de que este tipo de programas es una mejor alternativa que los trabajos en el mercado laboral abierto. La compensación (para la participación individual) generalmente oscila entre el equivalente a las prestaciones por desempleo (programas de formación) y los salarios de mercado (en los planes de creación de empleo). Si los incentivos que empujan a los participantes a buscar un trabajo regular y aceptar una oferta de trabajo se hacen menores, mayor es la compensación. Es una práctica común establecer la remuneración al mismo nivel que el beneficio del desempleo (o asistencia social).

LA FINANCIACIÓN DE PROGRAMAS DE EMPLEO JUVENIL

Uno de los desafíos en la ejecución de programas de empleo juvenil es la asignación de recursos necesarios para llevarlos a escala. En esta área, los programas conjuntos del F-ODM de empleo juvenil y migración pilotearon una serie de marcos e instrumentos de financiación.





SERBIA: FONDO DE EMPLEO JUVENIL (FEJ)

El Fondo de Empleo Juvenil (FEJ) – establecido en Serbia a través del paquete de asistencia técnica de la OIT – fue posteriormente fortalecido por el programa conjunto *Apoyo a los Esfuerzos Nacionales para la Promoción del Empleo Juvenil y la Gestión de la Migración* para co-financiar los programas activos e integrados del mercado laboral, orientados a jóvenes en desventaja (15-29 años). El programa proporcionó la oportunidad de pilotear iniciativas de promoción del empleo, algo nunca antes intentado.

El Comité de Gestión del FEJ (integrado por representantes del Gobierno y de la comunidad de donantes) se encargó de aprobar los criterios de elegibilidad, la duración y los niveles de remuneración de las medidas de promoción del empleo juvenil. El grupo objetivo estaba formado por jóvenes desempleados (entre 15 y 29 años de edad) con bajo nivel educativo (educación secundaria inferior y menos) y que enfrentaban barreras adicionales al acceso al mercado laboral (por ejemplo, jóvenes gitanos, desplazados internos y refugiados, jóvenes con discapacidad, beneficiarios de la asistencia social y repatriados).

El Fondo operó como una línea presupuestaria distinta del Servicio Nacional de Empleo de Serbia. Esta línea presupuestaria financió los servicios requeridos, según lo decidido por el encargado del caso, en consulta con los proveedores de servicios. Aparte de los recursos puestos a disposición por el Programa Conjunto, el JEF recibió recursos del Gobierno de Serbia (US\$1.9 millones), la Fundación Soros (US\$ 0.9 millones), y otros donantes para un total de (US\$4.5).

El JEF pilotó tres líneas de servicios: capacitación en el lugar de trabajo, servicios de auto-empleo y programas para jóvenes con discapacidad. Al final del programa conjunto, más de 2.800 jóvenes habían sido tratados, en su mayoría personas jóvenes con un bajo nivel de educación (89%), desempleados de larga duración (64%) y sin experiencia laboral previa (69%). La tasa de colocación durante el seguimiento fue del 24,4% para la formación en el trabajo, el 74,3% para el auto-empleo y 97,6% por ciento para programas dirigidos a las personas con discapacidad.



TÚNEZ: SOUK –ATTANMIA ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA (APP) PARA EL EMPLEO JUVENIL

El Souk-Attanmia (Mercado de Desarrollo es una alianza piloto innovadora entre instituciones financieras de desarrollo y varios socios públicos, privados y sin fines de lucro de Túnez (19) que buscan proporcionar una respuesta efectiva e inmediata al desafío que afrontan los jóvenes en Túnez. El enfoque, introducido por el programa conjunto *Comprometiendo la juventud tunecina al logro de los ODMs* – consiste en identificar, financiar y apoyar proyectos dirigidos a desarrollar el talento, la innovación y el espíritu empresarial, así como construir una dinámica para generar empleos e ingresos en todas las regiones del país.

A través de una convocatoria a propuestas coordinadas, los socios identificaron proyectos basados en una serie de criterios de selección, que incluían: (i) la capacidad de generar empleos; (ii) su impacto en la reducción de disparidades sociales; (iii) su carácter innovador; y (iv) la sostenibilidad del proyecto. Posteriormente, los fondos fueron movilizados y se otorgaron pequeños préstamos (desde US\$5,000 hasta US\$15,000).

La alianza también comprendía un programa para monitorear y aconsejar a los beneficiarios durante el período de puesta en marcha de los proyectos, incluyendo la transferencia de habilidades de los socios hacia la iniciativa. Los bancos de Túnez estuvieron involucrados en todas las fases de la alianza. El préstamo de prácticas motivó la contribución personal de los promotores, en vista de producir un efecto palanca.

**ALBANIA: ENTREGA DE INTERVENCIONES DE EMPLEO JUVENIL**

El Programa Conjunto *Migración Juvenil: Aprovechando los beneficios y minimizando los riesgos* estableció en la región de Shkodra en Albania, un Fondo Regional de Empleo (FRE) para financiar las medidas adoptadas para la promoción del empleo juvenil, y contribuyó a la construcción de capacidades del Consejo Regional de Empleo a fin de acompañar la descentralización de los fondos.

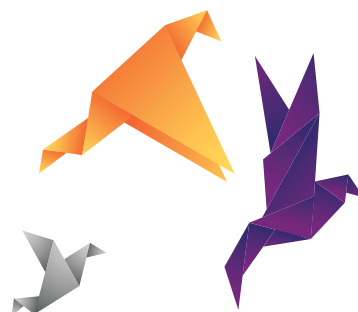
Los ministerios de Trabajo, Agricultura y Finanzas recibieron asistencia técnica para modificar los criterios de acceso a los recursos del Programa para la Agricultura y Desarrollo Rural (PADR). Como el modelo usado para el Fondo Regional de Empleo fue el Fondo Social Europeo, el Consejo Regional de Shkodra fue empoderado con el conocimiento necesario para gestionar e implementar esta clase de iniciativas.

La segunda región objetivo del programa conjunto, Kukes, fue seleccionada para la implementación de intervenciones laborales innovadoras dentro de un marco de alianza público-privada (APP). La APP involucró el Servicio Nacional del Empleo (SNE) y sus sucursales locales como proveedores de primera línea, y organizaciones intermediarias del sector privado que mediaron entre las oficinas de empleo locales y las empresas privadas.

Las medidas se dirigieron a jóvenes desempleados de larga duración dependientes de la asistencia social, con el objetivo de reintegrarlos a la fuerza laboral activa, establecer/restaurar su capacidad de trabajo y motivación, y alcanzar trabajos sostenibles en empresas privadas.

MÓDULO 10: Monitoreo y evaluación de programas de empleo juvenil

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN
EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN
UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



MÓDULO 10

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de este módulo, el lector será capaz de:

- Seleccionar enfoques para monitorear el desempeño y evaluar el impacto de programas de empleo juvenil;
- Extraer lecciones de la experiencia de los programas conjuntos del F-ODM en monitoreo de programas de empleo juvenil.

RECURSOS



Indicadores de proceso (implementación)



Indicadores de objetivos (formación en el trabajo y subsidios de empleo)



SERBIA: Monitoreo del funcionamiento de programas de empleo dirigidos a jóvenes vulnerables



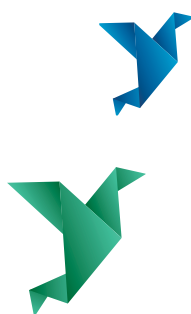
Directrices para seleccionar una metodología de evaluación de impacto

INTRODUCCIÓN

Los programas de empleo son diseñados para cambiar la situación actual del grupo objetivo y alcanzar resultados específicos, tales como aumento del empleo, incremento de ingresos y reducción del desempleo. La pregunta clave es si los resultados previstos se alcanzaron realmente. A menudo, de hecho, la atención de los responsables políticos y los directores de programas se centra en los insumos del programa (por ejemplo, los recursos humanos y financieros invertidos para ofrecer un programa de formación) y productos (por ejemplo, el número de graduados del programa de formación), en lugar de si el programa está logrando los resultados previstos (más personas con las habilidades necesarias para obtener empleos productivos). El monitoreo y la evaluación son los procesos que permiten a los responsables

políticos y los gestores de programas evaluar cómo una intervención evoluciona con el tiempo (monitoreo); examinar el grado de eficacia que tuvo un programa y si ha alcanzado los resultados esperados (supervisión del rendimiento o de la medición); y determinar si los cambios en el bienestar son, en efecto, debido a la intervención del programa y el programa solo (evaluación de impacto).

El monitoreo y evaluación de los programas de empleo suelen ir acompañados de información sobre sus costos para juzgar los beneficios de un programa, identificar qué intervención obtiene la tasa más alta de rendimiento y mejorar la asignación de recursos. Los instrumentos de evaluación utilizados generalmente para esto, son el costo-beneficio y el análisis de costo-efectividad.



- Un ***análisis de costo- beneficio*** estima el beneficio total de un programa, en comparación con sus costos totales. La principal dificultad de este tipo de análisis es el de asignar un valor monetario a los beneficios intangibles, como por ejemplo el aumento de la autoestima que acompaña la obtención de un trabajo productivo.
- Un ***análisis de costo-efectividad*** compara el desempeño relativo en términos de costos de dos o más programas para lograr el mismo resultado (por ejemplo, el empleo de los beneficiarios).

MONITOREO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO JUVENIL

El monitoreo del funcionamiento aplicado a programas de empleo juvenil permite medir el desempeño de los individuos (por ejemplo, hombres y mujeres jóvenes), los tipos de programas (por ejemplo, capacitación en el trabajo y subsidios al empleo) y las zonas geográficas (por ejemplo, zonas urbanas y rurales). Se evalúan los resultados alcanzados en relación a sus objetivos y – si se han establecido – sus metas. Dado que lo que caracteriza a los programas de empleo es el objetivo del mercado de trabajo, a saber, la mejora del empleo, los ingresos relacionados con el empleo o la empleabilidad, se miden en términos de empleo e ingresos.

El establecimiento de un sistema de monitoreo del desempeño para medir los resultados de un programa de empleo juvenil consta de cuatro pasos:

- 01.** El establecimiento de los objetivos del programa;
- 02.** La identificación de los indicadores de desempeño;
- 03.** El ajuste de la línea de base y metas;
- 04.** El monitoreo de los resultados.

INDICADORES DE FUNCIONAMIENTO: EJECUCIÓN

En el centro de un sistema de monitoreo del funcionamiento, hay un conjunto de indicadores de funcionamiento. Estos son medidas cuantitativas y/o cualitativas concisas que permiten calcular el grado de consecución de los resultados del programa, así como la eficiencia del proceso de ejecución. Los indicadores cuantitativos miden el cambio en términos de variaciones de un determinado valor (número, media o mediana) y de un porcentaje. Los indicadores cualitativos proporcionan una visión de los cambios en las actitudes, creencias, motivaciones y comportamientos de los individuos.

Los indicadores de funcionamiento se fijan generalmente a nivel de productos (ejecución), así como a nivel de resultados. La información sobre los procesos, de hecho, es útil para documentar la implementación del programa a través del tiempo y explicar las diferencias entre los niveles del programa. A continuación se muestran algunos ejemplos de los indicadores de proceso más comunes (ejecución), cálculo y métodos de desagregación.



INDICADORES DE PROCESO (EJECUCIÓN) (MEDIDA Y DESGLOSE)

	Indicadores de proceso	Método de cálculo	Desglose
01	Composición de participantes	$\frac{\text{Número de participantes en el período } t}{\text{Número total de participantes en el período } t} * 100$	– por tipo de programa – por característica de individuos <i>Programa</i> (formación, subsidio, auto-empleo, trabajo público) <i>Individuos</i> por sexo, grupo de edad, nivel de educación, duración de desempleo, tipo de desventaja, ocupación previa/experiencia laboral
02	Variación de existencia de participantes	$\frac{\text{Número de participantes en el período } t}{\text{Número de participantes en el período } t-1}$	Como arriba
03	Flujo de participantess	$\frac{\text{Número de nuevos participantes en el período } t}{\text{Existencia de participantes al final del período } t-1}$	Como arriba
04	Grado de cobertura de la población objetivo (participantes)	$\frac{\text{Número de participantes del programa}}{\text{Población objetivo total}} * 100$	Como arriba
05	Ejecución	$\frac{\text{Número de acciones implementadas}}{\text{Número de acciones planificadas}}$	Como arriba
06	Costo promedio por participante	$\frac{\text{Costo total del programa}}{\text{Número total de participantes}}$	<i>Por programa</i> (formación, subsidio, auto-empleo, trabajo público)

El indicador en la línea 1, por ejemplo, sirve para determinar si las reglas de focalización del programa se están cumpliendo. Los que están en la línea 2 y 3 sirven para medir la evolución de la captación del programa. Es normal, de hecho, observar un aumento en la captación mientras el programa madura. El indicador en la línea 4 se utiliza para medir la cobertura del programa. En función de su ámbito de aplicación, el denominador puede ser el número total de jóvenes (en un país, región o provincia) o sólo aquellos que tienen ciertas características (por ejemplo, sólo los que están en el paro, sólo aquellos con baja cualificación).

INDICADORES DE FUNCIONAMIENTO: RESULTADOS



Dado que el objetivo general de los programas de empleo juvenil es ayudar a los individuos del grupo objetivo a conseguir un puesto de trabajo, los indicadores más importantes son:

- Los índices brutos (empleo) por características individuales y tipos de programas;
- costo promedio por colocación; e
- ingresos de los individuos colocados.

Mientras más desglosados los datos, mejor, ya que esto permite la comparación entre los individuos, los programas y las ubicaciones geográficas. Se proporcionan, más adelante, ejemplos de indicadores para la formación en el trabajo y subsidios de empleo.



INDICADORES DE RESULTADOS (FORMACIÓN EN EL TRABAJO Y SUBSIDIO DE EMPLEO)

Formación en el trabajo

01. Porcentaje de trabajadores empleados en el seguimiento
02. Nivel de ingresos (brutos) de los beneficiarios empleados en el seguimiento
03. Proporción de beneficiarios empleados trabajando en ocupación de formación en el seguimiento
04. Costo promedio por beneficiario empleado

Individuos por sexo, edad, educación, duración de desempleo, tipo de desventaja, ocupación, tipo de contrato
Empleados por sector económico y talla
Empleo: contrato temporal/permanente; relación laboral formal/informal

Subsidio de empleo

01. Proporción de trabajadores subsidiados empleados en empleo regular en el seguimiento
02. Nivel de ingresos (brutos) de los beneficiarios empleados en el seguimiento
03. Costo promedio por beneficiarios empleado

Individuos por sexo, edad, educación, duración de desempleo, tipo de desventaja, ocupación, tipo de contrato
Empleados por sector económico y talla
Empleo: contrato temporal/permanente; tiempo completo/parcial; relación laboral formal/informal

MIDIENDO LOS RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO JUVENIL

Para poner en práctica un sistema de monitoreo del funcionamiento, los registros de los participantes de los programas (registro de datos de características individuales como edad, sexo, nivel de educación, otras barreras del mercado de trabajo - abandono escolar, desempleo de larga duración o grado de discapacidad) se combinan con cifras de resultados individuales (empleo e ingresos) en el seguimiento, recolectados mediante registros administrativos ya existentes o a través de encuestas de seguimiento.

El seguimiento realizado a través de los registros administrativos, y los datos de los participantes en el programa son verificados con información de la cotización a la seguridad social, el seguro nacional, el servicio de empleo o las agencias de impuestos de nómina, después de que haya transcurrido un período mínimo de tiempo desde el final del programa (por lo menos seis meses).⁴⁰ Las fuentes administrativas tienen una serie de desventajas. La primera es el acceso (por ejemplo, la legislación sobre protección de la privacidad puede limitar el uso de los datos personales), la segunda es la integridad y fiabilidad (por ejemplo, los registros no pueden recolectar información sobre los ingresos, o hay retrasos en la actualización de los registros o en la limpieza de información inexacta), y la tercera - y más importante - es que las cifras administrativas no captan aquellos participantes que están (auto)-empleados en la economía informal.

Si las cifras sobre el empleo después del programa no pueden provenir de fuentes de datos administrativos, es necesario realizar una encuesta de seguimiento de los participantes del programa para medir su tasa de (re) empleo. Seis meses (o más) después del final del programa, un cuestionario de seguimiento es administrado a los participantes para verificar su situación laboral y nivel de ingresos. La secuencia y el formato de las preguntas de la encuesta son similares a los de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo.⁴¹

Los resultados de los participantes en materia de empleo e ingresos, son comparados con el objetivo (si esto fue establecido, como por ejemplo “50 por ciento de los participantes están empleados y tienen ingresos por encima del salario mínimo”) o son tomados como punto de referencia y comparados a programas similares que han alcanzado un gran funcionamiento.

⁴⁰ La coincidencia se hace a través de un número de identificación único asignado a cada individuo por la administración estatal.

⁴¹ Si el país no conduce una Encuesta de Fuerza de Trabajo, el cuestionario individual de la OIT sobre transición de la escuela al trabajo puede ser adaptado para medir el empleo y los ingresos en el seguimiento.



SERBIA: MONITOREO DEL FUNCIONAMIENTO DE PROGRAMAS DE EMPLEO JUVENIL DIRIGIDOS A JÓVENES VULNERABLES

El programa conjunto de *Apoyo a los esfuerzos nacionales para la promoción del empleo juvenil y la gestión de la migración*, implementó, en colaboración con el Servicio Nacional de Empleo (SNE) de Serbia, una serie de programas de mercado laboral activos destinados a jóvenes desempleados (15 a 29 años) en situación de riesgo de exclusión.

Los indicadores de procesos y resultados fueron diseñados para cada tipo de programas ofrecidos (formación dentro y fuera del trabajo, programas de inserción laboral, y programas de autoempleo). Para evaluar el rendimiento, se compararon los indicadores de procesos y de resultados con aquellos derivados de la ejecución de programas activos y regulares del mercado laboral llevados a cabo por el SNE en el mismo periodo y en las mismas zonas geográficas.

Se midieron los indicadores de proceso utilizando la información almacenada en los sistemas de registro de clientes SNE, el cual registra – además de las características individuales del cliente – el tipo de programa al cual el individuo es referido, la cantidad total desembolsada, la fecha de inicio y de fin de del programa, si la persona que ha completado con éxito el programa, sin éxito, o si ha interrumpido la participación por razones justificadas o injustificadas.

Los indicadores de proceso permiten medir el grado de avance (por ejemplo, la selección del grupo de beneficiarios potenciales que tienen la mejor oportunidad de tener éxito) en la administración del programa y comparar el rendimiento a través de las oficinas locales de empleo en términos de cumplimiento de los criterios de elegibilidad establecidos. El nivel de avance en los programas respaldados por el JEM fue de aproximadamente 5 por ciento del total de beneficiarios. La mayoría de participantes del programa contaba con educación primaria o menos (89 por ciento), sin experiencia laboral previa (69 por ciento) y con períodos de desempleo de un año o más (64 por ciento). Para los programas SNE estándar, se encontró que el avance fue superior al 15 por ciento y que los participantes tenían, sobre todo, educación secundaria superior y más (59,3 por ciento).

Los resultados se midieron tanto a través de los registros administrativos y por medio de una encuesta de seguimiento. Los datos administrativos del Fondo Nacional de Seguros y de Pensiones mostraron que un poco menos del 23 por ciento de los participantes tenía un trabajo en el momento del control (21,7 por ciento de los participantes apoyados por el JEM y 23,6 por ciento del programa estándar del SEN). Los datos provenientes de la encuesta revelan tasas ligeramente más altas de empleo en el seguimiento (24,4 por ciento para los programas del JEM y el 29,3 por ciento de los programas del SEN), en dispersión en la economía informal (18,9 por ciento y 13,6 por ciento, respectivamente), pero también diferencias en el tipo de puestos de trabajo que los participantes fueron capaces de obtener. Los participantes en los programas pilotados por el programa conjunto, en comparación con los participantes del programa del SEN, trabajaban, en su mayoría, en el sector manufacturero, eran más capaces de mantener el trabajo adquirido a lo largo de un período más largo, utilizaban las habilidades aprendidas a través del programa y tenían ganancias que eran 10 a 20 por ciento más alto que el salario mínimo legal.

EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO JUVENIL

Una evaluación de impacto mide el efecto de un programa de empleo juvenil en los resultados de interés (empleo, ingresos), estableciendo un efecto de causalidad entre el cambio en un resultado específico observado y el programa. El impacto causal del programa en un resultado, es la diferencia entre el resultado con el programa y el mismo resultado sin el programa. Para estimar la hipótesis (por ejemplo, ¿qué habría sucedido sin el programa?) se utilizan grupos de comparación (o “control”). El proceso de evaluación de impacto neto, por lo tanto, tiene que ver con la construcción de un grupo de control válido para medir los resultados, y luego compararlos con los de los participantes. Sólo hay dos enfoques para seleccionar un grupo de control válido: enfoques experimentales y casi-experimentales.

ENFOQUES EXPERIMENTALES

En los enfoques experimentales (diseño experimental aleatorio o ensayo aleatorio controlado) un grupo de individuos jóvenes que reúnen los requisitos de elegibilidad para el programa están divididos al azar en dos grupos: el **grupo de tratamiento** el cual recibe el programa, y **grupo de control** el cual no recibe el programa. Debido a que la asignación es aleatoria, se espera que los grupos de tratamiento y control tengan experiencias similares en ausencia del programa. La asignación al azar, por lo tanto, proporciona un método sencillo para la construcción de una hipótesis para el grupo de tratamiento, utilizando los resultados observados del grupo de control. Las estimaciones del impacto en una evaluación aleatoria son simplemente la diferencia en los resultados post-programa entre el grupo de tratamiento y el grupo control.

A pesar de que un diseño de selección aleatoria es la opción más fiable (y más simple) para evaluar un programa de empleo juvenil, en muchos casos, este enfoque es imposible o poco práctico. Por ejemplo, el diseño aleatorio no se puede utilizar cuando el programa ya ha comenzado y los beneficiarios han sido seleccionados con otros métodos; cuando hay recursos suficientes para cubrir a todos los individuos elegibles y sería poco ético de retirar los servicios sólo para fines de evaluación; cuando la intervención se dirige a un número limitado de individuos con características únicas; o cuando los políticos se oponen a la prestación para un programa para un grupo y no a otras personas.

ENFOQUES CASI- EXPERIMENTALES

En el núcleo de diseños casi-experimentales se encuentran los diferentes métodos estadísticos que se utilizan para construir un grupo de control válido. Tres métodos son los más utilizados en la evaluación del impacto de los programas de empleo juvenil.

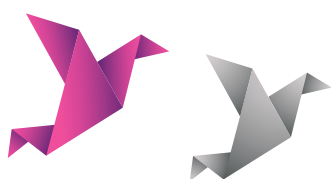
- **Diseño de regresiones discontinuas** puede utilizarse para programas que tienen reglas de elegibilidad con un punto de corte claramente definido para determinar quién tiene derecho y quién no (por ejemplo, una medida en la que se clasifique a la población de interés, tal como el período de desempleo o una calificación en una prueba de un programa de formación o, simplemente, la edad de los individuos). La regresión discontinua mide la diferencia que hay entre las personas que están cerca del corte de elegibilidad, una vez la intervención terminada (en el caso de un corte en base a la edad, por ejemplo, se utiliza como control a las personas por encima o por debajo de la edad de corte).
- **Métodos de correspondencia** se pueden aplicar a casi cualquier regla de asignación del programa, siempre y cuando exista un grupo que no haya participado en él. Los métodos de correspondencia se basan en las características observadas para construir un grupo de comparación, y por lo tanto, es necesario que exista una fuerte suposición de que no existen diferencias observadas entre el grupo de tratamiento y el de control, que también se asocia a los resultados de interés. Debido a esta fuerte suposición, los métodos de correspondencia se utilizan normalmente en combinación con otros métodos. La correspondencia utiliza esencialmente técnicas estadísticas para construir un grupo de comparación artificial mediante la identificación de, para cada individuo que es tratado, un individuo no-tratado con las características más similares posibles.
- **Técnicas de diferencia en diferencias (DD)** se usan comúnmente y son reconocidas como una buena alternativa a un diseño aleatorio. El diseño DD utiliza la información de un grupo de control que no ha sido seleccionado al azar para construir la hipótesis. En general, la diferencia observada en los resultados posteriores al programa del grupo participante y del grupo de control, incluirá tanto el “verdadero” efecto del tratamiento, y el componente de “sesgo de selección” debido a las diferencias entre



los dos grupos. El diseño DD compara la diferencia en los resultados entre el grupo participante y el grupo de comparación después de la finalización del programa, con la diferencia que existía antes de que comenzara el programa. El cambio en la diferencia entre el grupo participante y el grupo de comparación de antes a después (es decir, la diferencia en diferencias) es una estimación no sesgada del efecto del programa, a condición de que el sesgo de selección sea constante en el tiempo.

¿QUÉ ENFOQUE DE EVALUACIÓN DE IMPACTO?

La selección de un método de evaluación necesita ser guiado por las características específicas del programa de empleo juvenil a ser evaluado, a saber, su periodicidad y cobertura, las reglas que establecieron para inscribir a los participantes, y los recursos disponibles. El texto que sigue ofrece una guía en la elección del método más adecuado. No hay ejemplos o prácticas derivadas de los programas conjuntos del F-ODM, ya que ninguno de ellos tuvo la oportunidad de llevar a cabo una evaluación del impacto de las intervenciones de los jóvenes que pilotaban.



CONSEJOS



Directrices para seleccionar una metodología de evaluación de impacto

**01. El programa ya empezó**

Si el programa utilizó la aleatorización para asignar participantes al programa, solo se pueden utilizar enfoques casi-experimentales. El método que funcionará para un programa específico, dependerá de las normas establecidas para los participantes.

a. El programa está en curso y la selección de los participantes se basa en los criterios de elegibilidad

Si el programa determina la elegibilidad de acuerdo a criterios claros, con un punto de corte, entonces el diseño de regresión discontinua es un método eficaz para evaluar. Algunos ejemplos de puntos de corte pueden ser la longitud del periodo de desempleo o la edad (por ejemplo, sólo los jóvenes desempleados durante 6 meses o más, y sólo los jóvenes de 20 a 24 y así sucesivamente).

b. El programa está en curso y la selección de los participantes se basa en primer “llegado primer servido” (o por otras normas)

Si el programa utiliza como método el de “primer llegado primer servido”, un grupo de control se puede construir mediante un método de diferencias en diferencias o mediante métodos de coincidencia, siempre que haya un grupo de no participantes que pueda ser utilizado para construir un grupo de control. Si un programa se dirige a toda la población elegible y se entregó a la vez, no es posible construir un grupo de control. Si el programa es eliminado, entonces el grupo de control se puede construir con DD o métodos de coincidencia con aquellos individuos que no se han inscrito todavía.



02. El programa no ha comenzado

Si el programa aún no ha comenzado, la primera pregunta es si la evaluación puede ser integrada en el diseño del programa. Esto permitirá seleccionar el método que mejor se ajuste a las normas de admisión de los participantes.

a. Hay un exceso de demanda del programa y / o los recursos no permiten inscribir a todos los necesitados

Si, en el diseño de un programa, resulta que la población elegible es mayor que el número de participantes, el programa se puede acomodar en un momento dado (debido a limitaciones de recursos humanos y/o financieros). El programa puede utilizar ensayos clínicos aleatorios (también llamados asignación aleatoria) para decidir quién de la población igualmente elegibles recibe el programa y quién no. Si el programa se entrega en una sola vez, un diseño de lotería puede funcionar muy bien (véase el Módulo 7), si el programa se entrega en etapas, un diseño aleatorizado se puede utilizar. Si la asignación al azar no es factible (oposición política, cuestiones éticas), la evaluación tiene que usar métodos casi-experimentales, a saber, un diseño de discontinuidad, si la admisión de los participantes se basa en una clasificación de elegibilidad transparente con corte. También puede usar métodos de diferencia en diferencia o métodos de coincidencia si la admisión se basa en características específicas o en la idea de “primer llegado primer servido”.

b. La participación en el programa es voluntaria y no todos se inscriben

Cuando el programa cuenta con los recursos necesarios y puede disfrutar de toda la población elegible a la vez, o cuando la inscripción es voluntaria, pero no todos se inscriben, en esos casos se puede utilizar el diseño de evaluación aleatoria. Este método asigna al azar aquellos a quienes se invita a tomar el programa, en vez de toda la población elegible.



c. Participación en el programa basada en características observadas (y no observadas)

Si la asignación de los participantes se basa en las características observadas (por ejemplo, los jóvenes con largos períodos de desempleo) o características no observadas (por ejemplo, dejar que las personas apliquen a un programa por motivación propia), todavía es posible utilizar un diseño de evaluación aleatoria, siempre que la muestra del subgrupo de la población elegible (en los ejemplos anteriores, los que tienen más tiempo en paro y los que aplican al programa) es lo suficientemente grande como para permitir la asignación al azar entre los participantes y no participantes. Si la aleatorización no es factible, se puede usar los métodos de diferencia en diferencia. Los métodos de coincidencia pueden ser problemáticos, ya que puede ser difícil coincidir características no observables.



03. Disponibilidad de recursos

La última pregunta se refiere a los recursos que el programa tiene a su disposición para la evaluación de impacto. Diferentes métodos tienen requisitos diferentes en términos de tamaño de la muestra, la recolección de datos ó la complejidad de los análisis estadísticos. Todo esto va a determinar el costo total del ejercicio.

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN

UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



PARTE 03

Monitoreo y evaluación
de programas conjuntos
de juventud, empleo y
migración



MÓDULO 11: Monitoreo de programas conjuntos

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN
EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN
UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



MÓDULO 11

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de este módulo de aprendizaje, el lector será capaz de:

- Utilizar una serie de herramientas de monitoreo para recolectar información sobre el proceso llevado a cabo por el programa conjunto;
- Informar sobre el progreso del programa conjunto.

RECURSOS



Matriz de monitoreo operacional del programa conjunto



Títulos y contenido de un reporte de monitoreo

MONITOREO DE LOS PROGRAMAS CONJUNTOS



El monitoreo es un proceso continuo que implica la recolección y análisis de información sobre indicadores (a nivel de actividad, producto y resultado) con el fin de permitir a los administradores del programa conjunto medir el progreso hecho hacia los resultados previstos y tomar medidas correctivas en caso necesario. La función de monitoreo comprende:

- Recolectar datos para los indicadores enumerados en el marco de monitoreo incluido en el documento de PC, si no se ha hecho (ver Módulo 3 *formulación del programa conjunto*);
- Recolectar regularmente datos sobre los indicadores;
- Elaborar reportes de monitoreo que incluyan datos actualizados sobre los indicadores, así como información financiera a ser presentada al Comité Directivo.

El monitoreo y la evaluación son financiados por el presupuesto del programa conjunto. La experiencia de los programas conjuntos del F-ODM mostró que se requiere una asignación de 2-3 por ciento del presupuesto para establecer un sistema de M&E fuerte.

HERRAMIENTAS DE MONITOREO: MATRIZ DE MONITOREO OPERACIONAL

Existen cuatro herramientas principales que los equipos de gestión pueden utilizar para el monitoreo de los resultados alcanzados. El primero es el marco de monitoreo adjuntado al Documento de PC. Este puede ser fácilmente transformado en un matriz operacional organizando su contenido de forma diferente a la lista detallada de actividades e indicadores de seguimiento (ver modelo a continuación el cual incluye ejemplos prácticos).





MATRIZ DE MONITOREO DEL PROGRAMA CONJUNTO

Cada resultado del PC – como indicado en el marco de resultados – es reproducido al principio del matriz.

Resultado 1. Los objetivos de la política de empleo juvenil y migración son incluidos en la estrategia de desarrollo nacional

Indicadores de resultados:

La lista de indicadores completa, como indicada en el marco de resultados, es enumerada en esta fila.

- Al menos 15 indicadores clave del mercado laboral juvenil, incluyendo empleo informal y migración son desarrollados y recolectados regularmente
- Al menos 15 indicadores clave de migración juvenil son desarrollados y recolectados regularmente
- Al menos 10 indicadores clave para protección social son desarrollados y recolectados regularmente
- Una serie de indicadores del mercado laboral juvenil, migración y protección social desarrollados son utilizados en la elaboración de políticas
- Referencia sobre indicadores de ODM son utilizados

Esta parte de la matriz de monitoreo reporta el progreso en el logro de los productos SMART, los beneficiarios objetivo, el valor actual de los indicadores relacionados, las dificultades encontradas, las zonas de más rendimiento y así sucesivamente. Si las responsabilidades entre los socios están asignadas claramente, cada uno es capaz de actualizar su parte regularmente. El texto que se utiliza entonces para preparar los informes semestrales de seguimiento.

REFERENCIA	PRODUCTOS SMART	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	PORTE RESPONSABLE	ACTIVIDADES	PROGRESO
JProducto de PC 1.1. Conocer entorno basado en empleo juvenil y migración es mejorado para informar la estrategia de desarrollo nacional y planes de acción					
Indicadores Una serie de indicadores clave del mercado laboral juvenil, incluyendo empleo informal y migración regular son recolectados y utilizados en la elaboración de políticas	Cada producto enumerado como indicado en el marco de resultados es reproducido aquí.	Encuesta anual de población activa Memorando del gobierno sobre políticas económicas y fiscales	ILO MOERD	Una encuesta de la OIT sobre transición de la escuela al trabajo es adaptada Una herramienta de capacitación sobre el análisis de la transición de la escuela al trabajo es desarrollada para los usuarios y productores de datos sobre empleo juvenil. Datos sobre la transición juvenil al trabajo decente son recolectados y analizados regularmente (EPA)	TEI alcance de la Encuesta de Población Activa (EPA) bianual fue expandida para incluir los 15 indicadores de empleo juvenil desarrollados con la asistencia del PC, (que van desde las tasas de actividad, hasta desempleo, informalidad y derechos en el trabajo). Estas forman ahora parte del programa nacional de estadísticas. El conjunto de datos se ha actualizado para calcular la transición entre diferentes estados del mercado laboral a través del tiempo, así como la duración y la calidad de la transición de la escuela al trabajo. La EPA también calcula 6 indicadores de migración (incluyendo el número de ciudadanos extranjeros trabajando en el país y las características de los individuos migrando internamente y afuera). El conocimiento sobre la demanda laboral fue construido a través de la Encuesta sobre Capacidades Ocupacionales. Originalmente esta encuesta tuvo como objetivo identificar las ocupaciones más pedidas a nivel local para informar el diseño de programas de empleo juvenil. Hoy en día las cifras son utilizadas para las previsiones de necesidades de capacitación desarrollado por el gobierno.
Referencia La encuesta anual de población activa proporciona solamente la tasa de actividad juvenil, tasa de empleo y de desempleo	15 indicadores estadísticos de empleo juvenil, empleo informal y migración interna son desarrollados y utilizados para elaboración de políticas	Políticas de gobierno, estrategias y planes adoptados	Esta columna reproduce/actualiza los medios de verificación del marco de resultados.	15 indicadores de empleo juvenil son desarrollados	
No hay datos fiables de los flujos de migración juvenil internacional				Un programa de desarrollo del personal para usuarios y productores de indicadores de empleo juvenil es conducido	
Referencia nacional para los indicadores 1, 2 y 3 de F-ODM no disponibles	15 indicadores desarrollados y 6 utilizados en el desarrollo de políticas	Esta columna enumera los productos SMART como indicado en el marco de resultados el valor actual a la fecha del monitoreo.		Datos sobre los indicadores de empleo juvenil de ODM8 y ODM1 son recolectados, sistematizados y reportados	

Este espacio es utilizado para reproducir o actualizar la referencia del marco de resultados.

Esta columna enumera las actividades tal y como están detalladas en el plan de trabajo operacional y codificado por color, preparado al comienzo del PC.

PLAN DE TRABAJO TRIMESTRAL

La segunda herramienta es el plan trimestral codificado con color preparado durante la fase de lanzamiento del programa conjunto (ver Módulo 5 de esta guía de capacitación). Este plan de trabajo informa el marco temporal de la ejecución de actividades, resalta los retrasos y resume la información financiera clave (presupuesto, compromisos, gastos y porcentaje de entrega).

LECCIONES APRENDIDAS



Si el plan de trabajo trimestral y el marco de monitoreo son actualizados regularmente por el equipo de gestión del PC, el reporte semi-anual es más fácil ya que toda la información necesaria está disponible en estos dos marcos.



Un marco de monitoreo bien diseñado y actualizado constantemente, es esencial para la elaboración de evaluaciones intermedias y finales. Esto es la representación más concisa y completa de lo que un programa conjunto ha producido y en qué medida se alcanzaron los resultados (ver ejemplos proporcionados por el matriz de monitoreo arriba).

VISITAS DE CAMPO

La tercera herramienta disponible para el monitoreo del progreso de monitoreo consiste en las visitas de campo – llevadas a cabo conjuntamente por los representantes de las agencias de la ONU y los socios nacionales – a las áreas de intervención del programa conjunto. El principal objetivo de las visitas de campo es observar directamente el progreso llevado a cabo para alcanzar los resultados. Es necesario que los participantes a las visitas de campo se pongan de acuerdo sobre la metodología para analizar e interpretar sus observaciones. Esto permite comparar resultados entre las diferentes visitas (ej. sistema de clasificación) e incluir los hallazgos en el matriz de monitoreo.

REVISIONES ANUALES

La herramienta final consiste en revisiones anuales. Estas ofrecen la oportunidad a los socios de los programas conjuntos de discutir el progreso y los resultados alcanzados, desarrollar estrategias para tratar los obstáculos identificados y planificar el trabajo para el período siguiente. Reuniones anuales de revisión del Comité Directivo también ofrecen una plataforma para discutir los cambios al plan de trabajo anual y a la asignación financiera.

LECCIONES APRENDIDAS



La experiencia de los programas conjuntos en empleo juvenil y migración muestra que los marcos de monitoreo y evaluación deben estar/ser:

- ✓ Enfocados en el aprendizaje y la responsabilidad, y estar basados en enfoques participativos que incluyan todos las partes interesadas;
- ✓ Basados en pruebas. Las conclusiones extraídas de las actividades de monitoreo y evaluación deben basarse en datos coherentes y fiables, en información o conocimiento, en vista de apoyar o negar la validez del monitoreo y/o de las preguntas de la evaluación planteadas;
- ✓ Simples, pero a la vez fuertes, rigurosos y confiables;
- ✓ Orientados a describir, analizar y medir el cambio y dirigido a utilizar los resultados para mejorar el rendimiento del programa y las políticas.

INFORME



El monitoreo de la ejecución es documentado en informes de progreso preparados dos veces al año. Estos informes son preparados por el equipo de gestión y son discutidos en reuniones del Comité Directivo del programa conjunto. Estos informes contienen:

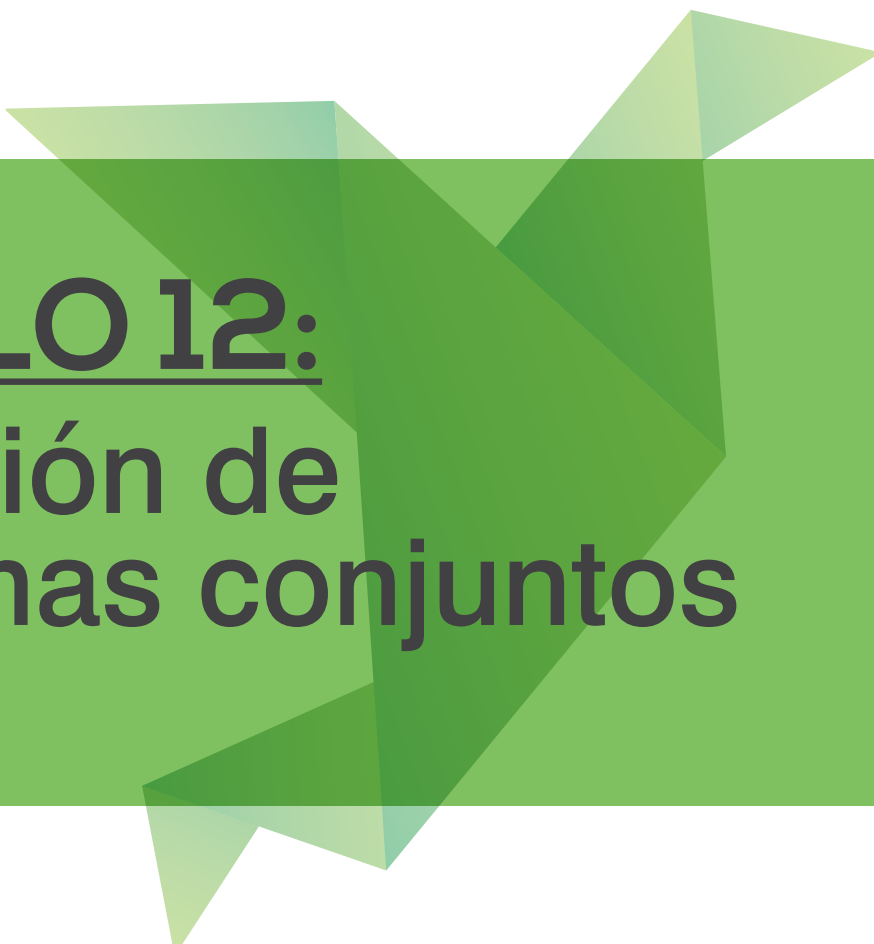
- Una breve descripción de las actividades más importantes llevadas a cabo y los productos entregados durante el período revisado;
- Una evaluación del progreso hacia los objetivos (alcances, pertinencia a la población objetivo, contribución a los objetivos MANUD, alineamiento a estrategias nacionales);
- El análisis de los problemas o contratiempos y la acción tomada para remediarlos;
- Seguimiento y lecciones aprendidas.

Dichos informes adjuntan el plan de trabajo actualizado y codificado con colores, junto con datos financieros y documentos clave producidos por el programa conjunto en el período de referencia. A continuación se presenta un modelo que resume la estructura y el contenido de los informes de monitoreo.



TÍTULOS Y CONTENIDO DE LOS INFORMES DE MONITOREO

Datos básicos del programa conjunto	• Título del programa conjunto y duración; • Agencias de la ONU participantes y socios implementadores; • Período de informe; • Presupuesto total aprobado del programa conjunto.
Beneficiarios	• Beneficiarios directos (por características pertinentes): número objetivo y alcanzado; • Beneficiarios indirectos (por características pertinentes): número objetivo y alcanzado.
Progreso, contratiempos y acciones para remediarlos	• Evaluación general del progreso hecho por el programa conjunto; • Descripción de las actividades principales llevadas a cabo bajo los diferentes componentes del programa conjunto y cómo estas contribuyeron al alcance de los productos (por cada objetivo); • Medidas tomadas para asegurar la sostenibilidad de las acciones llevadas a cabo; • Desafíos encontrados y dificultades que hayan retrasado la ejecución. Descripción de las acciones llevadas a cabo para eliminarlos o reducirlos; • Tabla resumen con los objetivos planteados en la formulación del PC y su valor actual.
Apropiación nacional (local) y alineamiento con prioridades nacionales	• Evaluación general del nivel de apropiación que el gobierno, sociedad civil, sector privado y ciudadanos muestran hacia las actividades del programa conjunto; • Descripción de los mecanismos que el programa conjunto desarrolló para asegurar el alineamiento de las intervenciones a las políticas nacionales; • Descripción de las actividades implementadas para asegurar que los ciudadanos tienen acceso a la información sobre programas y oportunidades a fin de participar activamente.
Anexos	• Actualizar el marco de resultados con información financiera; • Plan de trabajo trimestral codificado con color; • Matriz de monitoreo, incluyendo referencias, objetivos (productos y objetivos) planeados y valor actual; • Documentos clave producidos.



MÓDULO 12: Evaluación de programas conjuntos

PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN
EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN
UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN



MÓDULO 12

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de este módulo el lector será capaz de:

- Gestionar las evaluaciones intermedia y final del programa conjunto

RECURSOS



Valoración técnica para informar a las evaluaciones de programas conjuntos



Evaluación del programa conjunto: roles y responsabilidades



Títulos y contenidos de los términos de referencia para la evaluación de un programa conjunto



Marco analítico para la evaluación de programas conjuntos



Títulos y contenido de informe de evaluación



Modelo de plan de mejora de programa conjunto (evaluación intermedia)



Títulos y contenido de informe final narrativo

EVALUACIÓN

La evaluación del trabajo hecho por un programa conjunto es de orden sistemática y objetiva. Su objetivo es determinar la pertinencia y el nivel de éxito de los objetivos de un PC así como la efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad de éstos. Diferentes niveles de evaluación son requeridos en la programación conjunta, dependiendo de la duración de la intervención:



- Para los programas conjuntos con una duración menor de dos años, solo se necesita una evaluación, hacia el final del programa (a menos que se acuerde de otra forma);
- Para los programas conjuntos con una duración mayor a dos años, se requiere una evaluación intermedia y una evaluación final.

Las evaluaciones intermedias se realizan aproximadamente a mediados de la ejecución del programa conjunto, cuando un número de actividades han sido desarrolladas y un porcentaje significativo de los fondos han sido utilizados. El propósito de la evaluación intermedia es contribuir a mejorar la ejecución durante la última etapa del programa conjunto, documentar el conocimiento ganado e identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas.⁴²

El proceso de evaluación (tanto para la intermedia como la final) presenta 3 etapas:

01. Diseño,

02. Ejecución,

03. Seguimiento (diseminación de conclusiones).

En la mayoría de casos, los programas conjuntos implementan intervenciones complejas relacionadas con múltiples áreas técnicas que requieren conocimientos específicos para evaluar. Por lo tanto, antes de llevar a cabo una evaluación intermedia o final, se sugiere encargar/realizar revisiones de cada componente técnico del PC a fin de informar los procesos de evaluación (un ejemplo de reporte técnico se puede encontrar en el Anexo 4).

Mientras que las evaluaciones intermedia y final suelen ser confiadas a consultores internacionales, los informes técnicos pueden ser dados a expertos nacionales / instituciones de investigación. De esta manera, la evaluación de cada componente técnico durante la evaluación intermedia da origen a recomendaciones específicas para mejorar la calidad técnica del programa conjunto, mientras que una evaluación final proporciona las lecciones aprendidas para ejecución futura.

PROCESO DE EVALUACIÓN

⁴² Orientación sobre evaluaciones intermedias o finales puede ser encontrada en el document Orientación para la Ejecución preparado por el Secretariado del F-ODM, descargable en: http://www.mdgfund.org/sites/all/themes/custom/undp_2/docs/MDG-F%20Joint%20Implementation%20Guidelines.pdf

EXPERIENCIA DE LOS PCs



El programa conjunto *Apoyo a los Esfuerzos Nacionales para la Promoción del Empleo Juvenil y la Gestión de la Migración* en **Serbia** comprende intervenciones en: i) mercado laboral, migración juvenil, e indicadores de protección social; ii) desarrollo de políticas (empleo juvenil, bienestar social, gestión del desarrollo de la migración y de la juventud); y iii) diseño, monitoreo y evaluación de programas y servicios sociales de empleo integrados.



Para informar la evaluación intermedia, cuatro informes técnicos fueron encargados sobre datos del mercado laboral; gestión de la migración juvenil (indicadores, políticas y servicios); protección social (indicadores, políticas y servicios); y política de empleo juvenil y desarrollo de programa. Estos reportes pretendieron evaluar la pertinencia y efectividad del trabajo hecho por los socios del programa conjunto en cada una de las áreas técnicas de interés, y proporcionar recomendaciones sobre cómo avanzar y progresar.



Del mismo modo, antes de la evaluación final, el programa conjunto encargó la recopilación de datos primarios sobre jóvenes beneficiarios de servicios sociales y de empleo integrados, así como informes técnicos independientes sobre los progresos realizados en el desarrollo de las políticas de empleo juvenil, gestión de la migración, protección social y desarrollo juvenil. Estos últimos informes fueron organizados por resultados y productos SMART y se enviaron al consultor internacional al inicio del proceso de evaluación.

CONSEJOS



Los informes técnicos están mejor organizados por productos específicos, los cuales sustentan los componentes técnicos del PC para facilitar el trabajo del evaluador designado para llevar a cabo la evaluación intermedia o final.



También se pide a los colaboradores técnicos identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas emergentes, así como formular recomendaciones concretas para mejorar el desempeño en áreas técnicas específicas. Esto es útil para los miembros del equipo encargados de diseñar las acciones correctivas (a mediano plazo) y para informar una formulación más eficaz de las intervenciones futuras al final de JP.

01. Diseño

El proceso de evaluación se inicia con la creación de un Grupo de Referencia de Evaluación. Este grupo - compuesto por los representantes de las entidades participantes de la ONU y de socios de las instituciones nacionales y locales - es responsable de:

- Revisar los términos y referencias elaborados por el equipo de gestión del programa conjunto;
- Pre-seleccionar y nombrar el/los experto(s) de evaluación;
- Proporcionar comentarios al primer borrador del informe de evaluación; y
- Supervisar la implementación de las recomendaciones surgidas de la evaluación.

El modelo siguiente resume los principales roles y responsabilidades en una evaluación de programa conjunto.



EVALUACIÓN DE PROGRAMA CONJUNTO: ROLES Y RESPONSABILIDADES

Equipo de gestión del PC

Sistematiza los documentos del PC para enviarlos al experto de evaluación

Prepara un borrador de los términos y referencia para la evaluación

Presenta TdRs al Grupo de Referencia de Evaluación y programar visitas de campo

Organiza arreglos logísticos para evaluación a nivel nacional

Circula el borrador del reporte a todos los socios nacionales, recolectar comentarios y enviarlos al Grupo de Referencia de Evaluación

Presenta los resultados de la evaluación al Comité Directivo del PC

Prepara e implementar el plan de mejora

Grupo de Referencia de Evaluación

Finaliza el borrador de términos de referencia

Pre-seleccionar y selecciona el experto de evaluación

Comenta y circula el primer borrador del reporte

Comenta y circula el primer borrador del reporte

Disemina el borrador final del reporte

Proporciona contribuciones al plan de mejora

Supervisa la ejecución del plan de mejora

Experto de evaluación

Revisa todos los documentos del PC, publicaciones y productos

Revisa las preguntas de evaluación y preparar un plan de evaluación

Indica visitas de campo a realizarse y los informantes principales

Colecta el borrador del reporte de evaluación

Incorpora las observaciones de los interesados

Finaliza el reporte de evaluación

Comité directivo del PC

Aprueba los términos de referencia finales

Nombra consultor externo

Revisa y aprueba el reporte de evaluación

Aprueba el plan de mejora

El modelo siguiente proporciona los principales títulos y contenidos de los Términos de Referencia (TdR) para una evaluación de PC.



TÍTULOS Y CONTENIDOS DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA UNA EVALUACIÓN DE PROGRAMA CONJUNTO

Introducción y argumentos	Descripción del contexto que lleva a la formulación del Programa Conjunto, objetivo principal, agencias de la ONU e instituciones nacionales/locales asociadas y agencias involucradas
Descripción del PC	Resumen de los resultados y productos del programa conjunto, estrategia de ejecución y grupos objetivo.
Objetivo y metodología de la evaluación	El objetivo es por lo general evaluar la pertinencia de los resultados del programa conjunto y su enfoque, así como identificar la medida en que: i) el programa conjunto logra/ha logrado sus objetivos previstos, ii) su estrategia prueba/ha probado ser eficiente y efectiva, y iii) el impacto a largo plazo que el programa conjunto pueda tener. La metodología de evaluación comprende por lo general: 1) la revisión de diferentes fuentes de información incluyendo el análisis teórico de los documentos, reportes y datos de encuesta del programa conjunto, y 2) entrevistas con contrapartes, socios nacionales/locales, beneficiarios directos e indirectos, personal de las agencias de la ONU participantes, el equipo de gestión del programa conjunto.
Descripción de tareas	Esta parte describe en detalle las áreas a ser revisadas durante la evaluación. Las tareas incluyen normalmente: • La recolección, cuantitativa y cualitativa, de información para medir el impacto de las actividades llevadas a cabo, incluyendo entrevistas con las partes interesadas y socios; • La evaluación de la pertinencia, efectividad, eficacia e impacto de las actividades implementadas; • La elaboración de un reporte de evaluación que: i) sintetice el desempeño del programa conjunto; ii) describa las prácticas innovadoras implementadas; iii) identifique los desafíos y retrasos experimentados; y proporcione recomendaciones y lecciones aprendidas para futuras ejecuciones.
Mecanismos de gestión	Esta parte comprende el programa previsto para la evaluación, incluyendo las visitas de campo y la lista de reuniones a organizar con los informantes clave.
Cualificaciones requeridas	Esta parte enumera los requisitos para el evaluador en términos de educación, años de experiencia y competencias específicas en la evaluación de intervenciones de cooperación técnica complejas.

02. Implementación

En esta fase, el experto internacional nombrado para llevar a cabo la evaluación, revisa todos los documentos, publicaciones y material desarrollado por el programa conjunto, se encarga de realizar visitas de campo a los sitios del programa y entrevistar informantes clave. Estos últimos incluyen al equipo de gestión del programa conjunto, representantes de socios nacionales o locales, y beneficiarios directos e indirectos. Una de las lecciones aprendidas durante la evaluación de los programas conjuntos del F-ODM de empleo juvenil y migración, es la utilidad de proporcionar al evaluador un marco analítico para guiar el proceso de evaluación.



MARCO ANALÍTICO PARA LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS CONJUNTOS

01. Pertinencia y encaje estratégico

- ¿Las actividades del PC abordan una necesidad pertinente? ¿Las necesidades identificadas fueron verificadas continuamente en relación a su pertinencia? ¿Cuánto y de qué forma el PC contribuyó a hacer frente a las necesidades (socio-económicas) y problemas identificados en la fase de diseño?
- ¿En qué medida este programa fue diseñado, ejecutado y monitoreado de forma conjunta?
- ¿En qué medida la programación conjunta fue la mejor opción para responder a los desafíos de desarrollo identificados?
- ¿Los socios de ejecución se han apropiado del PC desde la fase de diseño? ¿En qué medida los socios de ejecución representaron un valor añadido para resolver los desafíos de desarrollo establecidos en el documento de programa?
- ¿De qué forma el PC está alineado a las estrategias intersectoriales y sectoriales de país?

02. Validez del diseño

- ¿Los productos y resultados fueron pertinentes y realistas en relación a la situación y/o contexto del programa? ¿Tuvieron que ser adaptados a necesidades o condiciones específicas?
- ¿La lógica de intervención fue coherente y realista? ¿Qué tuvo que ser ajustado?
- ¿En qué medida el programa conjunto tuvo una estrategia de M&E útil y confiable a fin de medir los resultados de desarrollo?
- ¿Qué tan efectivo fue el PC en monitorear el rendimiento y resultados?
- ¿Qué tan apropiado y útil fueron los indicadores descritos en el documento del PC en evaluar el progreso y resultados?
- ¿Los valores de indicadores específicos fueron colectados sistemáticamente y sistematizados? ¿Los datos fueron desglosados por sexo y por otra característica relevante? ¿Los medios para verificación fueron los apropiados?
- ¿La información fue analizada de forma regular para alimentar las decisiones de gestión?

03. Progreso y efectividad	• ¿Los productos SMART fueron alcanzados? ¿Se alcanzaron en la cantidad y calidad especificadas en el diseño del PC? • ¿Los socios del PC están utilizando los productos? ¿Los productos fueron transformados por los socios del PC en resultados? • ¿Qué tan efectivo fue el PC en establecer la apropiación nacional? ¿La gestión de proyecto y la ejecución fueron participativas y contribuyeron al alcance de los objetivos del PC? ¿El PC fue apropiado en respuesta a las necesidades de los socios nacionales y prioridades variables? • ¿El PC fue apropiado en respuesta a los cambios económicos e institucionales en el contexto del proyecto? • ¿El enfoque del PC ha tenido éxitos demostrados? • ¿De qué forma los vínculos entre los componentes del PC fueron diseñados? ¿De qué forma fortalecen y se apoyan mutuamente para alcanzar los objetivos? ¿La experiencia de cada Agencia socia ha sido aprovechada al máximo en ese sentido? ¿Cómo se pueden mejorar los vínculos y coordinación entre las actividades de los componentes? • ¿En qué áreas el PC tiene los mayores logros? ¿De qué forma el PC construye y amplía estos logros? • ¿En qué áreas el PC tiene los menores logros? ¿Cuáles son los factores que limitan y por qué? ¿Cómo pueden ser superados? • ¿Qué, si existen, estrategias alternativas serían más efectivas para alcanzar los objetivos del PC?
04. Eficiencia del uso de recursos y efectividad de los mecanismos de gestión	• ¿Los resultados fueron utilizados eficientemente? ¿Las actividades implementadas fueron rentables? En general, ¿los resultados alcanzados justifican los costos? ¿Los mismos resultados pudiesen haber sido alcanzados con menos recursos? • ¿Los fondos del PC y actividades fueron entregados de manera oportuna por las agencias participantes? • ¿El modelo de gestión del programa conjunto (es decir instrumentos, económicos, recursos humanos y técnicos, estructura organizacional, flujos de información, toma de decisiones en gestión) fue eficiente en comparación a los resultados de desarrollo alcanzados? • ¿En qué medida el modelo de intervención del programa conjunto (grupo de agencias) es más eficaz en comparación a lo que podría haber sido hecho por una sola agencia de intervención? • ¿En qué medida las estructuras de gobernanza del PC contribuyeron a su eficacia y efectividad? ¿En qué medida fueron estos útiles para propósitos de desarrollo y apropiación nacional/local? ¿Permitieron la gestión y entrega de resultados y productos? • ¿En qué medida y en qué formas el PC incrementó o redujo la eficacia en entregar productos y alcanzar resultados? • ¿Qué tipo de metodologías de trabajo, instrumentos financieros, y prácticas de negocio han utilizado las Agencias ejecutoras para incrementar eficazmente la entrega? • ¿Qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros o de gestión) enfrentó el PC y en qué medida éstos afectaron su eficiencia? • ¿En qué medida y qué formas las conclusiones de las evaluaciones intermedias tuvieron un impacto en el PC? ¿El PC implementó el plan de mejora? • ¿Los socios nacionales tenían una buena comprensión de la estrategia de proyecto? ¿Cómo contribuyeron al éxito del PC? • ¿Qué tan eficaz es la comunicación entre el equipo del proyecto y los socios implementadores nacionales?

05. Orientación del impacto y sostenibilidad

- ¿En qué medida el PC contribuyó al alcance de los productos de desarrollo y resultados señalados en el documento de programa?
 - a) ¿En qué medida y qué formas el PC contribuyó a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel nacional?
 - b) ¿En qué medida y en qué formas el PC contribuyó a los objetivos establecidos en la ventana temática de JEM?
 - c) En qué medida (políticas, presupuesto, diseño e implementación) y en qué formas el PC contribuyó a la mejora de la implementación de los principios de la Declaración de París y del Programa de Acción de Accra?
 - d) En qué medida y en qué formas el PC contribuyó a los objetivos de entrega a nivel nacional?
- ¿Qué tipo de efectos son resultado del PC, de acuerdo al sexo, pertenencia étnica, entorno rural o urbano de la población beneficiaria?
- ¿En qué medida el PC ha contribuido al fomento de la apropiación de los procesos y resultados a nivel nacional? (el diseño y la implementación de Planes de Desarrollo Nacionales, Políticas Públicas, MANUD)
- ¿En qué medida los órganos rectores y asociados en la ejecución de decisiones del PC han tomado las decisiones y acciones necesarias para garantizar la sostenibilidad de los efectos del PC?
- A nivel nacional y local:
 - a) ¿En qué medida las instituciones nacionales y/o locales apoyan el PC? ?
 - b) ¿Estas instituciones mostraron capacidad técnica y compromiso de liderazgo para seguir trabajando con el PC o para ampliarlo?
 - c) ¿Se han creado/reforzado capacidades operativas en los socios nacionales?
- ¿Alguna buena práctica, historia de éxito, lección aprendida o ejemplos transferibles han sido identificados? Describa y documéntelo.
- ¿Los resultados, logros y beneficios del PC son probable de ser durables? ¿Los resultados están anclados en instituciones nacionales?
- ¿El enfoque del PC y resultados pueden ser replicados o ampliados por los socios nacionales? ¿Es probable que esto pase? ¿Qué apoyaría su replicación y ampliación?
- ¿Hubo efectos positivos o negativos no previstos o imprevistos como consecuencia de las intervenciones del PC? Si fue el caso, ¿cómo se ajustó la estrategia del PC?

Un informe de evaluación, basado en el esquema proporcionado a continuación, es preparado y presentado para comentarios y sugerencias a todos los actores del programa conjunto por el Grupo de Referencia de Evaluación. Una vez el informe finalizado, es presentado al Comité Directivo del programa conjunto para aprobación.⁴³



TÍTULOS Y CONTENIDO DEL INFORME DE EVALUACIÓN

Resumen ejecutivo	Esta parte del informe resume las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación. También incluye un glosario de términos.
01. Introducción	- Breve descripción del objetivo de la evaluación y del enfoque metodológico utilizado; - Observaciones sobre las limitaciones de la metodología y problemas encontrados en la recolección de información y análisis.
02. Revisión de la implementación	- Descripción de la intervención de desarrollo llevada a cabo; - Estrategia de programa conjunto en la aprobación y durante la ejecución, incluyendo revisiones acordadas; - Resaltar los principales hitos y desafíos encontrados; - Estado de la ejecución, entrega de actividades, productos y alcance de objetivos.
03. Presentación de hallazgos	Basado en preguntas clave de la evaluación, esta parte del informe debe concentrarse en los temas clave y proporcionar indicación clara de si los resultados del programa conjunto fueron alcanzados o no.
04. Conclusiones	La valoración final derivada de los hallazgos de la evaluación y mensajes principales.
05. Recomendaciones	Recomendaciones presentadas de manera concisa y práctica, haciendo sugerencias concretas para mejoras.
06. Lecciones aprendidas	Observaciones, ideas y prácticas innovadoras extraídas del ejercicio de evaluación que son de interés general y contribuyen al aprendizaje organizacional en general. Esta parte debe también resaltar cualquier buena práctica implementada durante el programa conjunto.
07. Anexos	Cualquier información adicional considerada importante para la comprensión del informe.

⁴³ Ejemplos de reportes de evaluación final preparados por los programas conjuntos del F-ODM de juventud, empleo y migración están disponibles en: <http://www.mdgfund.org/joint-programme-final-evaluations>

03. Seguimiento

La fase de seguimiento cambia en función de si la evaluación es intermedia o final.

Después que el informe final de evaluación intermedia ha sido finalizado, se requiere que el equipo de gestión prepare un plan de mejora que describa como el programa conjunto aplicará las recomendaciones del ejercicio de evaluación (se presenta un modelo a continuación).

Las recomendaciones derivadas de la evaluación final, por otro lado, son discutidas normalmente en una conferencia final que involucra a todos los socios (miembros del Comité Directivo, agencias participantes de las ONU, autoridades nacionales/locales, representantes de los grupos objetivo, sociedad civil, comunidad de donantes, etc.). El objetivo es difundir información sobre los resultados alcanzados por el programa conjunto, consolidar lecciones aprendidas y – para el Gobierno – ilustrar los planes de ampliación (sostenibilidad de resultados).

CADA RECOMENDACIÓN ELABORADA POR LA EVALUACIÓN INTERMEDIA ES REPRODUCIDA EN ESTA SECCIÓN

225



MODELO DE PLAN DE MEJORA DE PC (EVALUACIÓN INTERMEDIA)

Recomendación de evaluación:

Respuesta de la Gestión del Programa Conjunto

ESTA SECCIÓN ES UTILIZADA POR LA GESTIÓN DEL PC PARA RESPONDER A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA Y PARA RESUMIR LAS ACCIONES CLAVE QUE SERÁN REALIZADAS PARA CUMPLIR CON LOS CONSEJOS DEL EVALUADOR

Acción clave	Plazo	Responsabilidad	Seguimiento	
			Comentario	Estado

CLAUSURA DEL PROGRAMA CONJUNTO

Esta es la clausura operacional y financiera del programa conjunto e incluye la preparación de un informe final narrativo (ver el modelo a continuación con estructura y contenido sugeridos). Esta etapa del programa conjunto necesita ser planeada con suficiente antelación (al menos seis meses antes de la fecha de finalización prevista) para asegurar una adecuada transferencia de actividades y la sostenibilidad de las intervenciones del programa.



TÍTULOS Y CONTENIDO DEL REPORTE NARRATIVO DEL PC

Introducción	• Resumen del contexto socio-económico y los problemas de desarrollo tratados por el PC; • Lista de los resultados del PC y los productos asociados; • Contribución general del PC a las prioridades de desarrollo nacionales; • Principales resultados del PC (como está identificado en la evaluación final).
Evaluación de los resultados del PC	• Evaluar los principales resultados alcanzados y explicar la diferencia entre resultados alcanzados y planificados; • Evaluar cómo los productos han contribuido al alcance de los resultados y explicar la diferencia entre productos elaborados y planificados; • Describir cómo las capacidades nacionales y locales fueron desarrolladas durante el PC y cómo estas contribuyeron al alcance de los productos; • Resaltar los cambios institucionales, incluyendo el desarrollo de capacidad; • ¿De qué forma los beneficiarios primarios estuvieron comprometidos en la ejecución del programa conjunto? • Describir la contribución del PC a los principios de la Declaración de París, liderazgo de las instituciones gubernamentales nacionales o locales y <i>Entregar en Conjunto</i>.
Buenas prácticas y lecciones aprendidas	• Informar las lecciones aprendidas y buenas prácticas que pueden facilitar el diseño y ejecución de futuros PC; • Informar los enfoques de desarrollo innovadores como resultado de la ejecución del PC; • Describir como el M&E contribuyó a la mejora de: i) gestión del programa; y ii) transparencia y rendición de cuentas mutua; • Reportar la escalabilidad del PC y/o sus componentes.
Estado financiero del PC	• Estado financiero del PC en términos de i) presupuesto total aprobado, ii) presupuesto total desembolsado; • Explicar cualquier saldo pendiente o variaciones con el presupuesto original.
Anexos	• Lista de todos los documentos/estudios producidos y productos de comunicación desarrollados por el PC; • Minutas de la reunión de revisión final del Comité Directivo; • Reporte final de evaluación; • Marco M&E con valores finales de los indicadores.

⁴⁴ El cierre financiero de las cuentas de cada entidad de la ONU participante es hecho de acuerdo a sus reglas y procedimientos respectivos.



PROGRAMACIÓN CONJUNTA EN EMPLEO JUVENIL Y MIGRACIÓN

UNA GUÍA DE CAPACITACIÓN

ANEXOS

ANEXO 1:

Modelo de documento estándar
de programa conjunto

ANEXO 2:

Ejemplo de análisis de la situación
preparado por un programa conjunto

ANEXO 3:

Ejemplo de descripción de puesto de
un director de programa conjunto

ANEXO 4:

Ejemplo de reporte técnico para
informar una evaluación final de
un programa conjunto





ANEXO 1: DOCUMENTO ESTÁNDAR DE PROGRAMA CONJUNTO REVISADO

PORTADA

País: _____

Título del Programa: _____

Resultado(s) del Programa Conjunto: _____
(cuando sean diferentes del MANUD)

Duración del programa: _____

Fecha de inicio/finalización previstas: _____

Opción(es) de gestión del Fondo: _____
(Paralela, agrupada, cruzada, combinada)

Agente gestor o administrativo: _____
(si/como aplique)

Presupuesto total estimado *: _____

Del cual:

1. Presupuesto financiado: _____

2. Presupuesto no-financiado: _____

* Presupuesto total estimado incluye tanto los costos del programa y los costos de apoyo indirectos

Fuentes del presupuesto financiado:

- Gobierno _____
- Org. ONU _____
- Org. ONU _____
- Donante _____
- Donante _____
- NGO... _____

Nombres y firmas de las (sub) contrapartes nacionales y organizaciones de las Naciones Unidas participantes

Se debe proporcionar un espacio adecuado para la firma. Tiene que haber un espacio para el nombre (persona), título (jefe), nombre de la organización / sello de todas las organizaciones de las Naciones Unidas participantes y las autoridades nacionales de coordinación, así como la fecha de la firma.

Este documento de programa conjunto debe ser firmado por las autoridades nacionales de coordinación pertinentes. Al firmar este documento de programa conjunto, todos los firmantes- autoridades nacionales de coordinación y organizaciones de las Naciones Unidas - asumen la plena responsabilidad para el logro de los resultados identificados, como se muestra en la Tabla 1 y planes de trabajo anuales detallados. Para programas conjuntos regionales y globales, la aprobación o firmas de países participantes (al menos tres, si hay más de tres países) es necesaria.

Organizaciones ONU	Autoridades nacionales coordinadoras
Remplazar con: Nombre del Representante Firma Nombre de la Organización Fecha y sello	Remplazar con: Nombre del Representante Firma Nombre de la Organización Fecha y sello
Remplazar con: Nombre del Representante Firma Nombre de la Organización Fecha y sello	Remplazar con: Nombre del Representante Firma Nombre de la Organización Fecha y sello
Remplazar con: Nombre del Representante Firma Nombre de la Organización Fecha y sello	Remplazar con: Nombre del Representante Firma Nombre de la Organización Fecha y sello

ESQUEMA DE DOCUMENTO DE PROGRAMA CONJUNTO

Un documento de programa conjunto permite a las organizaciones de las Naciones Unidas (incluidos los organismos especializados y no residentes)⁴⁵ y sus asociados en la ejecución, realizar una implementación de programas conjuntos armonizados y enfocados en resultados, con un mínimo de documentación - Un documento estándar de programa conjunto incluye las siguientes secciones:

1. Portada - **una página**
2. Resumen Ejecutivo - **una página**
3. Análisis de la situación - **una o dos páginas**
4. Estrategias, incluidas las lecciones aprendidas y las propuestas conjuntas del programa - **dos páginas**
5. Marco de resultados - **dos o tres páginas**
6. Modalidades de gestión y coordinación - **dos páginas**
7. Modalidades de gestión de fondos - **una página**
8. Seguimiento, evaluación y presentación de informes - **dos páginas**
9. Marco jurídico o base de la relación - **una página**
10. Los planes de trabajo y presupuestos - **dos o tres páginas**

A continuación, una breve descripción del contenido previsto para cada una de las secciones.

1. Portada (una página)

La portada contiene los resultados del programa conjunto, el presupuesto total estimado, los componentes financiados y no financiados, las fuentes de financiación y las firmas de las autoridades nacionales de coordinación y las organizaciones de las Naciones Unidas participantes.

⁴⁵ Cada organización de la ONU que participa y firma de este documento de programa conjunto será parte en el marco existente (UNDAF, Plan común de acción humanitaria, etc.) al cual se dirige el programa. La Organización funcionará sobre la base de su acuerdo legal con el gobierno.

2. Resumen Ejecutivo (una página)

El resumen ejecutivo contiene un resumen completo de todas las secciones, se centra en la importancia y relevancia del programa conjunto, su contribución a las prioridades nacionales y los compromisos internacionales, los resultados que se espera alcanzar, los beneficiarios previstos, los donantes y asociados en la ejecución.

3. Análisis de la situación (una o dos páginas)

En esta sección se ofrece un breve análisis de causalidad en base a evidencia. Este análisis se puede obtener a partir de la Evaluación Común del País el marco nacional de desarrollo, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) o el plan de acción humanitaria correspondiente.⁴⁶ Se describe el contexto económico, social, político, ambiental e institucional del programa conjunto. Se identifica los desafíos ligados al desarrollo o a los derechos humanos que será abordados; proporciona datos específicos, actuales y desglosados sobre estos desafíos, factores causales clave, y las intervenciones que son necesarias y suficientes para el logro de los resultados previstos. Esto se complementa con referencias a las líneas de base determinadas, presentadas en el Marco de Seguimiento del Programa Conjunto en la Sección 8, informes recientes de investigación y / o los informes y recomendaciones de órganos de tratados internacionales y regionales y los comités de supervisión.

4. Estrategias, incluidas las lecciones aprendidas y el programa conjunto propuesto (dos páginas)

Los apartados que se tratarán son:

Antecedentes/contexto: La intención de esta sub-sección es describir cómo contribuirá el programa conjunto a través del MANUD y otros marcos aplicables al alcance de las prioridades nacionales y compromisos internacionales, entre ellos los MD / ODMs y las obligaciones humanitarias, entre otros. También debe identificar otros productos y partes interesadas que contribuyan al logro de los resultados MANUD correspondientes u otros marcos aplicables. Se especifican las partes interesadas que participan en este programa conjunto: las organizaciones de las Naciones Unidas, gobiernos, instituciones no gubernamentales y las organizaciones donantes activas en la zona correspondiente al programa conjunto.

Lecciones aprendidas: Esta sub-sección ofrece un resumen de las lecciones aprendidas relevantes, experiencias, oportunidades y desafíos que pueden apoyar u obstaculizar el logro de los resultados. El acordar lecciones es particularmente importante cuando existe una desviación de los programas o estrategias. Esta subsección también debe indicar cómo se han considerado y utilizado las recomendaciones y observaciones de los órganos creados en virtud de tratados de Derechos Humanos, en el Estado Parte respectivo.

El programa conjunto propuesto: Esta subsección proporciona una justificación de por qué se eligió un enfoque conjunto del programa. En él se esbozan las estrategias de los programas específicos, adoptadas para alcanzar los resultados acordados, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas. Se centra en cómo las estrategias abordan las causas fundamentales de los problemas que han sido identificados, y los socios que participan en cada fase. Incluye detalles

⁴⁶ Este programa conjunto también hace referencia a los Planes de Acción del Programa de País (CPAPs) que pueden haber sido firmados por las agencias y los gobiernos.

sobre la forma en que el programa debe desarrollarse en sus diferentes fases. Se ofrece una breve descripción de la división del trabajo entre los socios de la ONU, el valor añadido de cada uno para los resultados esperados del programa conjunto, y la capacidad de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas en ofrecer los productos acordados. La estrategia del programa conjunto propuesto debe confirmar que se tomó en cuenta las capacidades necesarias para la ejecución, y que los asociados seleccionados para la ejecución tienen la capacidad de alcanzar los resultados previstos.

Esta sección también debe incluir una evaluación previa de las cuestiones transversales clave, como: los derechos humanos, (en particular, los garantes de derechos fundamentales y titulares de derechos involucrados en el tema que el programa conjunto está abordando y los problemas que el programa conjunto tratará); la igualdad de género (las cuestiones de género importantes y relevantes para el problema planteado en el programa conjunto y cómo el programa conjunto podría resolver estos problemas), los principales problemas ambientales que son relevantes en este caso y cómo el programa conjunto los abordará; la evaluación de las deficiencias de capacidad de las instituciones y socios con los que el programa conjunto trabaja y las estrategias de desarrollo de capacidades que se adoptarán para el propósito clave. Dependiendo del tema que se trata, en esta sección también puede incluir otros tipos de análisis previos, por ejemplo, sobre temas como la educación, la salud, la agricultura.

Sostenibilidad de los resultados: Establece cómo se mantendrán los resultados incluyendo, las capacidades que se están desarrollando entre los garantes de derechos y titulares de derechos y las instituciones gubernamentales y las comunidades.

5. Marco de resultados (de dos a tres páginas)

Esta sección contendrá una breve descripción del marco de resultados.

La narración debe describir brevemente la lógica de la cadena de resultados. Los resultados/productos del programa conjunto deben contribuir directamente al (los) resultado(s) del MANUD o el marco pertinente al cual se está respondiendo. Una justificación adecuada debe ser proporcionada en caso uno de los resultados del programa conjunto esté fuera del MANUD (u otro marco de aplicación).

La sub-sección del marco deberá contener: una jerarquía de resultados del MANUD (u otro resultado global si el programa conjunto se basa en otros marcos), resultados del programa conjunto (si son diferentes del resultado MANUD) y productos del programa conjunto, indicadores, líneas de base y metas. Como mínimo, esta jerarquía debe presentarse en el formato que se muestra en la Tabla 1 “Marco de Resultados”. La columna titulada “Organizaciones de la ONU, prioridad corporativa” proporcionará el vínculo de este programa conjunto con las prioridades y mandatos corporativos de las organizaciones de la ONU.

Los resultados se articulan con más detalle en planes de trabajo (anuales) y presupuestos. Consulte la Sección 10 para obtener más información sobre cómo se deben preparar estos planes de trabajo.

Tabla 1: Marco de resultados (a continuación).

⁴⁷ En los casos de programas conjuntos utilizando modalidades de gestión de fondos agrupadas, el Agente de Gestión es responsable de alcanzar todos los productos compartidos del programa conjunto. Sin embargo, aquellas organizaciones de la ONU participantes que tienen un interés directo específico en un producto dado del programa conjunto, y que están asociadas con el agente de gestión durante la aplicación, por ejemplo en la revisión de insumos técnicos acordados, también se indicarán en esta columna.

RESULTADO MANUD (U OTRO MARCO PERTINENTE RESULTADO

Resultado del Programa Conjunto (si es diferente del Resultado MANUD) , incluyendo indicadores correspondientes y líneas de base.

Productos de PC (Dar indicadores correspondientes y líneas de base)	Organizaciones de la ONU participantes – especificar 47	Organizaciones de la ONU participantes	Organizaciones de la ONU participantes prioridad corporativa	Socio implementador	Actividades indicativas para cada producto	Asignación de recursos y marco de tiempo indicativo *				
						A1	A2	A3	A4	Total
Organización ONU 1	Costo del Programa **									
	Costo apoyo indirecto **									
Organización ONU 2	Costo del Programa									
	Costo apoyo indirecto									
Organización ONU 3	Costo del Programa									
	Costo apoyo indirecto									
Total	Costo del Programa									
	Costo apoyo indirecto									

* La asignación de recursos puede ser acordada en el nivel de producción o el nivel de actividad indicativo.

** Por favor, lea la nota explicativa sobre Información Financiera Armonizada a los donantes y sus anexos para orientación sobre cómo deben interpretarse estos términos.

6. Sistema de gestión y coordinación (Dos páginas)

En esta sección se detalla la planificación y gestión de las responsabilidades y compromisos de los socios de programa y las organizaciones de las Naciones Unidas participantes. Este documento del programa conjunto no sustituye a los acuerdos específicos de la organización, requeridos por las respectivas políticas internas. Los aspectos de gestión de las diferentes modalidades de financiación (agrupadas, paralelas o cruzadas) se detallan en la sección 7.

Esta sección también deberá describir las medidas de coordinación y supervisión, identificando las organizaciones de la ONU participantes y socios nacionales responsables, según corresponda. Como se especifica en la Nota de orientación del GNUD sobre la programación conjunta, “Una vez que el programa conjunto ha sido desarrollado y acordado conjuntamente por las organizaciones de las Naciones Unidas participantes, las modalidades de seguimiento, de revisión y de coordinación deben estar documentadas. La composición del mecanismo de coordinación del programa conjunto (denominado en los acuerdos estándar como el Comité Directivo del Programa Conjunto) incluirá todos los signatarios del documento de programa conjunto. El mecanismo de coordinación también puede tener otros miembros”. Los vínculos con los mecanismos de coordinación existentes, como los grupos temáticos, etc., también deben especificarse.

Una lista de los centros de coordinación de implementación debe ser desarrollada y puesta a disposición del Comité Directivo del Programa Conjunto y otras partes interesadas. Esto se presenta como un anexo del documento de programa conjunto.

7. Sistema de gestión del fondo (Una página)

Hay tres opciones de gestión de fondos para los programas conjuntos: a) en paralelo, b) agrupados, y c) cruzados. En esta sección se debe especificar claramente la opción de gestión de fondos que se utiliza. En la modalidad de financiación paralela, cada organización financia y ejecuta sus actividades en paralelo con otra organización participante, una organización debe ser responsable de la presentación de informes consolidados según lo acordado por el Comité Directivo del PC. La organización identificada como tal se debe indicar en esta sección, los gastos ocasionados por la organización asignada deben reflejarse en el presupuesto del programa conjunto como los costos directos de la organización. Si se decide utilizar la modalidad de financiación compartida, en este apartado se indicará el Agente de Gestión. Si se utiliza la opción cruzada, esta sección debe indicar el agente administrativo designado.

Estas opciones también se pueden combinar. Por ejemplo, las organizaciones de Naciones Unidas participantes podrían decidir crear un fondo común bajo un Agente de Gestión para aquellas partes de un programa conjunto que se gestionan de forma compartida, mientras que otras partes del programa conjunto se podrían gestionar a través de la financiación paralela, en el marco general del programa conjunto. En el caso de programas conjuntos con la opción de gestión de fondos cruzada, el Comité Directivo decidirá qué organización participante de las Naciones Unidas preparará el informe consolidado.

La decisión de seleccionar una o una combinación de opciones de gestión de fondos para un programa conjunto, debe basarse en cómo lograr la implementación más efectiva, eficiente y oportuna, y con el objetivo también de reducir los costos de transacción para los asociados nacionales, los donantes y las Naciones Unidas.

Las opciones de gestión de fondos antes mencionadas, y los modelos de los instrumentos han sido aprobados por todos los miembros del GNUD. Su uso en la puesta en práctica de programas conjuntos no requiere más aprobaciones de la sede. Los Equipos País, entonces, deben tratar de utilizar los instrumentos estándar. Si por alguna razón los instrumentos estándar no pueden utilizarse, la sede debe ser consultada sobre las opciones alternativas. Los instrumentos y los detalles operativos de cada una de las opciones de gestión de fondos se pueden encontrar en la Nota de Orientación sobre la Programación Conjunta.

Transferencia de dinero en efectivo a los socios operativos nacionales: Esta sub-sección debe especificar los detalles del acuerdo convenido para la transferencia de dinero.

Las modalidades de transferencia, el tamaño y la frecuencia de los desembolsos, así como el alcance y la frecuencia de seguimiento, información, control y auditoría serán acordados antes de la implementación del programa, teniendo en cuenta la capacidad de los socios en la implementación. Se pueden ajustar en curso, de acuerdo con las políticas, procesos y procedimientos de las organizaciones de Naciones Unidas participantes. Para los organismos del Comité Ejecutivo, aplican las disposiciones necesarias de acuerdo al Enfoque Armonizado de Transferencias en Efectivo (HACT), según se detalla en sus CPAP o en otros acuerdos que cubren las transferencias en efectivo.

8. Monitoreo, evaluación y presentación de informes (Dos páginas)

Monitoreo: El contenido de la Tabla 2 “Marco de Monitoreo del Programa Conjunto (MMPC)” debe resumir el seguimiento previsto para el programa conjunto, incluidas las actividades de seguimiento que las organizaciones participantes de las Naciones Unidas y / o socios nacionales llevarán a cabo (como colección básica, opiniones o estudios de caso necesaria para medir el efecto / impacto, visitas de campo, evaluación, etc.), el tiempo de este tipo de actividades y las responsabilidades respectivas.

La Tabla 2 debe ser coherente con el MANUD o cualquier otro plan de seguimiento y evaluación correspondiente y ser una parte integral del Marco MANUD de M&E más amplio.

Tabla 2: Marco de Monitoreo del Programa Conjunto (MMPC)

Resultados previstos (productos y resultados)	Indicadores (con líneas de base y marco de tiempo indicativo)	Medios de verificación	Métodos de colección (con marco de tiempo indicativo y frecuencia)	Responsabilidades	Riesgos y supuestos
De Marco de resultados (Tabla 1)	De Marco de resultados (Tabla 1) Las líneas de base son la medida del indicador al comienzo del programa conjunto	De datos identificados y fuentes de información	¿Cómo se obtendrá?	Responsabilidades específicas de las organizaciones de la ONU participantes (incluidas en caso de resultados compartidos)	Resumen de supuestos y riesgos para cada resultado

Revisiones Anuales/Regulares: Esta sub-sección indica acuerdos en vez de arreglos y responsabilidades claras para la realización de exámenes periódicos, incluyendo revisiones anuales en caso sea necesario. La revisión del programa conjunto también puede formar parte de la revisión anual del MANUD.

Evaluación: Esta sub-sección establece las disposiciones relativas a la responsabilidad y el momento de evaluación del programa conjunto. También debe indicar cómo los resultados de la evaluación serán utilizados por las partes interesadas.

Se debe indicar con más detalle cómo se gestionarán los riesgos y los supuestos señalados en la Tabla 2, para alcanzar los resultados de los programas conjuntos acordados. Estos deberían, como mínimo, ser tratados en las revisiones anuales / regulares, y revisados si necesario.

Informes: Esta sub-sección debe establecer disposiciones para la información común sobre los resultados del programa conjunto. Un formato común para los informes debe ser adoptado por todas las organizaciones de las Naciones Unidas participantes.⁴⁸

9. Contexto jurídico o base de la relación (Una página)

En este apartado se especifica qué acuerdos de cooperación o asistencia⁴⁹ constituyen la base jurídica de las relaciones entre el Gobierno y cada una de las organizaciones de las Naciones Unidas que participan⁵⁰ en este programa conjunto.

Para los organismos del Comité Ejecutivo, estos son acuerdos de cooperación permanentes. Para los organismos especializados, estos deben ser aquellos textos que utilizan normalmente en sus programas / documentos de proyecto o de otros instrumentos jurídicos aplicables.

El texto específico para cada organización de las Naciones Unidas participante debe ser autorizado por la organización respectiva de las Naciones Unidas.

En la Tabla 3 se dan ejemplos ilustrativos de los acuerdos de cooperación de diversas organizaciones de las Naciones Unidas.

⁴⁸ El Informe de Progreso estándar utilizado por los organismos del Comité Ejecutivo o cualquier otro formato de presentación de informes utilizado por cualquier otra organización de la ONU puede ser adaptado para tal fin. Requisitos de los donantes también deben tenerse en cuenta. El formato del informe debe ser aprobado por el comité conjunto de dirección del programa.

⁴⁹ Tales como: el Acuerdo Básico de Cooperación de UNICEF; Acuerdo básico de asistencia para el PNUD, que se aplica también al UNFPA, el Acuerdo Básico para el PMA, así como el Plan de Acción del Programa de País, donde exista, y otros acuerdos aplicables a otras organizaciones de las Naciones Unidas participantes.

⁵⁰ Incluidos los organismos especializados y los organismos no residentes que participan en el Programa Conjunto.

Tabla 3: Bases de relación (ejemplos ilustrativos)

Organización de la ONU participante	Acuerdo
PNUD	Este Documento del Programa Conjunto será el instrumento denominado Documento de Proyecto en el artículo I del Acuerdo Básico de Asistencia entre el Gobierno de [nombre] y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, firmado por las partes el [FECHA].
UNIDO	La Oficina de UNIDO se estableció de conformidad con el Acuerdo entre el Gobierno de [nombre] y [MOFCOM]. La Oficina según lo establecido en [año].
FAO	La Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas y el Gobierno de [nombre] firmaron el convenio para el establecimiento de la Representación de la FAO en [país] el [fecha].
UNESCAP-UNAP-CAEM	El Centro de Ingeniería Agrícola y Maquinaria de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico Centro (UNAPCAEM) es un órgano subsidiario / institución regional de la Comisión Económica de las Naciones Unidas y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), basado en [PAÍS]. Tras el acuerdo de sede país de acogida firmado entre el Gobierno de [PAÍS] y de las Naciones Unidas sobre el [FECHA]. UNAPCAEM comenzó sus operaciones en 2004.

Los socios de implementación/Agencia de Ejecución ⁵¹ acuerdan llevar a cabo todos los esfuerzos razonables para asegurar que ninguno de los fondos recibidos en virtud del presente programa conjunto sean utilizados para prestar apoyo a las personas o entidades asociadas con el terrorismo y que los beneficiarios de los importes prestados por las organizaciones participantes de las Naciones Unidas no aparece en la lista mantenida por el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999). La lista se puede acceder a través de <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm>. Esta disposición debe ser incluida en todos los sub-contratos o sub-acuerdos celebrados en virtud de este documento del programa.

⁵¹ Agencia ejecutora en el caso del PNUD, en países donde no haya un Plan de Acción de Programas para el País.

10. Planes de trabajo y presupuestos (Dos a tres páginas)

En los planes de trabajo se detallarán las actividades que se llevarán a cabo dentro del programa conjunto y los socios ejecutores responsables, los plazos y las contribuciones previstas de las organizaciones de Naciones Unidas participantes. La explicación de toda transferencia de recursos a una organización implementadora debe ser detallado en los planes de trabajo, acordadas entre los socios de implementación y las organizaciones de las Naciones Unidas participantes. De acuerdo con el Enfoque Armonizado de Transferencias en Efectivo (HACT), el plan de trabajo deberá estar firmado por los socios implementadores que reciben dinero en efectivo (con excepción de las ONG y OSC). En caso de que la autoridad implementadora es delegada a una institución nacional / sub-nacional, el papel de la institución deberá ser especificado en el plan de trabajo. Al asociarse con ONGs y OSCs, las organizaciones de la ONU participantes, firman instrumentos jurídicos, de conformidad con sus procedimientos. Las medidas de gestión adicionales que pueden ser creadas por las organizaciones participantes de las Naciones Unidas para lograr los resultados bajo su responsabilidad, pueden ser detalladas en los anexos cuando sea necesario.

Un plan de trabajo revisado y presupuesto revisados, se producirán posteriormente a las decisiones de las revisiones anuales/regular. El nuevo plan de trabajo es aprobado por escrito por el Comité Directivo del programa conjunto. El documento del programa conjunto no necesita ser firmado después de cada revisión periódica, siempre y cuando exista constancia escrita de aprobación de la misma por todos los socios durante, o después de la revisión anual/regular. Sin embargo, cualquier cambio sustancial en el alcance del programa conjunto o cambio en las asignaciones financieras requerirá la revisión del documento de programa conjunto y la firma de todas las partes involucradas.

El plan de trabajo deberá adjuntarse como anexo al documento de programa conjunto y debe seguir el formato representado en la tabla en la página 237.

Plan de trabajo para: (nombre del Programa Conjunto/Proyecto)
Período (Cubierto por el PT)⁵²

Firmas:⁵³

Organización(es) ONU	Socio(s) implementador(es)
Remplazar con: Nombre del Representante Firma Nombre de la Organización Fecha	Remplazar con: Nombre del Representante Firma Nombre de la Institución Fecha

⁵² Los planes de trabajo anuales cubren no más de un período de 12 meses. Sin embargo, por lo general en la puesta en marcha del programa, estos pueden cubrir menos de un año. En ambos casos, se debe especificar el periodo correspondiente.

⁵³ Cuando los OSCs / ONGs se designan asociados en la implementación, no firman este Plan de Trabajo. Cada Organización de las Naciones Unidas participante seguirá sus propios procedimientos en la firma de los planes de trabajo con las OSC / ONG.

RESULTADO PC										
Objetivos anuales específicos de la organización de las Naciones Unidas	Organización ONU	Actividades	MARCODE TIEMPO				Socio implementador	PRESUPUESTO PLANEADO		
			T1	T2	T3	T4		Fuente de financiamiento	Descripción de presupuesto	Monto
Producto PC 1:										
(de organización ONU 1)										
(de organización ONU 2)										
(de organización ONU 3)										
Producto PC 2:										
(de organización ONU 1)										
(de organización ONU 2)										
Presupuesto planeado total										
Total organización ONU 1										
Total organización ONU 2										
Total organización ONU 3										
Incluido *										

* El presupuesto total previsto por la Organización de las Naciones Unidas debe incluir tanto el costo del programa y costos de apoyo indirecto.



ANEXO 2: EJEMPLO DE ANÁLISIS DE SITUACIÓN ELABORADO POR UN PROGRAMA CONJUNTO

El análisis de la situación presentado a continuación, se llevó a cabo durante la elaboración del programa conjunto de empleo juvenil y migración en la República de Albania. Un anexo se preparó también para describir la situación en las zonas de intervención del programa conjunto (se adjunta al final de este texto).

El mercado laboral de Albania se enfrenta actualmente a tres grandes retos y desafíos interconectados: un problema cada vez mayor de acceso de mujeres y hombres al empleo, un aumento de la incidencia del (auto) empleo en la economía informal y flujos migratorios continuos de las zonas rurales. Aunque el crecimiento económico ha llevado a una disminución general de las tasas de pobreza (del 25,4 por ciento en 2002 al 18,5 por ciento en 2005), esto ha sido desigual entre los diferentes grupos de la población. En 2002, la probabilidad de ser pobre no había mucho entre los diferentes grupos de edad. Sin embargo, en 2005 el riesgo de pobreza aumentó para los jefes de hogar menores de 30 años. En el mismo año, los trabajadores independientes tenían la segunda más alta incidencia de pobreza después de los desempleados. Alrededor del 46 por ciento de todos los pobres eran empleados autónomos y trabajadores por cuenta propia.

Los cambios estructurales de la década de 1990 dieron lugar a pérdidas de empleos a gran escala que, a su vez, condujeron a un retiro sustancial de muchos trabajadores de la fuerza de trabajo, la aparición de altas tasas de desempleo, un aumento del empleo en la economía informal y un fuerte aumento en los flujos migratorios internos y externos.⁵⁴ Después de los reveses causados por el colapso de las pirámides en 1997, la economía albanesa experimentó altas tasas de crecimiento de casi 6 por ciento en promedio anual. Este crecimiento, sin embargo, no se ha revertido en creación de empleo, sobre todo en la economía formal. Las estadísticas oficiales reportan un crecimiento de empleo neto de sólo 21.000 unidades desde el año 2001 que se compara desfavorablemente con el elevado número de jóvenes en espera dentro del mercado laboral y en busca de un trabajo decente (aproximadamente el 50 por ciento de la población tiene menos de 25). El cuadro 1 presenta un resumen de los principales indicadores del mercado de trabajo.

⁵⁴ Desde 1990, Albania ha experimentado una significativa transformación estructural: la participación de la industria en el producto interno bruto (PIB) se redujo en 20 puntos porcentuales, mientras que el sector de la agricultura y los servicios se expandieron en 10 puntos porcentuales cada uno. Desde 1995, el aumento de producción de otros sectores ha reducido la participación de la agricultura en el PIB a 21 por ciento. Sin embargo, la agricultura sigue siendo la principal fuente de ingresos para casi el 40 por ciento de la población, ver Banco Mundial, *Albania: sostener el crecimiento más allá de la Transición. Un Memorando Económico del Banco Mundial País*, Washington DC, 2004.

Cuadro 1: Resumen de los indicadores clave del mercado de trabajo

- En el 2005, la tasa de desempleo (estándar) fue del 6,9%, con una tasa de desempleo femenino de 20 puntos porcentuales más que los hombres, la tasa de desempleo relajado fue de 13,5%.
- El desempleo es predominantemente de largo plazo, con el 83 por ciento de los desempleados en busca de un puesto de trabajo por un año o más. Los hogares encabezados por una persona desempleada tienen un 32% de riesgo de ser pobre, en comparación con un riesgo del 14% de los hogares cuya cabeza está empleada.
- Dentro de la clasificación de personas en riesgo de ser pobres, los trabajadores autónomos ocupan el segundo lugar.
- Más de la mitad de todo el empleo en Albania se encuentra en el sector agrícola.
- Los datos disponibles muestran que el 55% del total del empleo no agrícola se encuentra en la economía informal. Se estima que en 2005 alrededor del 60% de los trabajadores informales pertenecían al sector agrícola (ya sea por cuenta propia o trabajadores familiares no remunerados). En la industria se estima que aproximadamente el 48% es informal, mientras que la informalidad en la construcción fue del 83% y del 72% en servicios.

Fuente: OIT, *Análisis del mercado de trabajo juvenil en Albania* (por venir).

Los resultados del mercado de trabajo son particularmente desfavorables para las mujeres y para los jóvenes que entran al mercado laboral. En comparación con los hombres, las mujeres tienen tasas más bajas de participación tanto en mano de obra y empleo (23 por ciento y 20 por ciento menos, respectivamente) y más altas tasas de desempleo (alrededor de 20 puntos porcentuales). Los datos desglosados por sexo para las cohortes jóvenes son escasos o no están disponibles. La Tabla 1 presenta un resumen de los indicadores clave del mercado de trabajo de los jóvenes, desglosados por sexo, que se han construido sobre la base de los datos disponibles más recientes.

Las perspectivas de empleo de los jóvenes albaneses son muy diferentes de las de sus padres. La generación joven es más educada y más dispuesta a trabajar en lugares diferentes a los de su nacimiento. La transición de los jóvenes al trabajo decente sigue siendo sin embargo difícil para los jóvenes desfavorecidos, con bajo nivel de educación y de otro tipo, especialmente los que viven en zonas rurales. En 2005, aproximadamente el 36,6 por ciento de jóvenes de 15-24 años estaban dentro de la fuerza laboral, hombres jóvenes más que mujeres jóvenes (41,5 por ciento y 32,1 por ciento respectivamente).

Durante la última década, la tasa de desempleo de los jóvenes ha sido siempre superior a la de los adultos. En 2005, los jóvenes experimentaron una tasa de desempleo (estándar o desempleo de la OIT), del 12,8 por ciento, en comparación con una tasa del 6,9 por ciento de la población en edad de trabajar.⁵⁵ Estas tasas no incluyen las personas que - debido a la falta de (aparente) éxito - han dejado de buscar trabajo, a pesar de que están dispuestos y son capaces de participar en las actividades productivas. Si el requisito de búsqueda de empleo no es tomado en cuenta y se incluyen estos “trabajadores desalentados”, la tasa (relajada) de desempleo alcanzaría el 27 para los jóvenes y 13,5 para las personas en edad de trabajar. La tasa de desempleo de larga duración entre jóvenes también es muy preocupante, ya que más del 80 por ciento de todos los jóvenes desempleados han estado buscando trabajo por un año o más.

⁵⁵ Vale la pena señalar que indicadores del mercado laboral (juveniles) de Albania calculados con datos de registros administrativos difieren significativamente de los calculados con datos de encuestas de hogares (es decir, la Encuesta Nacional de Niveles de Vida).

**Tabla 1: Principales indicadores del mercado laboral juvenil por sexo, 2005
(en porcentajes)**

	Total	Hombres	Mujeres
Tasa de participación en la fuerza de trabajo	36.6	41.5	32.1
Tasa de empleo	31.9	33.5	28.6
Tasa de desempleo (estándar)	12.8	14.4	11.0
Tasa de desempleo (relajado)	27.0	28.7	25.0
Desempleo de largo plazo	80.5	79.9	81.3

Fuente: OIT elaboración del 2005 datos de ECV

La relativamente baja tasa de empleo de los jóvenes (31,9 por ciento en comparación con una tasa de empleo global del 59,4 por ciento) y la alta tasa de desaliento entre los jóvenes, confirman que, en comparación con su contraparte adulta, los jóvenes albaneses se enfrentan a obstáculos adicionales en el acceso al mercado laboral. Un número desproporcionado de jóvenes de las zonas rurales encuentran empleo en la agricultura, no tanto porque se trata de un sector dinámico que crea puestos de trabajo decentes, sino porque es la única oportunidad de ganarse la vida, aunque a través de sub-empleo en la economía informal.

En general, se estima que la proporción de jóvenes que trabajan de manera informal equivale a aproximadamente 70 por ciento de todos los jóvenes trabajadores. La probabilidad de ser un trabajador informal se correlaciona significativamente con ser joven, varón y con un bajo nivel de instrucción.⁵⁶ Por otra parte, la movilidad de una situación en el empleo a otra es baja. Sólo el 15 por ciento de los desempleados y el 10 por ciento de las personas inactivas habían conseguido encontrar trabajo en la economía formal en 2012. Dos años más tarde,⁵⁷ 38 por ciento de los solicitantes de empleo encontraron trabajo en la economía informal, y casi la mitad de todos los trabajadores informales continuaron en la economía informal. Estos datos muestran que la mayor parte del empleo informal es sin salida, es decir, que atrapan a los jóvenes trabajadores en una espiral de trabajos mal pagados y de mala calidad. La seguridad en el empleo es una opción que no está disponible para muchos jóvenes. La baja demanda de trabajo en la economía formal en Albania es el factor más importante, este contribuye al aumento del desempleo y una disminución del empleo entre los jóvenes. Según el censo del 2001, los adultos jóvenes (20-24 años) son más desfavorecidos en el mercado laboral que los adolescentes (15-19 años). La razón para menores tasas de desempleo y mayores tasas de empleo en los adolescentes puede deberse a que estos aceptan puestos de trabajo con salarios más bajos y peores condiciones de trabajo, a menudo en acuerdos de trabajo informales. Sin embargo, los indicadores del mercado laboral juvenil y los datos que se tienen son aún muy incompletos para sacar conclusiones firmes. El cuadro 2 a continuación ofrece algunos aspectos destacados del mercado de trabajo juvenil en Albania.

⁵⁶ Oficina Internacional del Trabajo, *Analysis of the youth labour market in Albania* (por venir).

⁵⁷ Banco Mundial, *Albania: Labour market assessment*, Washington D.C., 2006

Cuadro 2: Una instantánea del mercado de trabajo juvenil en Albania

- La tasa de desempleo de los jóvenes (estándar) es de 12,8% (14,4% hombres y 11% mujeres), la tasa de desempleo juvenil relajada es de 27% (28,7% hombres y 25% mujeres).
- La tasa de empleo de los jóvenes es de 32% (28,6% mujeres y 35,5% hombres) del cual el 28,5% son trabajadores por cuenta propia en la agricultura.
- Aproximadamente el 72% de los adultos jóvenes que viven en zonas rurales son trabajadores por cuenta propia y el 20% son trabajadores familiares.
- La proporción de jóvenes que trabajan de manera informal es de aproximadamente 70 por ciento del total de jóvenes trabajadores. La probabilidad de ser un trabajador informal se correlaciona significativamente con ser joven, varón y con un bajo nivel de instrucción.

Fuente: OIT, *Analysis of the youth labour market in Albania* (por venir) y el Banco Mundial, *Albania: Labour market assessment*, Washington D.C., 2006

La falta de oportunidades de trabajo decente y la esperanza de un futuro mejor son los principales factores que empujan los jóvenes a migrar internamente y al extranjero. Durante los últimos 15 años, Albania experimentó una de las tasas de migración más altas del mundo. Se estima que el equivalente del 40 por ciento de la población en edad de trabajar (unos 700.000 albaneses, en su mayoría hombres) trabajan en el extranjero. El 60 por ciento tiene entre 18-29 años de edad en el momento de la migración. En 2003, los albaneses clasificaron novenos en términos de migrantes recién llegados a la UE-15. El cuadro 3 ofrece algunas ideas e información sobre la migración interna e internacional de los albaneses.

Cuadro 3: Principales datos sobre migración

- En 2001, se calcula que los albaneses viviendo en el extranjero representan alrededor de una quinta parte de la población residente.
- Tanto los migrantes internos e internacionales tienden a ser jóvenes y hombres, pero en los últimos años se les han unido personas mayores y mujeres.
- 55% de los migrantes internacionales permanentes provienen de hogares rurales.
- El 34% de los hogares tiene al menos un miembro que vive actualmente en el extranjero, y el 50% de estos hogares tienen más de uno.
- Casi 1 de cada 3 adultos se ha movido internamente, por lo que alrededor del 16% de los hogares de todo el país están a cargo de personas que se mudado desde 1990.
- Los migrantes internos tienden a ser más jóvenes y tienen más probabilidades de estar desempleados, lo que indica que tal vez abandonaron una situación de subempleo en la agricultura por la perspectiva de encontrar un mejor trabajo en el lugar de destino.
- 30% de los migrantes internos provienen de la parte del norte de Albania, a pesar de que esta zona cuenta con sólo el 11 por ciento de la población del país.
- Los individuos más educados y trabajando en ocupaciones calificadas son menos propensos a volver a su país de origen. Además, la edad en el momento de la migración afecta el “hechizo de la migración”; así, los migrantes tardíos tienen más posibilidades de volver.

Fuente: Banco Mundial, *Albania: crecimiento urbano, la migración y la lucha contra la pobreza. Una evaluación de la pobreza*, Washington D.C., 2007.

Tanto la migración internacional e interna han cambiado drásticamente la distribución de la población en todo el país. Los flujos migratorios también han tenido un impacto significativo en los hogares. El impulso de la migración ha involucrado principalmente personas jóvenes y más educadas, dejando atrás las mujeres, niños y personas mayores. La pérdida de trabajadores jóvenes, especialmente hombres jóvenes, privó a muchas familias y comunidades de todo su potencial humano y productivo. Entre los factores positivos, el gran nivel de las remesas sin duda ha contribuido a la disminución de la pobreza y al mejoramiento de las condiciones de las familias que tienen uno o más trabajadores migrantes. Estas remesas, sin embargo, en su mayoría han sido canalizadas hacia el consumo de los hogares, con poca inversión productiva, especialmente en la agricultura.

La migración internacional ha empezado a disminuir en la mayoría de las regiones de Albania. Sin embargo, este patrón se invierte en las regiones del norte de Albania, donde la migración ha seguido en constante aumento en los últimos años. Un análisis reciente sugiere que los trabajadores de esta parte del país siguen una ruta de migración de dos pasos. Primero se trasladan a las regiones más ricas de Albania para ganar dinero suficiente para moverse y encontrar un trabajo en el extranjero.⁵⁸ Hasta la fecha, casi dos tercios de los trabajadores migrantes provienen de las regiones septentrionales de Kukes y Shkodra donde los ingresos representan más de 44 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. Casi el 30 por ciento de los migrantes internos provienen de estas áreas, a pesar de que esta última sólo representa el 11 por ciento de la población del país. Desde 1992, la población de la región de Shkodra ha disminuido en un 33 por ciento, mientras que Kukes perdió el 27 por ciento de sus habitantes sólo en 2005.⁵⁹ Los datos de referencia sobre la pobreza, el empleo juvenil y la migración en Kukes y Shkodra se proporcionan en el Cuadro 4. Además, un resumen de la rápida evaluación llevada a cabo para la elaboración del documento de Programa Conjunto (DPC) figura en el Anexo II.

⁵⁸ A. Zezza, G. Carletto, B. Davis. *Moving away from Poverty A Spatial Analysis of Poverty and Migration in Albania*, ESA Working Paper No. 05-02, Marzo, 2005.

⁵⁹ El término “región” es utilizado en este documento para indicar el territorio cubierto por las prefecturas.

Cuadro 4: La pobreza, el empleo juvenil y la migración en Kukes y Shkodra

- El índice de desarrollo humano de la región de Shkodra es 0,741, mientras que para Kukes es 0,719 en comparación con 0,882 en Tirana. El índice del PIB es de 0,486 y 0,459 para Shkodra y Kukes respectivamente (el de Tirana es 0.713).
- La parte norte del país tiene el 21 por ciento de los pobres, pero sólo el 11 por ciento de la población total. En esta región, la tasa de pobreza es del 25,6 por ciento con respecto a la plantilla nacional de 18.5.
- En 2007, la tasa de desempleo registrada en la prefectura de Kukes fue de 30,2%, y 22,7% en Shkodra. En Kukes se perdió, en tres años, más del 50% de los puestos de trabajo en las empresas registradas.
- Las empresas mayoritarias en las regiones de Kukes y Shkodra son microempresas (1-6 empleados), principalmente en el sector del comercio.
- La proporción de jóvenes desempleados inscritos como desempleados en Shkodra es 39.8%, el 86% son desempleados de larga duración.
- En Kukes la proporción de jóvenes desempleados del total de desempleados registrados es del 38,3%.
- La participación total de los fondos para los programas de fomento del empleo destinados en 2008 a Shkodra es del 11,1% del total, mientras que es nula para Kukes.
- En 2007, el centro de formación profesional de Shkodra capacitó 757 personas, el 56% de los cuales eran jóvenes de 16-24 años de edad.
- La parte norte de Albania es actualmente la única región cuyo flujo de nuevos inmigrantes permanentes sigue creciendo.
- En el período 1989-2001, los distritos de Tropoja (prefectura de Kukesa) y Puke (prefectura de Shkodra) perdieron casi la mitad de sus residentes. Entre 2004 y 2005, la prefectura de Kukes perdió 11.000 habitantes (aproximadamente el 11% de su población en 2004).
- El 75% de los migrantes internacionales de Shkodra abandonó el país para encontrar un trabajo.
- El 51% de los migrantes de Shkodra salió entre las edades de 20 y 30 años.

Fuente: OIT, *Assessment of socio-economic situation in Northern Albania*, borrador Marzo 2008

ANEXO

EVALUACIÓN DEL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE SHKODRA Y KUKES

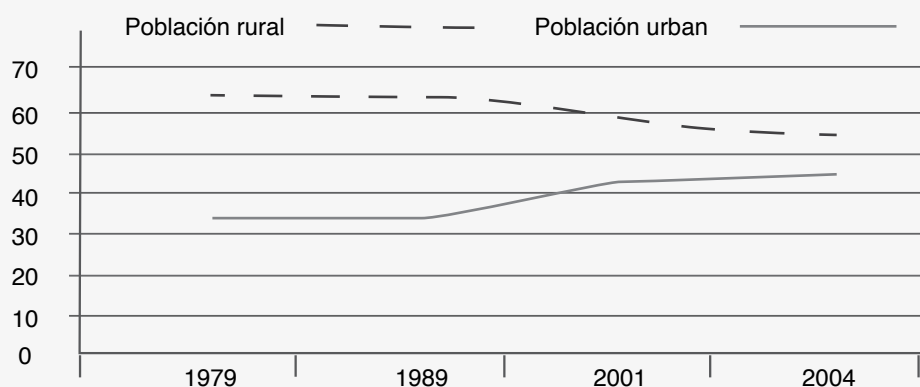
(MARZO DE 2008)⁶⁰

1. Las tendencias socioeconómicas de las regiones de Kukës y Shkodër

La transformación radical de la economía y los cambios demográficos masivos debido a la migración interna e internacional, son dos de los fenómenos más llamativos de Albania. El alto crecimiento y bajas tasas de inflación no han, hasta ahora, revertido en la creación de empleos en la economía formal. Otra característica de la economía albanesa es la fuerte entrada de remesas, lo que representó en 2004 casi el 14 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).⁶¹

Después de más de 15 años desde el comienzo de la transición, Albania sigue siendo predominantemente rural, con un 55 por ciento de la población que aún reside en zonas rurales (gráfico 1). Este es especialmente el caso en las regiones de Kukës y Shkodër, donde el 76 y 61 por ciento de la población, respectivamente vive en zonas rurales.⁶²

Gráfico 1: Cambios en la población urbana y rural 1979-2004



Fuente: INSTAT, Albania in figures, 2005

Paralelamente a la transformación de la economía, Albania experimentó muy alta migración, sobre todo del norte a la capital y a las zonas costeras. Entre 1989 y 2001, los distritos de Tropojë (región de Kukës) y Pukë (región de Shkodër) perdieron casi la mitad de sus habitantes, mientras que entre 2004 y 2005 la región de Kukës perdió más de 11.000 habitantes (aproximadamente el 11 por ciento de la población en 2004).

⁶⁰ Esta evaluación se llevó a cabo por la OIT en marzo de 2008. Consistió en una revisión de la literatura disponible y los datos sobre las regiones de Kukës y Shkodër, así como de un número de controles sobre el terreno, entrevistas a personal de las autoridades locales (por ejemplo, municipalidades, oficinas de empleo, los servicios de inspección del trabajo). También se recogieron datos de referencia a través de entrevistas a informantes clave (por ejemplo, los empleadores, los trabajadores). El trabajo de campo de la Sra. Marjeta Cella y el Sr. Sokol Elshani se agradece.

⁶¹ Albania está dividida administrativamente en dos niveles: los condados (regiones) y las comunas / municipios. Las comunas, las municipales y los consejos de condado son los órganos representativos de los gobiernos locales. Los representantes de las comunas y los municipios son elegidos directamente, mientras que los miembros del consejo del condado son elegidos de los consejos comunales / municipales dentro de la jurisdicción del condado. Los alcaldes de los municipios y los presidentes de los consejos comunales son miembros natos de los consejos comarcales. Estos últimos tienen la responsabilidad de planificar y coordinar las acciones de interés regional.

⁶² INSTAT, Albania in figures, Tirana 2005.

Hay tres patrones principales de migración que se desprenden claramente del análisis de los datos del censo. El primero comprende la migración interna que afecta principalmente a los distritos pobres y remotos del Noreste (Tropoje, Kukes, Mirdite, Puke y Diber). Los migrantes internos suelen ser jóvenes desempleados o subempleados en la agricultura. La segunda es de migración interna e internacional. Este patrón afecta a los distritos que tienen tanto la migración interna considerable y, al mismo tiempo, se enfrentan a altas tasas de migración internacional (Tirana, Durres, Vlore, Fier, Shkodra y Korça). Por último, la migración internacional y la migración interna casi inexistente son el patrón en los distritos del sur de Albania (Saranda, Delvine y Devoll). Análisis recientes representan un posible escenario de dos pasos, con los inmigrantes procedentes del norte de Albania desplazándose primero a las zonas costeras más ricas o a Tirana para acumular el dinero suficiente que proceder a la migración internacional.⁶³

El PIB per cápita, la esperanza de vida, la educación y los índices de desarrollo humano varían según las regiones. El mayor índice de desarrollo humano (IDH) se encuentra en el condado de Tirana y el menor en Kukes. Del mismo modo, los condados de Tirana, Durres y Fier tienen el mayor índice de desarrollo relativo al género (IDG), medido como la desigualdad entre hombres y mujeres en cuanto a las competencias básicas y condiciones de vida, y los condados de Shkoder, Diber y Kukes tiene el más bajo. La Tabla 1 muestra los principales índices por condado. La incidencia de la pobreza de Kukes es más del doble que la de Vlora y la tasa de abandono de la educación obligatoria es diez veces mayor.

⁶³ A. Zezza, G. Carletto, B. Davis. Moving away from Poverty A Spatial Analysis of Poverty and Migration in Albania, ESA Documento de trabajo No. 05-02, Marzo 2005

Tabla 1: Índices de desarrollo humano, de desarrollo de género y de empoderamiento (2002)

Condado y clasificación de IDH	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice de PIB per cápita (PPP US\$)	Índice de desarrollo humano ¹	Índice de desarrollo de género ²	Índice de empoderamiento de género ³
IDH Alto						
1. Tirana	0.825	0.928	0.713	0.822	0.816	0.507
2. Fier	0.825	0.914	0.626	0.788	0.783	0.438
IDH Medio						
3. Durrës	0.813	0.942	0.600	0.785	0.779	0.424
4. Vlorë	0.835	0.915	0.543	0.764	0.751	0.350
5. Gjirokastra	0.816	0.924	0.544	0.761	0.751	0.371
6. Elbasan	0.795	0.910	0.575	0.760	0.754	0.415
7. Berat	0.825	0.895	0.558	0.759	0.752	0.410
8. Korçë	0.802	0.918	0.551	0.757	0.747	0.399
IDH Bajo						
9. Lezhë	0.806	0.921	0.530	0.752	0.747	0.385
10. Shkodër	0.815	0.922	0.486	0.741	0.732	0.362
11. Dibrë	0.798	0.907	0.497	0.734	0.727	0.351
12. Kukës	0.788	0.908	0.459	0.719	0.703	0.337

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano de Albania 2002. ¹ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) mide el desarrollo humano, sobre la base de tres componentes principales: la esperanza de vida, la educación (la combinación del número de adultos alfabetizados y la norma de asistencia de la educación primaria, secundaria y terciaria) y el nivel de vida (expresada por el PIB per cápita). ² El Índice de Desarrollo de Género, mide la igualdad entre hombres y mujeres basada en la esperanza de vida, educación e ingresos. ³ El Índice de Empoderamiento de Género se calcula en parámetros tales como la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas y su acceso al empleo, sobre la base de sus competencias profesionales.

El mapeo de la pobreza confirma que la principal motivación de la gente para migrar está directamente relacionada con sus condiciones de vida y de trabajo, siendo el nivel y la severidad de la pobreza los principales determinantes.⁶⁴ A pesar que las diferencias regionales de las tasas de pobreza se han reducido sustancialmente en el período 2002-2005, la parte nororiental del país sigue siendo la que tiene la mayor incidencia de pobreza, con un 25,6 por ciento, en comparación con el 21,2 por ciento de la parte central y el 16,2 por ciento de las regiones costeras. Alrededor del 21 por ciento de los albaneses pobres se concentran en la parte nororiental del país, aunque esta última representa sólo el 11 por ciento de la población del país. La tabla 2 muestra los principales indicadores de pobreza. Los datos de la región nororiental se resaltan en negrita.

Tabla 2: Tendencias en pobreza absoluta 2002-2005

Estrato	Medida de pobreza	2002			2005		
		Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Costa	Recuento	20.2	20.9	20.6	11.6	19.7	16.2
	Profundidad	5.4	3.6	4.4	2.0	4.1	3.2
	Severidad	2.1	1.0	1.5	0.6	1.3	1.0
Centro	Recuento	19.3	28.5	26.6	12.5	25.9	21.2
	Profunda	3.8	6.5	5.7	3.0	6.0	5.0
	Severidad	1.2	2.1	1.8	1.2	2.1	1.8
Montaña	Recuento	24.7	49.5	44.5	17.1	27.7	25.6
	Profundidad	6.5	12.3	11.1	3.6	5.5	5.1
	Severidad	2.6	4.4	4.2	2.2	2.7	2.5
Tirana	Recuento	17.8	-	17.8	8.1	-	8.1
	Profundidad	3.8	-	3.8	1.6	-	1.6
	Severidad	1.3	-	1.3	0.5	-	0.5
Total	Recuento	19.5	29.6	25.4	11.2	24.2	18.5
	Profundidad	4.5	6.6	5.7	2.3	5.3	4.0
	Severidad	1.6	2.1	1.9	0.8	1.8	1.3

Fuente: INSTAT, *Albania: Trends in poverty and Inequality 2002-2005*, Tirana, 2006

Cabe destacar no sólo la relación directa entre la migración y la pobreza, sino también el impacto positivo que ha tenido la migración en la pobreza. La Tabla 2 muestra una disminución de las tasas de pobreza en el período 2002-2005. Esta tendencia positiva se ha visto muy afectada por las remesas de los migrantes. Tirana y las regiones rurales de las montañas son las zonas con los mayores incrementos en la proporción de hogares que reciben remesas.

⁶⁴ Banco Mundial, *Albania: Urban Growth, Migration and Poverty Reduction. A Poverty Assessment*, Washington D.C. 2007. Ver también Organización Internacional de Migración (OIM), *The Republic of Albania migration profile*, Ljubljana, Septiembre 2007; J. Vullnetari, *Albanian migration and development: state of the art review*, IMISCOE Documento de trabajo No 18, Septiembre 2007.

Además, la zona norte del país experimentó un mayor ritmo de reducción de la pobreza, en parte porque es la única región cuyo flujo de nuevos inmigrantes permanentes continúa aumentando. Por otra parte, el flujo de remesas a Tirana y el noreste de Albania aumentó sustancialmente en los últimos años. Los flujos hacia Tirana a más del doble, mientras que el noreste aumentó en 50 por ciento.⁶⁵

En comparación con el impacto positivo de las remesas de los migrantes en las condiciones de vida, su efecto sobre las inversiones productivas ha sido más bien insignificante. Esto es particularmente cierto para el sector agrícola. El hecho de que los hogares rurales invierten en la agricultura sólo una parte insignificante de las remesas enviadas por los migrantes internacionales, es indicativo del hecho de que la agricultura sigue proporcionando pocas perspectivas de crecimiento y de oportunidades de ingreso para los albaneses rurales.

La situación del mercado de trabajo es un determinante importante del bienestar económico. Estar desempleado o tener un trabajo de mala calidad está fuertemente correlacionado con la pobreza. La incidencia de la pobreza en los hogares es más del doble cuando la cabeza está en desempleo (es decir, 32 por ciento en comparación con el 14 por ciento con la cabeza que se emplee). Para muchas personas el trabajo no es suficiente para sacarlos de la pobreza. Los trabajadores pobres (auto-empleados, incluidos los trabajadores por cuenta propia) representan el 46 por ciento de todos los pobres.

El sector de la agricultura sigue representando la mayoría de los puestos de trabajo en Albania.⁶⁶ El empleo en el sector público representa el 18,7 por ciento del empleo total, mientras que el empleo privado no agrícola es de aproximadamente 23 por ciento (véase tabla 3).

Tabla 3: Distribución del empleo en Kukes y Shkodra por actividad económica

	2004		2005	
	Kukes	Shkodra	Kukes	Shkodra
Sector público	26,9	19,4	26,5	18,3
Sector no agrícola privado	6,4	11,5	6,6	12,6
Sector agrícola privado	66,7	69,1	66,9	69,1

Fuente: INSTAT, *Albania in figures*, 2005

Se estima que el 55 por ciento del total del empleo no agrícola se encuentra en la economía informal. El cuadro 3 muestra que en comparación con el promedio nacional, Kukes y Shkodra tienen una menor proporción de empleo privado no agrícola (6.6. Por ciento y 12,6 por ciento respectivamente) y una mayor proporción de empleo en la agricultura (69,1 por ciento y 66,9 por ciento respectivamente).

⁶⁵ Banco Mundial, Albania: Urban Growth, Migration and Poverty Reduction. A Poverty Assessment, Washington D.C. 2007.

⁶⁶ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas, cerca del 58 por ciento del empleo total en la recae en la agricultura, mientras que la Encuesta para la Medición de Niveles de Vida pone la cifra alrededor de la mitad del empleo total.

La mayor parte del empleo corresponde a empleo por cuenta propia en la economía informal, o en la agricultura de subsistencia, y a trabajo familiar no remunerado. Datos sobre empleo informal desglosados por región no están disponibles. El cuadro 1 abajo muestra algunos de los principales desafíos que enfrenta la inspección laboral en Albania en relación con la aplicación de la legislación laboral y la lucha contra la economía informal.

Cuadro 1: La Inspección Estatal del Trabajo en Albania: Problemas y desafíos

La Inspección Estatal del Trabajo (IET) tiene el mandato de hacer cumplir la legislación laboral y asegurar la protección de los trabajadores. El IET cuenta con 130 inspectores que trabajan en treinta y dos oficinas de distrito. Hay una serie de cuestiones y desafíos relacionados con la protección del trabajo en Albania y las instituciones designadas para hacerles frente. Estas incluyen:

- La falta de procedimientos y políticas para guiar a los inspectores en el trabajo diario. No existe una política de aplicación, precisando la misión de los servicios de inspección, los principios de la inspección, el equilibrio entre una función preventiva / de guía y el papel de ejecución, los procedimientos especiales para las PYME, los sectores peligrosos, las categorías de trabajadores, y los procedimientos de sanción.
- La insuficiente cobertura de los servicios de inspección. Debido a las limitaciones financieras y la falta de recursos, sólo el 65 por ciento del país está cubierto realmente por el IET; las zonas rurales están principalmente desfavorecidas. Se estima que las inspecciones cubren menos del 10 por ciento del empleo total, y sólo en el sector privado. Los servicios de inspección no tienen la capacidad de inspeccionar el cumplimiento de los requisitos de salud (OSH) y de seguridad ocupacional.
- El desafío del empleo en la economía informal: El IET es responsable del registro de las empresas. En 2003, el IET tenía aproximadamente 40.000 empresas registradas, con aproximadamente 110.000 empleados declarados, mientras que el número de personas empleadas era estimado a 750.000. En 2007, durante las 396 inspecciones de trabajo realizadas en Albania, se encontraron más de 1.100 trabajadores no registrados.
- La inconsistencia y la falta de datos e información. Los datos están fragmentados en varias y diferentes agencias con poco o ningún intercambio de información. El IET, la oficina de impuestos y de los servicios de seguridad social, llevan a cabo el registro de las empresas y los empleados. Sin embargo, los datos varían considerablemente en función de la institución que los reúne. Por ejemplo, en 2003 las empresas inscritas en el SLI llegaban a 40.384, mientras que 60.000 estaban registrados en la oficina de impuestos.

Fuente: OIT, *Fortalecimiento de la inspección del trabajo en Albania*. Propuesta técnica de proyectos de cooperación, por venir, 2007

Más del 60 por ciento de las actividades económicas en Albania se concentra en el triángulo de Tirana-Durres-Fier, mientras Kukes tiene una participación de sólo el 0,5 por ciento y Shkodra 3 por ciento (2.269 empresas). Durante el período 2002-05, el número de empresas no agrícolas en Kukes se redujo de 1.197 a 343. Más del 50 por ciento de los puestos de trabajo disponibles en el año 2002 se perdieron tres años después. Durante el mismo período,

Shkodra reportó un crecimiento insignificante del número de empresas (0,6 por ciento) y una creación de empleo negativa (-0,7 por ciento). En ambas regiones, el comercio ocupa la mayor parte de actividades no agrícolas (43,4 por ciento en Kukes y 44,6 por ciento en Shkodra), seguido de la construcción en Kukes (23,6 por ciento) y servicios en Shkodra (21,7 por ciento). Más del 90 por ciento de las empresas en Shkodra tienen entre 1 y 5 empleados (microempresas) y el 6,4 por ciento tiene entre 6 y 20 trabajadores (pequeñas empresas). En Kukes, la situación es diferente, ya que las micro empresas representan más del 79 por ciento y las pequeñas empresas el 16,6 por ciento (ver Tabla 4).

Tabla 4: Empresas activas no-agrícolas por actividad económica

	2005		
	Albania	Kukes	Shkodra
Agricultura	0.8	2.9	1.3
Industria	10.9	8.1	15.3
Construcción	4.7	23.6	7.9
Transporte	10.0	4.6	9.2
Comercio	49.1	43.4	44.6
Servicios	24.5	17.2	21.7
Total	100.0	100.0	100.0

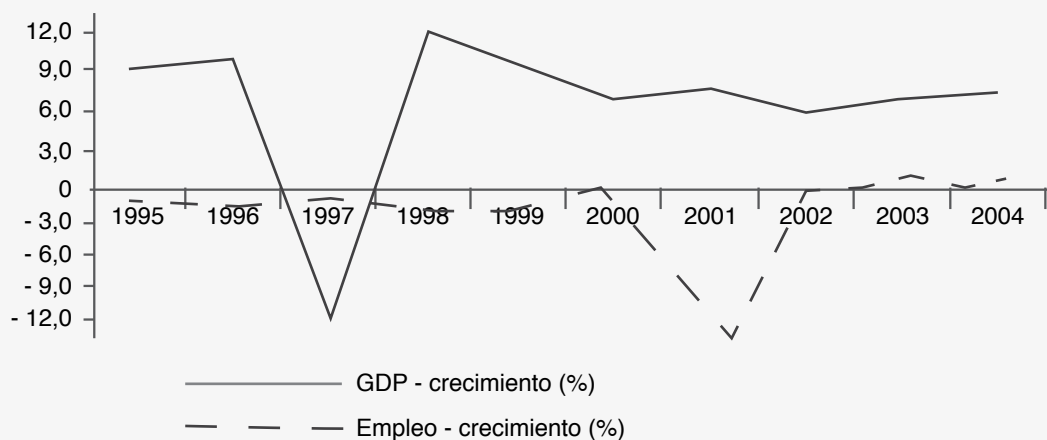
Fuente: INSTAT, *Albania in figures*, 2005

La tasa de empleo de los jóvenes en Albania es de 32 por ciento (28,6 por ciento de mujeres y 35,5 por ciento hombres). En comparación con otros países de la región, el auto-empleo tiene una mayor incidencia en el empleo total de jóvenes (28,5 por ciento). Aproximadamente el 72 por ciento de los adultos jóvenes que viven en zonas rurales son trabajadores por cuenta propia y otro 20 por ciento trabajadores familiares.

Albania es el único país de Europa del Este que aún no ha dado datos de empleo sobre la base de una encuesta de población activa. Por esta razón, los datos del mercado de trabajo siguen estando plagados de incertidumbre y deben interpretarse con cierta cautela. Los datos oficiales sobre el desempleo se basan en registros administrativos de los servicios de empleo. Estos datos difieren sustancialmente si se comparan con los de las encuestas de hogares (es decir, Encuesta de Condiciones de Vida - ECV), que, a su vez, se ejecutan con una muestra muy limitada. Según estimaciones oficiales, se empleó sólo 68,6 por ciento de la población en edad laboral en 2005 (63,8 acuerdo con la ECV). En el mismo año, la tasa de desempleo registrada fue del 14 por ciento (6,9 calculada con datos de la ECV), con dos tercios de los desempleados sin trabajo durante un año o más.

De manera similar a casi todos los países de los Balcanes del Oeste, Albania ha experimentado una trayectoria de crecimiento sin empleo en los últimos años. El gráfico 2 compara el PIB y del empleo en Albania durante la década 1995-2004.

Gráfico 2: PIB y crecimiento del empleo 1995-2004



Fuente: World Bank, *Albania: Labour market assessment*, Washington D.C., 2006 página 6

Los datos de la ECV 2005 ponen el desempleo juvenil OIT en 12,8 por ciento (14,4 por ciento para los hombres y 11 por ciento mujeres), mientras que la tasa de desempleo juvenil relajado fue del 27 por ciento (28,7 por ciento hombres y 25 por ciento mujeres). Por desgracia, los datos de desempleo de la ECV no se desglosan por región. A los efectos de este análisis (es decir, la comparación nacional con las tendencias regionales), vale la pena mirar los datos de los registros administrativos que muestran la evolución del desempleo por región (véase el tabla 5). En comparación con otras áreas de Albania, las regiones de Kukes, Lezha y Shkodra muestran las mayores tasas de desempleo registradas. La proporción de desempleados de larga duración en Shkodra es del 71 por ciento, mientras que en Kukes es sólo el 34 por ciento. Esto puede explicarse por el hecho de que muchas personas en Kukes simplemente no pueden darse el lujo de estar en desempleo y recurren al trabajo por cuenta propia en agricultura, actividades informales o en migración para sobrevivir.

Tabla 5: Tasa de desempleo registrada por condado (2004-2007)

Condado	2004	2005	2006	2007
Total	14.4	14.1	13.8	13.2
Berat	15.6	14.2	13.6	11.7
Diber	16.7	16.5	17.0	15.7
Durres	12.4	12.0	11.4	11.2
Elbasan	12.9	12.8	12.6	12.5
Fier	10.8	10.6	10.6	11.2
Gjrokaster	11.8	11.9	12.2	12.4
Korca	11.4	11.2	12.2	10.8
Kukes	32.2	33.2	31.2	30.2
Shkodra	22.8	23.2	23.0	22.7
Lezha	27.4	27.0	25.7	25.1
Tirana	8.9	8.4	7.9	7.1
Vlora	17.0	15.8	14.5	12.6

Fuente: Servicio Nacional de Empleo, Desempleo registrado (2001-2007)

Los datos administrativos sobre el desempleo registrado también proporcionan una idea de la desventaja relativa de los jóvenes respecto a los adultos. La proporción de jóvenes de 16-24 inscritos como desempleados en Shkodra y Kukes es de aproximadamente 40 por ciento del total de desempleados registrados (Tabla 6).

Tabla 6: Porcentaje de hombres y mujeres de 15 a 24 años registrados como desempleados en general y en las regiones de Kukes y Shkodra (2004 y 2007)

	2004			2007		
	Hombres	Mujeres	15-24	Hombres	Mujeres	15-24
General	52,3	47,7	24,8	52,6	47,4	23,5
Kukes	54,8	45,2	31,3	55,2	44,8	39,7
Shkodra	57,2	42,8	46,9	58,7	41,3	40,4

Fuente: Servicio Nacional de Empleo, Desempleo registrado (2004-2007)

2. Servicios de empleo y programas en las regiones objetivo

El Servicio Nacional de Empleo (SNE) de Albania cuenta con una oficina central y 36 oficinas de empleo (12 oficinas locales regionales y 24). El órgano superior que se encarga de la toma de decisiones es el Consejo de Administración tripartito, presidido por el Ministro de Trabajo y el cual se compone de 13 miembros: un representante del Ministerio de Hacienda, uno del Ministerio de Industria y Energía, uno del Ministerio de Educación y Ciencias, uno del Servicio Nacional de Empleo, uno del Instituto de Seguridad Social, uno de la Administración General de Servicios Sociales y uno de la Asistencia Social y tres representantes de cada una de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. A nivel local, hay Consejos Tripartitos Locales en los que participan representantes de los servicios de empleo, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores.

Actualmente la SNE ofrece dos tipos de programas activos del mercado de trabajo (PAMT): subsidios de empleo para la contratación de desempleados en riesgo de exclusión del mercado laboral y para capacitación (basados en instituciones y capacitación para el trabajo, así como aprendizaje).⁶⁷ Estos programas activos se administran a personas desempleadas con cualificación escasa o nula, ya sea en una empresa o en un centro de formación pública. Los programas ofrecidos por los centros de formación públicos están basados en tarifas. Los solicitantes de empleo tienen un descuento en la tarifa completa o están exentos en función de su clasificación en el registro de SNE. Sólo hay un centro de formación pública que sirve a la parte norte de Albania. Basado en Shkodra, esta última impartió capacitación a 757 personas en 2007 (56 por ciento eran jóvenes). Aproximadamente el 70 por ciento de los alumnos en el centro de formación Shkodra estaban registrados como desempleados. Del total, el 29,5 por ciento tenían educación básica, el 28 por ciento tenía educación secundaria general, el 7.4 por ciento tenían educación profesional y hasta un 35 por ciento tenía un título universitario. Por desgracia, los datos desglosados por tipo de programa de formación, sexo y grupo de edad no están disponibles.

Tanto el enfoque geográfico, como el número total de participantes y las modalidades de financiación de los programas de empleo actuales que ofrece el SNE resaltan una serie de cuestiones. En primer lugar, sólo las empresas pequeñas y medianas tienen derecho a asociarse con la SNE en los programas de promoción del empleo.⁶⁸ Las microempresas no pueden participar en los programas de promoción del empleo, a pesar de que representan aproximadamente el 90 por ciento de todas las empresas albanesas. Excluir estas empresas significa que un número de oportunidades de empleo se pueden perder, especialmente en las regiones donde el nivel de desarrollo económico es menor. Como resultado, en 2007 sólo 20 personas participaron en los programas de empleo en Kukes con dos empresas asociadas. En Shkodra, los beneficiarios fueron 126, con 6 empresas asociadas. En 2007 sólo 2.128 albaneses participaron en los programas de promoción del empleo y 7.400 en las actividades de capacitación, es decir, sólo el 1,5 por ciento y 5,2 por ciento del total de desempleados registrados, respectivamente. Entre estos participantes, más del 65 por ciento eran desempleados de larga duración, aproximadamente el 67 por ciento eran beneficiarios de

⁶⁷ Los tipos de programas llamados de "aprendizaje" en Albania se refieren a los períodos de práctica organizados en una empresa para cumplir con el requisito de la ley para ciertas ocupaciones. Estas medidas se dirigen sobre todo a personas desempleadas muy educadas.

⁶⁸ La definición de pequeña empresa incluye a las empresas con 6 a 20 empleados (o con un volumen máximo anual de USD480, 000); las empresas de tamaño mediano tienen 21 a 80 empleados y una facturación anual superior a USD800, 000 por año.

la asistencia social, y 6 por ciento recibían beneficios de desempleo. Por último, el análisis de la asignación de presupuesto del SNE, indica que las regiones con mayor tasa de desempleo no necesariamente reciben más recursos para los programas activos del mercado laboral que los que tienen tasas de desempleo más bajas.⁶⁹ La tabla 7 muestra que el 11,1 por ciento del presupuesto total disponible para las PAMT se ha asignado a la provincia de Shkodra, mientras que no se han asignado fondos para el condado de Kukes.

Tabla 7: Tasa de desempleo y asignación presupuestaria para programas de promoción del empleo, 2008

County	Registered unemployment rate (per cent)	Allocation for employment promotion programmes 2008 (per cent)
Berat	11,7	26.1
Diber	15,7	0.0
Durres	11,2	9.3
Elbasan	12,5	0.0
Fier	11,2	32.6
Gjirokastra	12,4	1.9
Korca	10,8	6.2
Kukes	30,2	0.0
Lezha	22,7	12.5
Shkodra	25,1	11.1
Tirana	7,1	0.0
Vlora	12,6	0.0

Fuente: SNE, Tendencias del mercado de trabajo 2007. Datos de personal proporcionado por el Sector de Recursos Humanos

⁶⁹ La asignación total de la oficina local para programas de mercado de trabajo activo, representan sólo el 27 por ciento de la asignación total para políticas activas, lo que representa aproximadamente 2,4 millones de dólares para el año 2008. El restante 73 por ciento se destina a la Oficina Central.



ANEXO 3: EJEMPLO DE DESCRIPCIÓN DE PUESTO PARA DIRECTOR DE PROGRAMA

INTRODUCCIÓN

Resuma los antecedentes y la justificación del programa conjunto; indique las prioridades del Gobierno. Proporcione un resumen de las características clave del programa conjunto (resultados, estrategia, marco de ejecución).

DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES

El Director del Programa funcionará bajo la dirección del Coordinador Residente de la ONU en su calidad de Presidente del Comité de Gestión del Programa (CGP). El Director del Programa brindará apoyo técnico, asesoramiento y orientación en todos los aspectos relacionados con la ejecución del Programa.

Él / ella será responsable de la entrega oportuna de los resultados de acuerdo con la normativa local y de la coordinación general del Programa. El Director del Programa se hará cargo de la entrega de trabajos relacionados con el diseño de políticas y de capacitación, llevados a cabo con instituciones del mercado de trabajo e interlocutores sociales, así como de la formulación e implementación de programas piloto de empleo dirigidos a los jóvenes desfavorecidos, especialmente los que se encuentran dentro de la economía informal y altamente expuesto a la migración interna e internacional.

El titular será responsable de:

1. Coordinar y servir de enlace con los organismos de las Naciones Unidas y asociados en la ejecución. Esto incluye:

- Proporcionar recomendaciones estratégicas para el CPG para la coordinación general de las actividades del programa;
- Responder a las directivas del CPG para la ejecución de las actividades del programa;
- Encargarse de la comunicación permanente entre los organismos de las Naciones Unidas y los asociados en la ejecución;
- Identificar y presentar riesgos del programa, preocupaciones y recomendaciones de mitigación al CPG para su examen;
- Apoyar las actividades de evaluación del CPG;
- Garantizar documentación oportuna y de calidad sobre la ejecución del programa, los progresos y experiencias, así como la presentación de informes financieros y narrativos regular a agencias de la ONU, los donantes y al CPG;
- Proporcionar recomendaciones al CPG sobre cómo armonizar mejor las actividades de programas conjuntos con otros organismos que participan en las actividades del sector de juventud, empleo y migración, así como las actividades llevadas a cabo por otros actores en el campo y;
- Preparar informes de avance y ad-hoc, cuando sea necesario para el CPG.

2. Asesorar al Coordinador Residente de las Naciones Unidas sobre todos los aspectos relacionados con la implementación del programa conjunto, así como otras cuestiones relacionadas al empleo.

3. Proporcionar orientación y supervisión para el equipo de especialistas nacionales designados al Programa Conjunto. Esto incluye:

- Colaborar y coordinar estrechamente con organismos participantes, así como con todos los demás proyectos y programas financiados con fondos públicos que participan en iniciativas relacionadas al empleo y migración;
- Coordinar el trabajo técnico del personal internacional y nacional en todos los componentes del programa, las actividades y productos.



CALIFICACIONES REQUERIDAS

Educación

Titular de diploma universitario superior, preferentemente en economía o ciencias sociales, que se complemente con grado o equivalente de una maestría en economía del trabajo o experiencia relacionada adquirida en trabajos anteriores.

Experiencia

- Por lo menos diez años de experiencia en la gestión de proyectos de cooperación para el desarrollo en las áreas de [lista de las áreas técnicas de competencia tal como se prevé en el documento PC];
- Experiencia previa en [Lista de las sub-áreas específicas que se requieren, por ejemplo, el desarrollo de programas que aborden el empleo en la economía informal];
- Conocimiento de la planificación de proyectos, la gestión y los procedimientos financieros que se utilizan en el sistema de las Naciones Unidas;
- Conocimiento de aplicaciones informáticas, procesador de textos, análisis de datos y hojas de cálculo utilizando las versiones comunes de software;
- Experiencia en el establecimiento y el mantenimiento de comunicación formal e informal con una variedad de socios y la capacidad de trabajar en equipo;
- Experiencia laboral previa en [Mencionar tipología de país y / región, por ejemplo, los países que salen de un conflicto].

Idiomas

Conocimiento completo de la [Inglés, Francés, Español]. El conocimiento de otro idioma oficial de las Naciones Unidas y de la lengua nacional sería una ventaja.

Competencias

Los candidatos con experiencia anterior en las Naciones Unidas y experiencia internacional de gestión de proyectos / programas en este campo pueden tener preferencia.

Competencias corporativas:

- Demuestra integridad al modelar los valores y las normas éticas de la ONU;
- Defiende y promueve la visión, la misión y los objetivos estratégicos del sistema de las Naciones Unidas;
- Muestra sensibilidad cultural, de género, religión, etnia y edad, y capacidad de adaptación;
- Trata a las personas de manera justa y sin favoritismos.

Competencias funcionales:

- Capacidad analítica probada;
- Capacidad para planificar y establecer prioridades, coordinar y supervisar el trabajo de otros, y la delegación de responsabilidades en su caso;
- Habilidades interpersonales y de supervisión excelente;
- Ingenio, iniciativa y madurez de juicio;
- Excelentes capacidades de comunicaciones, organización y de gestión en un entorno de múltiples interesados;
- Capacidad para manejar con eficacia múltiples tareas sin comprometer la calidad, espíritu de equipo y las relaciones de trabajo positivas;
- Excelente conocimiento en computación / información.

Gestión y liderazgo competencias:

- Fuerte orientación hacia resultados;
- Eficacia en resolución de problemas;
- Demuestra habilidades de facilitación de capacidades y habilidades;
- Enfoques consistentes con energía y actitud positiva-constructiva;
- Capacidad para establecer relaciones efectivas de trabajo en equipo multicultural;
- Maneja efectivamente equipos y crea un ambiente de trabajo propicio;
- Flexible y sensible, con un enfoque orientado al cliente.



ANEXO 4: REPORTE TÉCNICO PARA INFORMAR UNA EVALUACIÓN FINAL

El texto que sigue es un informe técnico encargado en marzo de 2012 por el Programa Conjunto F-ODM de empleo juvenil y migración en la República de Serbia. El informe evalúa el logro de los resultados en el ámbito de políticas de empleo juvenil y desarrollo de programas. Este informe se realizó en base a un ejercicio de monitoreo, llevado a cabo sobre los beneficiarios de los programas de empleo juvenil.

Resumen Ejecutivo

Este ejercicio de control evalúa la pertinencia de los objetivos y enfoques del Programa Conjunto (PC) en el ámbito de políticas de empleo. Se identifica el grado en que: i) el PC logró sus objetivos previstos, ii) su estrategia resultó eficaz y eficiente, y iii) el impacto a largo plazo que el PC tendrá probablemente.

El PC se centra en una triple estrategia que incluye políticas, instituciones y programas que trabajan juntos para entregar servicios de empleo integrados y sociales dirigidos a mujeres y hombres jóvenes desfavorecidos y expuestos a la migración, especialmente a jóvenes que regresaron de la migración. Se basa en tres resultados interrelacionados destinados a: 1) la incorporación del empleo juvenil y objetivos de la política de migración en las estrategias nacionales de desarrollo, 2) el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales para el desarrollo del mercado de trabajo integrado y los servicios sociales, y 3) la implementación de un paquete de programas en materia de empleo y de servicios sociales.

La evaluación de los avances en las diferentes áreas técnicas del PC relacionadas con políticas y programas de empleo, organizadas en torno a los productos SMART correspondientes, tuvo como objetivo alcanzar los tres resultados interrelacionados arriba mencionados. Surgen las siguientes conclusiones.

En lo referente a la integración de los objetivos de política de empleo juvenil en las estrategias nacionales de desarrollo, los resultados generales y objetivos específicos se han realizado plenamente. Las partes interesadas se han apropiado de las actividades que tratan las principales necesidades desde la fase de diseño. La cantidad y calidad de los productos obtenidos en esta parte del componente de empleo es muy satisfactoria y corresponden plenamente al diseño del PC. En muchos aspectos importantes el apoyo fue más amplio y de mayor alcance que lo que directamente se requería, lo que resultó en un efecto de ampliación de políticas y programas. El apoyo del PC ha dado lugar a mejoras generales y avances duraderos en las estadísticas del trabajo, encuestas de habilidades y enfoques de previsión, y en el ciclo de planificación estratégico nacional relacionado con las políticas activas de empleo y mercado laboral.

En lo que refiere al fortalecimiento de capacidades de las instituciones nacionales para el desarrollo del mercado laboral integrado y los servicios sociales, el objetivo general y los productos específicos han sido casi completamente alcanzados. Las actividades que tratan las principales necesidades, y las partes interesadas, han hecho progresos en la adopción del enfoque del PC desde la fase de diseño. Especialmente exitosas fueron las intervenciones relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad del SNE, incluyendo una amplia formación del personal y la producción de programas de capacitación y manuales que se utilizan en las operaciones normales del SNE.

En relación a la aplicación de un paquete de programas de empleo y servicios sociales, el objetivo general y productos específicos se han realizado en gran medida. Las actividades abordaron las principales necesidades. La cantidad y calidad de los productos obtenidos son muy satisfactorios, en términos de: diseño y desarrollo de programas innovadores que abordan las necesidades de los jóvenes desfavorecidos, número y estructura, incluyendo la estructura de género de los jóvenes desfavorecidos que se benefician de los programas, y el impacto de estos programas en la situación de los jóvenes desfavorecidos en el mercado laboral. En concreto, el número de jóvenes desfavorecidos en las cinco regiones en las que el YEF era operativo se redujo en alrededor del 25%, mientras que su participación en el número total de desempleados en estas cinco regiones se redujo en un 27 % entre enero de 2009 y diciembre de 2011.

Es probable que los resultados del PC en las áreas de asistencia técnica y creación de capacidad sean duraderos, aunque se recomienda un seguimiento de apoyo, sobre todo a los beneficiarios más activos, el Ministerio de Economía y Desarrollo Regional, Servicio Nacional de Empleo y la Oficina de Estadística republicana. Sin embargo, los principales logros, relacionados con una mejora de la situación de los jóvenes desfavorecidos en el mercado laboral, podrían desaparecer con el tiempo, si los programas específicos, en especial el más exitoso, el programa de capacitación para el trabajo, no son integrados en las operaciones normales de los organismos de ejecución, en particular del Servicio Nacional de Empleo. Dadas las restricciones fiscales, que han afectado de manera inquietante el presupuesto de 2012 para políticas activas, una continuación del YEF que opera bajo un esquema de gastos compartidos, es muy aconsejable.

1. BREVE RESEÑA SOBRE EL COMPONENTE ESPECIFICO DEL PROGRAMA CONJUNTO QUE ES OBJETO DE EXAMEN, Y SU LÓGICA

Desde mayo de 2009 la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional de Migración (OIM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) proporcionó proporcionando asistencia técnica al Gobierno de Serbia a través del Programa Conjunto de *Promoción del Empleo Juvenil y Gestión de la Migración*. El programa finalizó en mayo de 2012. El objetivo del programa conjunto era abordar el empleo juvenil y los retos migratorios del país mediante la combinación de trabajo y objetivos de política social y su integración en los objetivos de desarrollo nacional a largo plazo. El Programa ha desarrollado una serie de intervenciones directas destinadas a atraer a jóvenes desfavorecidos - en especial los retornados y sus familias - a través de programas de empleo con enfoque de género vinculados a servicios sociales.

El PC se centra en una triple estrategia incluyendo políticas, instituciones y programas que concurren en la entrega de servicios sociales y de empleo integrados, dirigidos a mujeres y hombres jóvenes desfavorecidos y expuestos a la migración, especialmente a los jóvenes retornados. Se basa en tres resultados interrelacionados destinados a: 1) la incorporación del empleo juvenil y objetivos de la política de migración en las estrategias nacionales de desarrollo, 2) el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales para el desarrollo de un mercado de trabajo y servicios sociales integrados, y 3) la implementación de un paquete de programas en materia de empleo y servicios sociales.

El Programa Conjunto fue financiado por el Gobierno de España a través del Fondo para el logro los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), con una contribución de EE.UU. \$ 6.1 millones y se llevó a cabo en colaboración con las partes interesadas pertinentes en Serbia - Ministerio de Economía y Desarrollo Regional, Ministerio de Juventud y Deportes, el Ministerio de Trabajo y Política Social, el Ministerio de Derechos Humanos y de las Minorías, Servicio Nacional de Empleo, Centro para el Trabajo Social y la Oficina de Estadística de la República.

Las intervenciones del programa estuvieron dirigidas a jóvenes desfavorecidos de 15 a 29 años de edad en cinco distritos serbios afectados por el desempleo juvenil y la pobreza. El programa hizo especial hincapié en el desarrollo de capacidades de las autoridades, los directores y el personal de las instituciones centrales y locales participantes, así como de los interlocutores sociales para un mejor diseño, monitoreo y evaluación de políticas, estrategias y programas orientados a la acción sobre el empleo juvenil. Los resultados esperados del programa incluyen:

- Un mejor conocimiento y comprensión de las políticas y medidas para abordar el empleo juvenil y migración;
- Un enfoque más prominente en el empleo juvenil en los marcos nacionales de desarrollo;
- Una política nacional de gestión de la migración laboral y la mejora de la capacidad del Gobierno de Serbia para hacer frente a la migración de los jóvenes;
- Un sistema interinstitucional que combina el empleo y los servicios sociales para los jóvenes desfavorecidos;
- Un amplio conjunto de programas con perspectiva de género en el ámbito del empleo juvenil y la protección social disponible a nivel local;
- Un sistema de programas piloto de replicación y ampliación de todo el país.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

En esta sección se presenta una breve descripción de la finalidad del ciclo de monitoreo y de la metodología utilizada, junto con las fuentes de información, incluidas las observaciones sobre las limitaciones de la metodología y los problemas encontrados en la recopilación y análisis de información.

La justificación del monitoreo se presenta en el documento del Programa Conjunto, que prevé que la OIT debería ser responsable de la supervisión y evaluación resultados, de acuerdo al Marco de Monitoreo y Evaluación del programa, tal como se especifica en el párrafo 8 del documento de Programa Conjunto.

El informe técnico proporcionado abajo se limita a un examen de los progresos realizados en la producción de los productos SMART del Programa Conjunto relacionados con el empleo juvenil, bajo la responsabilidad de la OIT y el PNUD desde el inicio del PC en mayo de 2009 a marzo de 2012, y la evaluación de su relevancia para el logro de los resultados del programa conjunto. Por lo tanto, el informe no se refiere específicamente a los temas de migraciones y políticas sociales que son objeto de otros informes técnicos.

Nuestro trabajo se basó en el documento de Programa Conjunto (en particular, el marco de resultados y el plan de trabajo anual), la estructura de supervisión acordada por organismos de la ONU participantes, y el marco analítico adjunto en el anexo 1. El trabajo también fue complementado por la Medición del Desempeño de programas activos del mercado laboral aplicado en el marco del Programa Conjunto en los distritos de Belgrado, South Backa, Pcinjski, Niski y Pomoravski, adjunto en el Anexo 2.

En concreto, se nos pidió:

- a) Evaluar la información cuantitativa y cualitativa recopilada para medir el impacto de las actividades realizadas en el ámbito de la promoción del empleo de partes interesadas (instituciones participantes, beneficiarios finales, comunidades locales);
- b) En colaboración con los miembros del equipo de JEM en Serbia, entrevistar las partes interesadas y recopilar información sobre el comportamiento del componente de empleo del Programa Conjunto;
- c) Sistematizar y analizar los datos y la información derivada de la ejecución de las actividades a cargo del PNUD y de la OIT, a saber:
 - Desarrollo de indicadores y metas, así como datos sobre la demanda de trabajo de empleo juvenil, para informar el proceso de formulación de políticas;
 - Asistencia al Gobierno de Serbia para formular políticas y programas de empleo juvenil basados en la evidencia;
 - Actividades de promoción promovidas por las organizaciones que representan los intereses de los jóvenes, dando prioridad al empleo juvenil y los objetivos de la migración en los marcos nacionales de desarrollo;
 - Mejora de la capacidad del SNE para i) el diseño, ejecución y seguimiento de programas activos del mercado laboral, financiados por el Fondo de Empleo de los Jóvenes, y ii) gestionar la derivación de jóvenes desfavorecidos a otros proveedores de servicios;

- Servicios de asesoramiento para el desarrollo de un marco propicio para la creación de empresas sociales, así como el apoyo directo a las empresas sociales;
- Desarrollo de capacidades de los miembros de los Consejos Locales de Empleo.

d) Evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de las actividades realizadas hasta la fecha en el componente de empleo juvenil, de acuerdo con el marco analítico previsto;

e) Elaborar un informe técnico que: i) sintetice el desempeño general en el componente de empleo juvenil desde el inicio del PC, ii) describa las prácticas innovadoras implementadas, iii) identifique los desafíos encontrados y las estrategias desplegadas para hacerles frente, y iv) proporcione recomendaciones y lecciones aprendidas durante la ejecución del componente de empleo para la acción futura.

f) Finalizar el informe sobre la base de los comentarios de la OIT y el PNUD.

El ejercicio de monitoreo se realizó en marzo de 2012 a través de la revisión de diversas fuentes de información, incluyendo el análisis del expediente, de los datos de encuestas y entrevistas con contrapartes gubernamentales y los asociados del PC, beneficiarios directos, los organismos asociados y el personal.

3. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

En base a las preguntas clave del marco analítico, esta parte del informe de evaluación se centra en cuestiones clave e indica si los productos SMART se alcanzaron en la cantidad y calidad previstas.

Resultado del programa conjunto: 1. Los objetivos del Empleo juvenil y Política Migratoria están incluidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo

Resultado 1.1. La base de conocimientos en materia de empleo juvenil y migración es mejorada para contribuir a la estrategia nacional de desarrollo y planes de acción.

Producto 1.1.1. Al menos 15 indicadores clave del mercado de trabajo juvenil, incluido el empleo informal y la migración, desarrollados y recogidos periódicamente.

Este producto se ha completado, con 15 indicadores del mercado de trabajo juvenil desarrollados y calculados periódicamente en base a los datos recogidos dos veces al año a través de la Encuesta de Población Activa (EPA). La lista completa de los indicadores incluye:

1. Tasa de actividad
2. Tasa de inactividad
3. Índice de empleo
4. Porcentaje de asalariados, trabajadores por cuenta propia (incluidos los empleadores) y familiares contribuyentes
5. Empleo por actividad económica,
6. Empleo en la economía informal
7. Empleo (%) por tipo de trabajo (estacional, temporal, sin límite)
8. Trabajo temporal (%), voluntario e involuntario
9. Trabajo a tiempo parcial

10. Horas de trabajo
11. Salario neto medio de la juventud
12. Empleados jóvenes y los trabajadores por cuenta propia por los derechos en el trabajo
13. Tasa de desempleo
14. Tasa de desempleo
15. Tasa de desempleo de larga duración

El rango de datos recogidos por la encuesta EPA fue mejorado y ampliado. Ahora también es posible calcular la transición de los individuos entre las diversas situaciones del mercado de trabajo. Además, es posible calcular la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo (una investigación ha sido publicada en la comparación de los datos de la transición de la escuela al trabajo en abril y octubre de 2009).

Además, los siguientes indicadores de migración se calculan y se desglosan de los datos de la EPA:

1. Número de personas que se encuentran en Serbia por menos de un año
2. País de nacimiento de los migrantes recientes
3. Ciudadanía y demografía de las personas que trabajan fuera de casa (municipio / otro país)
4. La educación y la ocupación de las personas que trabajan fuera de casa
5. Ciudadanía y la demografía de los migrantes internos
6. Empleo y educación de los migrantes internos
7. Los migrantes extranjeros

Asimismo, los datos EPA recogidos antes de 2008 (cuando se introdujo la metodología actual) fueron ajustados, gracias al trabajo de expertos, con el fin de proporcionar series cronológicas de Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (ICMT) entre 2004 y 2011. Estos ajustes han contribuido a una mejor comprensión y una nueva interpretación de las tendencias en el mercado laboral serbio desde el inicio de la transición. Lo más importante, los datos revisados muestran que no hubo prácticamente ninguna mejora en los indicadores del mercado laboral en cualquier otro año desde 2004, excepto en 2007, y que las tendencias a la baja en el empleo y las tasas de participación (incluyendo las de los jóvenes) fueron más pronunciadas de lo que se pensaba. Esta información es de gran importancia estratégica durante la preparación de la Estrategia Nacional de Empleo para el periodo 2011-2020.

Otro logro importante en relación con la base de conocimientos y de estadísticas implica el trabajo realizado con la RSO sobre encuestas de capacidades y ocupaciones. Aunque en un principio la idea era identificar las ocupaciones más solicitadas a nivel local para el diseño de programas específicos para los jóvenes desfavorecidos, el ámbito se amplió (también en coordinación con el Proyecto EUNES IPA) para contribuir al sistema de anticipación de necesidades de capacidades en el cual la MOERD ha estado trabajando.

En general, esta actividad del PC abordó las necesidad de mejorar el conocimiento sobre las tendencias del mercado de trabajo y la forma en que estas tendencias se incluirán en las estadísticas del mercado de trabajo, tanto las generales como aquellas relacionadas con la juventud y la migración. La calidad de la intervención fue muy alta, y sus resultados se utilizaron en toda su plenitud por los MOERD, y otras partes interesadas, en la preparación de la Estrategia Nacional de Empleo y otros documentos de acción que requerían

una base de información estadística más sólida y fiable. La intervención es sostenible, los indicadores del mercado de trabajo juvenil están ahora integrados a las estadísticas EPA basadas en ICMT (KILM).

Productos / medios de verificación incluyen fuentes de datos y documentos: los indicadores del mercado laboral juvenil (dos veces al año, entre octubre de 2008 octubre de 2011), Mejorando la Encuesta de datos sobre Población Activa, Preparando Series Cronológicas coherentes sobre datos de la EPA, Resultados para series cronológicas de EPA 2004-2010, Instrumento de transición de la escuela al trabajo (módulo de la Juventud), las instrucciones e informe publicado.

Producto 1.1.5. Número de indicadores del mercado de trabajo juvenil desarrollados, utilizados en la formulación de políticas.

El Fomento de la capacidad de los responsables políticos en las áreas de empleo y mercado laboral, se llevó a cabo a través de una serie de talleres sobre las necesidades de datos y de análisis de indicadores del mercado, así como de la mano de obra (la formulación de políticas basadas en la evidencia).

Con la asistencia técnica del PC, el Ministerio de Economía y Desarrollo Regional (MOERD) elaboró la Estrategia Nacional de Empleo 2011 -2020, con los cinco indicadores del mercado de trabajo juvenil siguientes, (a ser monitoreados continuamente):

1. Proporción de actividades para jóvenes (desglosados por sexo, nivel de estudios y la región)
2. Proporción de empleo de los jóvenes (desglosados por sexo, nivel de estudios y la región)
3. Tasa de desempleo juvenil (desglosados por sexo, nivel de estudios y la región)
4. Número de jóvenes incluidos en los programas activos del mercado laboral del SNE (desglosados por sexo, nivel de estudios, período de desempleo, de distrito y región)
5. Número de jóvenes empleados a través de la mediación y la asistencia del SNE (desglosados por sexo, nivel de estudios, período de desempleo, de distrito y región)

La Estrategia Nacional de Empleo fue adoptada por el Gobierno de Serbia en mayo de 2011.

Esta actividad del PC abordó una necesidad de gran importancia para mejorar las estadísticas del mercado de trabajo de los jóvenes y para introducir su uso en la planificación y la formulación de políticas. La calidad de la intervención fue alta, y sus resultados se han utilizado plenamente por el MOERD y otras partes interesadas.

Productos / medios de verificación incluyen fuentes de datos y documentos: Empleo juvenil: un módulo de capacitación sobre requisitos y análisis de datos, la formulación de políticas basada en evidencia, Estrategia de Empleo de la República de Serbia, 2011-2020.

Resultado 1.3. Objetivos de empleo juvenil y la migración incluidos en la estrategia nacional de desarrollo.

Producto 1.3.1. Número de objetivos relacionados al empleo juvenil, medibles, incluidos en la estrategia nacional de desarrollo.

Siguiendo el trabajo encargado por el JEM sobre las proyecciones de empleo juvenil para esta década y la fijación de objetivos de la Estrategia Nacional de Empleo 2011-2020, el MOERD incluyó seis objetivos de empleo juvenil medibles en la Estrategia Nacional de Empleo 2011-2020. Los objetivos de empleo juvenil que deben alcanzarse para el año 2020 se establecen de la siguiente manera:

1. Tasa de actividad juvenil del 30,7%
2. Tasa de empleo juvenil del 23,3%
3. Tasa de desempleo juvenil del 24%
4. Relación entre la tasa de desempleo juvenil a tasa general de desempleo de 2,1:1
5. Participación de los jóvenes (15-19) en la enseñanza 90%
6. Participación de los jóvenes (20-24) en la enseñanza 40%

Los objetivos relacionados a los jóvenes derivan de los objetivos generales de la estrategia nacional, de manera coherente y clara, y se integran en la Estrategia Nacional de Empleo.

Productos / medios de verificación: proyecciones del Empleo Juvenil y metas de la Estrategia Nacional de Empleo 2011-2020; Estrategia Nacional de Empleo 2011-2020.

Producto 1.3.2. Gastos para alcanzar los objetivos en materia de empleo juvenil, medibles, previstos por las estrategias de desarrollo nacionales y planificados en el marco presupuestario.

El Gobierno de Serbia asignó importantes fondos, a fin de mejorar los indicadores de empleo juvenil para los programas activos del mercado de trabajo (PAMT) a pesar de las restricciones fiscales. En 2011, aproximadamente 66 millones (euros) se destinaron a programas activos, en comparación con los 40 millones (euros) en el año anterior, lo que representa un aumento de aproximadamente 60%. Del total, aproximadamente 32 millones (euros) se destinaron a medidas dirigidas a jóvenes (hasta 30 años) a través del Programa First Chance. Cuando se compara con los 16 millones de euros asignados para este fin en 2009 podemos observar un aumento del 100%, lo cual demuestra un mayor interés de parte de los responsables políticos en el área del empleo juvenil en Serbia. El Gobierno de Serbia también contribuyó 150.000 (euros) directamente al Fondo de Empleo de los Jóvenes (YEF).

Desafortunadamente, los fondos para políticas activas en 2012 se han reducido, y esto también ha afectado a los recursos disponibles para los programas del mercado de trabajo destinados a los jóvenes. Aun así, el Plan Nacional de Acción para el Empleo (2012) contempla, por primera vez, que los jóvenes con un bajo nivel de cualificación tengan prioridad en políticas activas. La promoción del empleo juvenil es uno de los pilares del PNAE a alcanzar, a través de la financiación del YEF con presupuesto del Gobierno de Serbia.

La actividad del PC abordó una necesidad pertinente, y ha sido aceptada por las partes interesadas inmediatas e integrada en el proceso de planificación presupuestaria. Ciertamente, se puede asumir que tuvo un impacto en el aumento de los programas financieros y programáticos de empleo juvenil en 2010 y sobre todo 2011. Sin embargo, posiblemente como resultado de una combinación de restricciones fiscales y la lucha de poder político en vísperas de las elecciones, los fondos de políticas activas de empleo se han reducido severamente en 2012. Este hecho está claramente más allá del alcance del PC e incluso sus grupos de interés.

Productos / medios de verificación: el marco presupuestario del Gobierno de Serbia 2011, marco presupuestario del SNE 2011, marco presupuestario del gobierno de Serbia 2012, el marco presupuestario SNE 2012, el Plan Nacional de Acción para el Empleo (2012).

Producto 1.3.6. Una campaña de promoción, llevada a cabo por las organizaciones que representan los intereses de los jóvenes, para dar prioridad al empleo juvenil y los objetivos de la migración en las políticas nacionales de desarrollo.

El PC encargó esta tarea a las ONGs de *iniciativas cívicas* locales. Los principales logros con respecto a este resultado fueron: a) el establecimiento de prioridades (emprendimiento juvenil e intensificación de la cooperación entre la educación y la economía) para realizar una campaña de incidencia pública, basada en una extensa investigación y un amplio proceso de consultas sobre los principales problemas ligados al empleo juvenil, b) la organización de mesas de diálogo y una audiencia pública para los responsables políticos serbios, miembros del Parlamento, representantes de ONGs y otras partes interesadas, c) amplia campaña en los medios, en el período julio-diciembre 2010, durante el cual más de 50 artículos en los medios impresos cubrieron la campaña, más de 50 artículos fueron publicados en los sitios web de interés, y más de 15 programas de televisión presentaron los temas en defensa del JEM, y d) se facilitó la cooperación entre el Ministerio de Educación (ME) y MOERD. Como uno de los resultados, se firmó, en diciembre 2010, un memorando de cooperación entre los dos ministerios sobre la educación empresarial para los jóvenes. Esto sirvió de base para introducir la formación empresarial en el sistema educativo serbio. Este acuerdo fue posteriormente ampliado en un Protocolo de cooperación en el que participan numerosos socios interesados en el desarrollo de la educación empresarial durante toda la vida en Serbia.

Uno de los resultados relacionados con la campaña de promoción fue el establecimiento de una “base de apoyo”, un grupo de organizaciones no gubernamentales e instituciones interesadas, que seguirá existiendo como grupo. El PNUD ha encargado a otras dos ONGs (de Pozarevac y Surdulica) trabajar más estrechamente con las oficinas de jóvenes con respecto a este tema. La ONG Sansa de Pozarevac, por ejemplo, contribuyó a la campaña de promoción pública mediante la sensibilización de la necesidad de intervenciones tempranas (a través de la creación de centros de desarrollo de apoyo y proporción de información pertinente sobre las perspectivas de la educación y el apoyo a los niños en las escuelas primarias y secundarias). La cooperación establecida entre MERD y Ministerio de Educación debe intensificarse en el futuro a través de una mayor integración de los servicios prestados por estas dos instituciones (por ejemplo, la combinación en el trabajo de capacitación con la educación formal, el intercambio de información sobre las aptitudes laborales necesarias y los programas educativos de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo).

Esta actividad puede ser evaluada como un gran éxito, en general, sobre todo en el aumento de la conciencia pública sobre los problemas de empleo de los jóvenes y el fortalecimiento de las instituciones asociadas. Los temas de emprendimiento juvenil, siendo parte de la agenda a largo plazo de las iniciativas cívicas, tuvieron un lugar muy destacado entre las prioridades de la campaña de promoción y durante su realización. Si bien estos temas son muy importantes, también podría argumentarse que el empleo remunerado (asalariados) es un punto de entrada natural en el mercado laboral para la mayoría de los jóvenes que buscan trabajo por primera vez, y que por lo tanto, ciertas prioridades podrían haberse establecido y la campaña podría haber sido ejecutada de forma un poco diferente.

Productos / medios de verificación: Informe sobre el empleo juvenil y migración: Revisión de las políticas y medidas y recomendaciones para la defensa pública, Iniciativas cívicas, agosto de 2010 (solo en serbio), Memorando de Entendimiento relativo a la introducción de la educación empresarial (acuerdo firmado por el Ministerio de Educación y MOERD), los informes periódicos de las iniciativas cívicas, Informe final de Iniciativas cívicas.

Resultado del programa conjunto: 2. Instituciones Nacionales desarrollan servicios sociales y de mercado de trabajo integrados, que cumplen con los objetivos en materia de empleo y política migratoria a favor de mujeres y hombres jóvenes desfavorecidos.

Resultado 2.3. Un mecanismo financiero nacional a largo plazo para poner en práctica las medidas de empleo dirigidas a los jóvenes desfavorecidos establecido e implementado.

Producto 2.3.1. Un mecanismo financiero a largo plazo (Fondo de Empleo de los Jóvenes), creado para poner en práctica las medidas de empleo.

El Fondo de Empleo de los Jóvenes (YEF) fue establecido como un componente del Programa Conjunto al inicio del PC, en abril de 2009. Su principal objetivo es apoyar a instituciones nacionales y locales para que éstas puedan poner en práctica medidas políticas y operativas que incrementen el empleo juvenil en Serbia y reduzcan el impacto negativo del retorno de migrantes y la migración irregular. El Comité de Gestión del YEF incluye representantes de la MERD, NES, el PNUD, la OIT, la OIM y el Gerente del Programa Conjunto. Está presidido por el Director Nacional del Proyecto designado por el Ministro de Economía y Desarrollo Regional. El YEF se establece como una línea presupuestaria específica dentro del Servicio Nacional de Empleo de Serbia, y es administrado por éste.

En el establecimiento de YEF, el PC ha hecho uso de los conocimientos obtenidos del proyecto de Promoción del Empleo Juvenil (PEJ) de la OIT. El proyecto PEJ estableció previamente un mecanismo similar dentro del SNE y lo puso a prueba en varias sucursales. Por lo tanto, al crear el JEM como un mecanismo a largo plazo, el PNUD colaboró con la OIT para el beneficio de ambas agencias de la ONU.

Los fondos de empleo son instrumentos programáticos y financieros establecidos para: i) promover el empleo y reducir la pobreza - especialmente entre los grupos desfavorecidos de la población, ii) fomentar la descentralización y la participación comunitaria, iii) garantizar la transparencia y una mayor eficiencia en la gestión de los programas de empleo y sociales. La práctica de la creación de fondos de empleo es relativamente nueva en los países no pertenecientes a la UE, aunque se están haciendo muchos esfuerzos para replicar los mecanismos que son similares a los del Fondo Social Europeo. El YEF permite al Gobierno de Serbia, a través del Ministerio de Economía y Desarrollo Regional y el Servicio Nacional de Empleo, abordar el problema del empleo juvenil. Los principios de funcionamiento del YEF incluyen Rendición de Cuentas, Transparencia y Descentralización y Participación Comunitaria. A nivel central, el Comité de Gestión del Fondo fue establecido y presidido por el Director Nacional del Proyecto. Este Comité aprueba los objetivos generales de los programas activos del mercado de trabajo, criterios de elegibilidad primaria para los beneficiarios y proveedores de servicios, la tipología de las medidas que deben ser patrocinadas por el YEF, así como enfoques de seguimiento y evaluación. El Comité de Gestión del Fondo proporciona orientación estratégica, dirige la ejecución general y aprueba la dotación financiera que se asignará a cada sucursal.

El proceso de toma de decisiones es descentralizado a nivel local a través de las sucursales de SNE y a través de consejos locales para el empleo y / o la política social en los distritos seleccionados. Las sucursales del SNE priorizan los criterios primarios establecidos por el Comité de Gestión del Fondo, desarrollan criterios de elegibilidad secundarias y determinan la combinación más adecuada de los servicios y programas para hacer frente al desafío del empleo de los jóvenes en sus distritos. Se espera que las sucursales del SNE consulten con los consejos locales de política de empleo / social para garantizar que los criterios establecidos y las medidas previstas se ajusten bien a las necesidades locales. Los beneficiarios finales y proveedores de servicios son seleccionados por las oficinas del SNE de conformidad con los procedimientos habituales.

En el curso de la ejecución del proyecto, se presentaron al Gobierno, para su consideración, varios modelos para asegurar la sostenibilidad del Fondo. El presupuesto anual para el año 2011 previó fondos para alcanzar los objetivos de empleo juvenil fijados por el PC, mientras que una mayor dotación presupuestaria debía decidirse sobre la base de la eficiencia y la eficacia de las medidas (basado en la evaluación del desempeño medido en febrero de 2012), con sujeción a las limitaciones presupuestarias. Hasta diciembre de 2011, el Gobierno de Serbia ha contribuido con un total de RSD 115 millones (o US \$ 1,5 millones).

El establecimiento del YEF era de la más alta relevancia no sólo para la ejecución del PC, sino también como un modelo nuevo y potencialmente muy eficaz para la colaboración entre el Gobierno y la comunidad de donantes en general, y en particular en relación con el financiamiento continuo de los programas del mercado de trabajo juvenil. La experiencia del YEF ha sido evaluada por los principales actores como muy positiva. Cabe destacar que este programa tiene un fuerte componente de asistencia directa a los beneficiarios finales (los jóvenes desfavorecidos desempleados), que no suele ser el caso de los proyectos financiados por donantes en el área de trabajo, que a menudo permanecen en el nivel de la asistencia técnica. Por lo tanto, la instalación YEF podría ser considerado como un modelo de asociación exitosa en la financiación de programas del mercado de trabajo en general.

Se puede suponer que el YEF podría servir como modelo para el uso de los fondos estructurales europeos en el ámbito de programas del mercado de trabajo una vez que Serbia sea elegible para ellos. Sin embargo, aunque hay una orientación general en el MERD y el SNE sobre la sostenibilidad de YEF, no se han llevado a cabo acciones específicas en tal sentido. Por lo tanto, las actividades en busca de modelos de sostenibilidad del YEF y su futura institucionalización deberían intensificarse en el próximo período.

Productos / medios de verificación: modelos de sostenibilidad del YEF, cuadro de seguimiento de la contribución del Gobierno de Serbia al YEF.

Producto 2.3.2. Número de programas activos del mercado laboral, por tipo, dirigidos a los jóvenes desfavorecidos, incluidos los jóvenes repatriados financiados por el YEF (a nivel tanto nacional como local) incrementados.

El desarrollo de los programas activos del mercado laboral destinados a los jóvenes desfavorecidos incluyó diversas actividades preparatorias importantes. La base de conocimientos de la OIT en programas para jóvenes desfavorecidos se utilizó como punto de partida. Sin embargo, encuestas y evaluaciones de campo específicas fueron utilizadas en las diversas etapas del YEF, con el fin de informar o afinar el diseño del menú del programa PAMT que se ofreció a los beneficiarios.

La encuesta de *Ocupación y Habilidades necesarias* en la empresa, fue comisionada por la Oficina Estadística de Serbia en 2009. Se trata de una encuesta al empleador amplia y bien estructurada, con desgloses sectoriales y regionales disponibles. La base de datos está disponible y se utiliza para informar acerca de algunas actividades paralelas, como el proyecto EUNES IPA, que tenía como objetivo la previsión del mercado de trabajo para el SNE. Entre otras cosas, la encuesta reveló que los miembros de la fuerza de trabajo carecen en gran medida de muchas de las llamadas “habilidades blandas”, que incluyen la flexibilidad y capacidad de adaptación, habilidades de toma de decisiones y resolución de problemas, gestión de la información, y del equipo de trabajo.

Con el fin de evaluar las fortalezas y debilidades del SNE en su conjunto y de sus sucursales para llevar a cabo la prestación de los paquetes integrados de medidas activas de empleo dirigidas a los jóvenes desfavorecidos, el PC encargó varias evaluaciones con el fin de conocer las fortalezas y debilidades del SNE tanto en su conjunto como en cada sucursal, y para llevar a cabo una prestación de paquetes integrados de medidas activas de empleo dirigidas a los jóvenes desfavorecidos. Las dos evaluaciones más importantes son: Una revisión de la servicio público de empleo de Serbia, por Frank Cavanagh (octubre de 2010) y La reforma del servicio público de empleo de Serbia para mejorar la prestación de servicios a la juventud en desventaja, por Arthur Mills (julio 2010). La evaluación del SNE proporcionó un gran apoyo a la generación de capacidades del SNE (informados por la evaluación del SNE encargada por el propio PC). Ahora el SNE tiene un programa de capacitación para formar su personal (5 módulos de guías de formadores y un manual para consejeros), material sobre el diseño, seguimiento y evaluación de estos programas y sobre las técnicas de elaboración de perfiles.

Un grupo de programas de mercado laboral activos e innovadores fueron diseñados con la participación de los asociados nacionales y las partes interesadas, para orientar los jóvenes desfavorecidos. Un conjunto de seis medidas de tratamiento intensivo fueron creadas para combinarse y complementarse entre sí. Estas fueron diseñadas para ser financiadas por el YEF. Los programas se ofrecen después de un periodo de entrada de tres semanas de terapia individual intensiva y de mediación, incluyendo la revisión de los planes individuales de trabajo. Estas medidas están destinadas a jóvenes, 15-29 años de edad, con bajo nivel educativo y con un periodo de desempleo de al menos tres meses. El objetivo principal es elevar el nivel de habilidades para el empleo en los sectores económicos y ocupaciones más demandadas por los mercados de trabajo locales. Estos sectores y ocupaciones fueron identificados a través de la encuesta de Ocupación y Habilidades, realizada en las regiones en las que estos programas juveniles iban a ser implementados.

Estas medidas, descritas en más detalles en el Anexo 2, son:

1. Formación basada en institución
2. Capacitación previa al empleo
3. Contratos de formación para el trabajo
4. Subsidios de empleo
5. Contratos de trabajo de prueba
6. Programas de empleo por cuenta propia

Se ofrecieron tres medidas adicionales dirigidas a personas jóvenes con discapacidad: la adecuación de los locales de trabajo y / o estaciones de trabajo, subsidios salariales y subsidios para las familias monoparentales y para transporte. Además, se previeron criterios de ingreso relajados y la posibilidad de mayor duración para los más desfavorecidos entre la población joven, como jóvenes gitanos.

Las medidas fueron establecidas de manera individualizadas, es decir, entregadas en base a las necesidades individuales de los jóvenes desempleados después de un plazo de tres semanas de la consejería. Además, se establecieron medidas bastante flexibles para que cada consejero pudiera asignar diferentes tipos de medidas para los desempleados, al mismo tiempo que decide y elabora la lista de competencias a aplicar, la cantidad de tiempo necesario para la ejecución de cada medida y la combinación de diferentes medidas para adaptarse a las necesidades de cada beneficiario. También había la posibilidad de modificar criterios y de una mayor duración de las medidas para los más desfavorecidos, como los jóvenes gitanos.

Este es, sin duda, uno de los principales productos del PC, el hacer frente a las necesidades de gran importancia para 1) fortalecer el apoyo a las categorías previamente desatendidas de jóvenes desfavorecidos y mejorar su desempeño laboral, 2) diseñar programas activos del mercado laboral basados en la evaluación empírica del empleador y las habilidades y necesidades del mercado de trabajo, y 3) probar y desarrollar programas innovadores de mercado de trabajo, siguiendo normas más flexibles desarrolladas en guías, y ofreciendo más libertad a las oficinas locales y el personal involucrado en la implementación de los programas.

274

Dar mayor libertad y responsabilidad al personal que trabaja con los beneficiarios fue, naturalmente, un reto para el SNE. Las entrevistas confirmaron que el personal de primera línea tenía más confianza aplicando las decisiones ya existentes que tomándolas por su cuenta. Sin embargo, la nueva práctica se adoptó gradualmente y la evaluación final de los empleados del SNE entrevistados, y directamente involucrados, en el proyecto fue en general muy positiva.

Aunque no todos los programas diseñados inicialmente se aplicaron en la práctica (había muy poco interés por parte de los empleadores en capacitación basada en instituciones y ningún interés en absoluto en los contratos de prueba), no todas las sucursales tuvieron el mismo éxito en su aplicación, ni todo los grupos objetivo estaban cubiertos (prácticamente no existían jóvenes repatriados entre los participantes), y algunos de los programas YEF (como el programa de trabajo a prueba) fueron desplazados los programas estándar del SNE más atractivos - esto no cambia una valoración muy positiva del proceso que condujo al desarrollo de los programas y su posterior implementación. Especialmente exitoso fue el diseño e implementación del programa de capacitación previa al empleo (capacitación en el trabajo). Este programa, con un diseño cuidadosamente desarrollado y con beneficios bien equilibrados tanto para empleadores y alumnos por igual, es una novedad valiosa y tiene un buen potencial para convertirse en un programa estándar del SNE de gran éxito.

Productos / medios de verificación: Guía de Programas Mercado Laboral Activos; Encuesta de Ocupaciones y Habilidades (Beogradski, Juzno-Backi y Distritos Pcinjski): Instrumento, Instrucciones y el Informe publicado, Encuesta de mejora de ocupaciones y capacidades (Niski y el distrito Pomoravski).

Producto 2.3.3. Costo-efectividad de los programas activos del mercado laboral destinados a jóvenes desfavorecidos, incluidos jóvenes repatriados, financiados por el YEF (a nivel tanto nacional como local) fue evaluado.

Se realizó la medición del desempeño del empleo y los ingresos de aquellos que participaron en el programa conjunto. Se presentaron los resultados preliminares para comentarios a las partes interesadas (MOERD y SNE) en marzo de 2012. Estos se presentan en su totalidad en el Anexo 2 de este documento.

Para realizar la evaluación de la relación costo-eficacia de las medidas activas llevadas a cabo dentro del proyecto, un software fue diseñado y unido al Sistema de Información Unificado del SNE para permitir el cálculo del costo total por beneficiario individual. Este sistema se puede aplicar a todos los programas ofrecidos por el Servicio Nacional de Empleo.

El PC también apoyó la compra de software especializados para calcular los indicadores de proceso y desempeño de los programas activos del mercado laboral llevadas a cabo por el SNE.

La integración de la evaluación de la relación costo-eficacia de las medidas activas financiadas a través del YEF en el diseño del PC, y la elaboración de una lista de productos es una actividad de gran importancia y que puede servir de modelo y ser integrado en las actividades normales del SNE. Esto fue facilitado por la compra del software que une la base de datos de los participantes y el sistema contable del SNE. Hubo un gran éxito como parte del ejercicio de evaluación de desempeño. Los resultados preliminares muestran costos per cápita relativos a los programas JEM de apoyo a los programas estándar del SNE, lo cual indica una ligera ventaja de costos de los programas del SNE. Esto se debe tanto al tipo de programas ofrecido y a su diseño. Por ejemplo, el programa de capacitación en el puesto de trabajo, propuesto por el JEM, prevé que los alumnos reciban un subsidio mensual (calculado como un porcentaje de la prestación por desempleo) a través de su participación en el programa. Una subvención al entrenador también se paga a la empresa que presta los servicios en el puesto de trabajo, sobre la base del número de personas capacitadas.

Productos / medios de verificación: El software que une la base de datos de los beneficiarios y el sistema contable del SNE. Los resultados preliminares sobre el empleo y los resultados de ganancias de los beneficiarios de los programas activos del mercado laboral destinados a jóvenes desfavorecidos.

Producto 2.3.4. Marco para el desarrollo y gestión de las PPPs desarrollados

Este producto fue cambiado durante la ejecución del PC a Marco *para el desarrollo y gestión de empresas sociales desarrollados*, en base a las necesidades del socio nacional, quien solicitaba un marco de desarrollo para regular y promover empresas sociales. La razón del cambio está contenida en el acta de una reunión mantenida con el MOERD el 16 de septiembre de 2010.

Un análisis del marco legal existente, con recomendaciones sobre las enmiendas necesarias, así como una guía sobre cómo establecer una empresa social con modificación a la legislación vigente fue preparado por el PC.

En el curso de la intervención del PC, el Gobierno de Serbia ha decidido elaborar una ley que regule las cooperativas sociales. En este contexto, el PC organizó en marzo de 2011, un viaje de estudios a Italia, país con una larga tradición de empresas sociales y cooperativas. El objetivo era familiarizar a los tomadores de decisiones con buenas prácticas en sistemas de gobernanza de las empresas sociales.

La nueva ley de cooperativas sociales, una vez adoptada, también regulará el funcionamiento de las empresas sociales en Serbia. Si el proyecto de ley disponible se lleva a cabo antes del final del PC, un análisis de costo-beneficio se realizará para informar a los legisladores.

El emprendimiento social es en general muy relevante pero poco desarrollado y poco investigado en Serbia y la opción de sustituirlo por el desarrollo PPP estaba plenamente justificada, mostrando la flexibilidad del proyecto y la actitud proactiva de los actores locales. El viaje de estudio fue reportado por los entrevistados como un ejercicio muy exitoso y útil, facilitando también la coordinación entre los socios locales en la preparación del proyecto de ley. Cabe señalar que existen opiniones divergentes sobre el enfoque a tomar en la regulación de las empresas sociales (modelo italiano vs británico), por lo tanto un amplio debate público sobre el proyecto de ley debe ser alentado por el PC y de los actores locales.

Medios de verificación: Actas de la Reunión (MOERD 16/09/2010), el análisis de un marco jurídico actual; Informe de las visitas de estudio a Italia (*Fortalecimiento de la capacidad de las instituciones serbias a desarrollar un marco para el establecimiento y funcionamiento de las empresas sociales en Serbia*).

Producto 2.3.5. Al menos 10 empresas privadas están contribuyendo a iniciativas de empleo juvenil seleccionadas a través de la RSE.

En 2010 el PC inició una campaña para apoyar el desarrollo de 12 emprendimientos sociales seleccionados. Se prestó apoyo a través de mentores y expertos en diferentes áreas de negocio (por ejemplo, marketing y ventas, finanzas, relaciones públicas, gestión de proyectos, etc.) Este trabajo se basó en una evaluación de las necesidades realizada por cada empresa. En diciembre de 2011, el apoyo de 7 meses terminó, lo que resultó en un aumento de capacidades y un mejor rendimiento de las empresas sociales en diversas áreas como: ventas, marketing, planificación estratégica y desarrollo de recursos humanos. Varios expertos asistieron las empresas en la mejora de procesos de ventas, una mejor focalización de los clientes, el desarrollo de planes de ventas y cartera de productos viables, la creación de nuevas asociaciones, la mejora de los planes e instrumentos de comunicación (páginas web, material promocional), así como la sistematización de los lugares de trabajo y el sistema de reclutamiento.

Esta actividad fue coordinada por la coalición de ONG locales con amplia experiencia y entusiasmo genuino. Los vínculos entre las empresas y consultores que participaron a menudo continuaron después de la expiración del apoyo oficial. En nuestra opinión, aunque en general muy útil, la aplicación de este producto no se centra lo suficiente en los jóvenes desfavorecidos. Este es un problema de diseño. Las empresas sociales fueron elegidas principalmente sobre la base de su nivel actual de jóvenes empleados o, en su defecto, en función de su potencial para emplear a los miembros del grupo meta del PC. Sin embargo, la justificación de la ayuda al desarrollo de negocios de las empresas sociales se puede observar de forma más amplia y teniendo en cuenta el futuro papel que las empresas sociales pueden tener en la creación

de empleo para grupos vulnerables. La idea detrás de este tipo de intervención fue el de fortalecer las empresas sociales actuales en Serbia en términos de sus capacidades futuras para generar más empleo. Esta elección se hizo en consulta con otros donantes que apoyan a las empresas sociales (Fundación UNICREDIT, Catholic Relief Service y el British Council) con el fin de complementar la asistencia proporcionada por otras partes interesadas. Un factor limitante adicional fue la relativamente pequeña cantidad de dinero disponible para esta actividad (32.000 dólares), que condicionó la escala de la intervención.

Medios de verificación:

Convocatoria a aplicaciones y documentos relacionados; Reportes de evaluación de necesidades; Guía para el monitoreo y la evaluación de las empresas sociales, los informes de los consultores de apoyo a las empresas sociales; Informe final y evaluación de los servicios de desarrollo empresarial proporcionados.

Resultado del programa conjunto: 3. Programas integrados para el empleo y servicios sociales, focalizados en jóvenes que retornan y otros hombres y mujeres jóvenes desfavorecidos en tres distritos seleccionados.

Resultado 3.1. Las asociaciones locales para el empleo juvenil reforzadas a fin de coordinar la aplicación de los programas de empleo que están vinculados a los servicios sociales, reforzados.

Producto 3.1.1. Consejos locales identificados en al menos 6 municipios para la creación de capacidades.

La evaluación de la capacidad de todos los concejos locales de las tres regiones objetivo se llevó a cabo y se terminó en 2009. Los resultados incluyen recomendaciones de seis consejos municipales que fueron elegidos para conseguir un mayor apoyo a través del PC, con el fin de identificar las prioridades para recibir un mayor apoyo a través del PC a fin de identificar las prioridades para la inclusión de jóvenes vulnerables y la aplicación de medidas activas del mercado laboral a nivel de municipio.

Productos / medios de verificación: Milosav Milosavljevic, Evaluación de la capacidad de los Consejos de Políticas Locales, 2009, Análisis de la situación: Becej, Mladenovac, Novi Sad, Obrenovac, Surdulica y Vranje.

Producto 3.1.4. Al menos 6 municipios de los 3 distritos seleccionados producen informes anuales que proporcionan datos actualizados sobre la juventud que son fundamentales para la formulación de políticas basadas en la evidencia y las estrategias en materia de empleo juvenil.

Seis Consejos de Políticas Locales, (Becej, Mladenovac, Novi Sad, Obrenovac, Surdulica y Vranje) fueron seleccionados en base a la evaluación de capacidades, realizada en 2009, completaron su análisis de la situación e identificaron los grupos de población de jóvenes a quienes dirigir los programas de empleo. Los informes proporcionan datos sobre las características del desempleo juvenil, la situación en el mercado laboral local, así como las acciones que deben tomarse.

Además, el desarrollo de la “Guía para el Desarrollo del Plan de Acción local para el Empleo” fue apoyado y la guía se utiliza ampliamente por los consejos locales de empleo.

Las actividades dirigidas al desarrollo de capacidades han contribuido a la creación de planes de acción local que se utilizan para competir por fondos proporcionados por el Gobierno. Esto a fin de conseguir financiación para los programas de empleo adicionales iniciados y cofinanciados por los gobiernos autónomos locales.

Productos / medios de verificación: Análisis de la situación e identificación de grupos de jóvenes prioritarios en 6 municipios (disponible solo en serbio).

Producto 3.2. Paquetes integrados de medidas activas del mercado de trabajo implementados a través de la financiación del Fondo de Empleo de los Jóvenes en los distritos seleccionados.

Producto 3.2.1. Todas las sucursales del SNE en los tres distritos seleccionados proporcionan una serie de medidas activas de empleo integradas, dirigidas a los jóvenes retornados y otros jóvenes desfavorecidos a través de la financiación del YEF.

Las políticas activas diseñadas bajo los auspicios del PC están disponibles para los jóvenes desempleados en 5 distritos serbios: Beogradski, Juzno-Backi, Pcinjski, Nisavski y Pomoravski, a través de los servicios de las oficinas del SNE y 48 sus oficinas de extensión. Nisavski y el distrito Pomoravski se incluyeron entre los distritos seleccionados más adelante en el curso del proyecto.

278

Los programas disponibles se promovieron con éxito y bien a través de folletos (distribuido a las sucursales y oficinas de extensión del SNE, centros de asistencia social, Oficinas Juveniles) y a través de una campaña de radio y televisión (el anuncio fue transmitido un total de 146 veces en el período de 20/08 - 12/10/2010).

Productos / medios de verificación: Guías para Programas de Mercado Laboral; folletos promocionales y anuncios de televisión; informes mensuales del SNE.

Producto 3.2.2. 1.750 jóvenes desfavorecidos (50% mujeres, 20% y 10% de romaníes jóvenes con discapacidad) son entrenados en ocupaciones requeridas por empresas y el 60% están empleados en trabajos decentes.

1784 beneficiarios recibieron capacitación en ocupaciones demandadas por las empresas o han participado en otros programas de formación (52% mujeres, 18% Roma, el 1% personas con discapacidad). Los datos de los participantes jóvenes cumplen más o menos con el enfoque de selección previsto por el PC.

Productos / medios de verificación: base de datos del SNE, informes mensuales del SNE.

Producto 3.2.3. 1.000 jóvenes desfavorecidos (50% mujeres, 20% y 10% de romaníes jóvenes con discapacidades) participan en programas de inserción laboral y el 60% están empleados en el trabajo decente.

Un total de 681 jóvenes desfavorecidos participó en programas de inserción laboral de tipo general. A los jóvenes con discapacidad (157 en total) se les ofreció un programa integral

(servicios de rehabilitación profesional y subsidios de contratación). Los datos totales de los participantes jóvenes (838 personas, de las cuales 26% son mujeres y 19% personas con discapacidad) cumplen más o menos con el enfoque de selección previsto por el PC, excepto en la estructura de género, con una cuota mucho menor de las mujeres entre los participantes.

La medición del empleo y los ingresos de los beneficiarios se llevó a cabo en febrero de 2012. Los datos disponibles muestran que el objetivo de empleo no se logró, con alrededor del 25% de los participantes del JEM y el 30% de los participantes de los programas del SNE empleados en trabajo decente en el momento de la encuesta.

Productos / medios de verificación: contratos firmados, base de datos del SNE, informes mensuales del SNE.

Producto 3.2.4. 250 jóvenes desfavorecidos (50% mujeres, 30% gitanos y 5% de jóvenes con discapacidad) reciben asistencia de auto-empleo.

Apoyo al auto-empleo se ha proporcionado a 184 beneficiarios (34% mujeres, 9% gitanos y ninguna personas con discapacidad). El objetivo general se ha alcanzado en su mayoría, pero no la estructura de los participantes. Fondos adicionales han sido concedidos por el Gobierno de Serbia como contribución a esta medida.

Productos / medios de verificación: contratos firmados, la base de datos del SNE, informes mensuales del SNE.

Evaluación general del Resultado 3.2.

En cuanto a los tres productos anteriores (**3.2.2, 3.2.3 y 3.2.4**), la medición del empleo y los ingresos de los beneficiarios se llevó a cabo en febrero de 2012. La información que se presenta a continuación es provisional, ya que no todos los participantes habían terminado su participación en el momento de la encuesta. Además, no se consideró a todos los jóvenes participantes de los programas del SNE para la comparación, pero sólo una sub-muestra de los más desfavorecidos, con características comparables a los participantes de los programas del JEM. Los datos disponibles muestran que el objetivo de empleo no se ha alcanzado plenamente, con alrededor de 25% de los participantes del JEM y alrededor de 30% de los participantes de los programas del SNE empleados en trabajo decente en el momento de la encuesta. Si se aplica una noción ampliada del impacto del programa en términos de empleo, teniendo en cuenta todos los beneficiarios que se encontraban en algún momento empleados entre el fin de la participación en el programa y el momento de la encuesta, entonces el objetivo es casi alcanzado. La diferencia entre la participación del SNE y la participación del JEM desaparece en gran medida, con aproximadamente la mitad de los participantes de ambos grupos empleados en cualquier momento después del final de la intervención.

Hay un número de factores que pueden contribuir a los resultados de empleo más bajos de lo previsto – lo más significativo probablemente es que las barreras fijadas fueron demasiado altas. Sin embargo, los resultados brutos parecen ser satisfactorios e impresionantes, sobre todo teniendo en cuenta la difícilísima situación del mercado de trabajo en Serbia en el momento de la crisis económica prolongada; y la constante agravación general y en especial de los indicadores del mercado de trabajo juvenil. En el curso de la ejecución del proyecto, los indicadores generales del mercado de trabajo se deterioraron drásticamente, oscilando entre

uno y otro mínimo histórico. Hacia el final de la ejecución del proyecto, en octubre de 2011, la tasa de desempleo de los jóvenes (15-24) por primera vez superó el 50%, mientras que la tasa de empleo juvenil descendió hasta un mínimo de 13%.

Hay otras limitaciones fuertes a los resultados presentados, y para dar una imagen más completa de los efectos del proyecto, se debe dar otra mirada después de un cierto período de tiempo. Por supuesto, sólo la evaluación del impacto neto de los programas emprendidos en el marco del YEF podría proporcionar una indicación más fuerte del impacto del YEF en las personas involucradas.

Sin embargo, es muy interesante y alentador ver los efectos “macro” de la aplicación de los programas YEF sobre los indicadores del mercado de trabajo de la población joven de los cinco distritos en los que se aplicaron.

**Tabla 1: Desempleo registrado al inicio del estudio JEM y seguimiento
(sucursales seleccionadas, niveles y porcentajes)**

	Belgrado	Nis	Novi Sad	Vranie	Jagodina
	2009				
Total de desempleados registrados (15-65)	95,556	52,079	62,922	28,747	27,007
Total de jóvenes registrados (15-30)	21,196	16,203	15,845	8,110	7,912
Jóvenes con baja educación (15-30)	3,576	3,084	4,791	2,919	2,361
	2011				
Total de desempleados registrados (15-65)	96,776	51,835	69,108	27,467	28,468
Total de jóvenes registrados (15-30)	25,771	14,515	18,359	7,211	8,022
Jóvenes con baja educación (15-30)	2,426	2,027	4,002	2,138	1,973
	Belgrado	Nis	Novi Sad	Vranie	Jagodina
	2009				
% jóvenes (15-30) en registro	22.2	31.1	25.2	28.2	29.3
% jóvenes (15-30) con baja educación	16.9	19.0	30.2	36.0	29.8
	2011				
% jóvenes (15-30) en registro	26.6	28.0	26.6	26.3	28.2
% jóvenes (15-30) con baja educación	9.4	14.0	21.8	29.6	24.6

Fuente: Datos del Servicio Nacional de Empleo

Como se puede ver en la Tabla 1, el desempleo registrado en general se mantuvo bastante estable en el período anterior al inicio del PC y hacia su final en todos los distritos, excepto en Novi Sad, donde aumentó en un 10%. La proporción de desempleo de los jóvenes (15 a 29) en el desempleo total también se mantuvo bastante estable, excepto en Belgrado, donde se incrementó en más de 4 puntos porcentuales. Sin embargo, la participación del grupo objetivo YEF - jóvenes en desventaja educativa - en el desempleo juvenil total se redujo significativamente en todos los distritos. En Belgrado y Novi Sad estas acciones fueron casi a la mitad, y en todos los demás distritos de la diferencia positiva entre el estado de “antes” y “después” fue de no menos de 5 puntos porcentuales. En números absolutos, la caída de los jóvenes desfavorecidos desempleados también fue muy alta en los cinco distritos.

Para ser capaz de señalar el impacto tangible de la aplicación del YEF en las condiciones laborales generales de los jóvenes desfavorecidos en las regiones seleccionadas, se necesita una comparación con los resultados en los distritos en los que no hubo ninguna intervención. Si los indicadores del mercado laboral de los jóvenes desfavorecidos no muestran tendencias similares a las de las cinco regiones entre 2009 y finales de 2011, sería un fuerte indicio de que el YEF ha hecho una diferencia positiva.

En cuanto a los datos de desempleo registrado en las regiones de “control” (21 sucursales en el que no se aplicaron los programas YEF), la tendencia a la baja del desempleo de los jóvenes desfavorecidos también es visible, pero en un grado menor que en los cinco distritos «tratados». Mientras que el número total de jóvenes desfavorecidos desempleados (15-29 años) en cinco regiones YEF bajó de 16.731 en enero de 2009 a 12.566 en diciembre de 2011, o un 24,9%, en el resto de Serbia se redujo de 37.026 en enero de 2009 a 30.826, o un 16,7%. Al mismo tiempo, las tendencias globales de desempleo eran más desfavorables en las 5 regiones YEF, donde el número total de desempleados registrados aumentó de 266.311 a 273.654, en comparación con el ligero descenso en las regiones de “control”, donde el número total de desempleados se redujo del 472.902 a 471.533.

En conjunto, estos resultados indican claramente que, en efecto, **la intervención YEF fue capaz de dejar una huella positiva reconocible sobre la situación del mercado de trabajo en general de los jóvenes desfavorecidos en las cinco regiones de destino** – mientras que la proporción de jóvenes desempleados desfavorecidos entre el total de desempleados en las cinco regiones se redujo de 6,3 por ciento al 4,6 por ciento (o un 27 por ciento) en el curso de la ejecución del YEF, la disminución correspondiente en las regiones no objetivo fue más modesta, del 7,8 por ciento al 6,5 por ciento (o 17 por ciento).

Es interesante observar la disminución general del número de jóvenes desempleados en desventaja (definido operacionalmente como aquellos que sólo cuentan con educación primaria o menos) registrados durante el transcurso del YEF. Como se ha mencionado, ese número disminuyó en un tercio para las regiones tratadas, y en un séptimo en las regiones de control. La explicación más probable de esta tendencia en las regiones no tratadas es el hecho de que la estructura educativa de la población juvenil en general mejoró bastante rápido.

Al parecer, la elección inicial de las regiones era algo inusual desde el punto de vista del grupo objetivo de jóvenes en desventaja, ya que su proporción dentro del total de desempleados registrados en los cinco distritos seleccionados para implementar el YEF era significativamente menor que en el resto de Serbia. Sin embargo, esa elección se justifica por la necesidad de manejar los repatriados entre ellos, y la evaluación inicial fue que el gran número de ellos trataría de (re) asentarse en Belgrado, Novi Sad y distritos Vranje. Como se mencionó, esto no se materializó.

Belgrado es también un ejemplo interesante y específico, ya que la intervención JEM específica realizada fue la menos exitosa, con un total de sólo 84 participantes en los programas de JEM innovadores y 398 participantes de los programas estándar del SNE. La explicación más plausible para el importante descenso del desempleo de los jóvenes desfavorecidos en Belgrado a pesar de estos modestos resultados, podría estar en el hecho de que el personal de Belgrado utilizó el YEF hasta cierto punto como una manera de limpiar de sus registros administrativos los que se negaron a participar en actividades relacionadas con el programa, y por lo tanto se revelaron como inactivos o empleados informales. El personal del SNE en Belgrado se quejó de un bajo nivel de interés de los potenciales beneficiarios - los jóvenes trabajadores desempleados y los empleadores por igual- a participar en cualquier tipo de programas, a pesar de los importantes esfuerzos que se hicieron para atraer su atención a diversos programas que se ofrecían. Aunque esta actitud del personal del SNE Belgrado no puede ser plenamente justificada, lo cierto es que las oportunidades de empleo y los niveles salariales en Belgrado son mucho más altos que en otros lugares, y estas circunstancias, sin duda han afectado negativamente a la capacidad de respuesta de los miembros del grupo objetivo de los programas que se ofrecen.

Por otro lado, el personal de todos los otros cuatro distritos no utilizó los programas YEF como un “mecanismo disciplinario” para limpiar los registros, y se mostraron muy satisfechos por el interés de los miembros del grupo objetivo y de los empleadores en participar en los programas y por los efectos obtenidos, y se mostraron también entusiastas acerca de la utilidad de estos programas. Esto es especialmente cierto en las regiones de Pcinjski, Nisavski y Pomoravski, que están menos desarrolladas que Belgrado y Novi Sad, y donde el porcentaje de jóvenes con menos educación sobre el total de jóvenes desempleados es generalmente más alta.

Esto apunta a otra conclusión general - el éxito del programa YEF es algo desigual en los cinco distritos involucrados, ya que, entre otras cosas, sus mercados de trabajo son diferentes. Tener la posibilidad de personalizar y dar forma a los programas para adaptarse mejor a las necesidades locales - tanto dentro del YEF y contexto general - podría dar lugar a una mayor eficiencia y eficacia de los programas del mercado de trabajo realizadas en el Servicio Nacional de Empleo.

4. CONCLUSIONS

El PC es un programa muy complejo y exigente. Los proyectos complejos tienen potencialmente un alto valor sinérgico, pero también tienen su propio diseño y dificultades de aplicación. Desde un punto de vista parcial para esta evaluación, que sólo busca resaltar las actividades en el área de empleo juvenil dentro del programa general, todavía hay problemas visibles - tales como aquellas relacionadas con la inclusión de los repatriados y de los beneficiarios de asistencia social en los programas activos del mercado laboral de YEF - con la integración en relación a las intervenciones para las cuales, al inicio del proyecto, no habían informaciones

claras y además existían pre-condiciones institucionales complejas para su implementación, como la cooperación interministerial y de múltiples interesados.

El principal objeto de nuestra evaluación - actividades destinadas al apoyo del empleo juvenil - ya estaba bien documentado en el inicio del proyecto, la base de información también era ya sólida, y las principales partes interesadas estaban bien preparadas y equipadas, con el apoyo adicional del proyecto, para manejar las tareas definidas en los términos de referencia relacionados con la difusión e implementación de políticas y programas innovadores de políticas. Como consecuencia de ello, las actividades destinadas directamente a apoyar el empleo, se llevaron a cabo sin problemas. El papel principal de MOERD y su Departamento de Empleo entre los actores locales fue la clave del éxito del componente de empleo de jóvenes. Además, catalizar el papel del personal dedicado al proyecto también ha sido ampliamente reconocido por las partes interesadas y los ejecutores directos.

Por otro lado, al analizar la aplicación de los programas de empleo juvenil del YEF, reunimos cierta evidencia indirecta de que las metas orientadas a la integración de los migrantes que regresaron y la integración de servicios con centros de asistencia social, fueron menos exitosos o sólo se lograron con más dificultades y más tarde en el curso de la ejecución del proyecto, debido a que la base de información al principio no era lo suficientemente sólida. Por ejemplo, el objetivo de dar prioridad a la inclusión de los repatriados en los programas activos del mercado laboral destinadas a los jóvenes desfavorecidos, no pudo realizarse porque prácticamente no habían migrantes que regresaron registrados en las oficinas locales.

La prestación de servicios integrados a los posibles participantes de programas activos patrocinados por YEF PAMT, enfrentó otro tipo de dificultades, relacionadas, en el ámbito de aplicación, a la falta de coordinación de los grupos de interés clave. Sin embargo, en un nivel más profundo, los problemas estuvieron relacionados con la falta general de incentivos para que los beneficiarios de asistencia social pudiesen conseguir un empleo. Esto debido a los elevados tipos impositivos efectivos que debían enfrentaban al transitar del sistema social a ingresos salariales. Es por eso que sólo los programas que permitían conservar la asistencia social, como el programa de capacitación para el trabajo, fueron factibles para los beneficiarios de la asistencia social. Sin embargo, en las regiones en las que se implementaron programas de capacitación para el trabajo para beneficiarios de asistencia social, se requirió de un gran esfuerzo.

A pesar de estas dificultades, que podrían explicar el retraso inicial en algunas actividades en el inicio del proyecto, se pudo evaluar que el PC logró un éxito total en la realización de prácticamente todos los resultados relacionados con la promoción del empleo - el desarrollo de políticas, el fortalecimiento de la capacidad de instituciones nacionales y programas de empleo dirigidos a los jóvenes desfavorecidos. Una gran mayoría de los productos SMART se completaron con éxito. Para algunos de ellos, donde la evidencia del éxito está mezclada, se podría atribuir a que los objetivos fueron establecidos con un exceso de ambición, o a factores externos, y no a deficiencias en la ejecución.

El éxito de la intervención activa del mercado laboral dentro del programa YEF es algo desigual en los cinco distritos involucrados, ya que, entre otras cosas, sus mercados de trabajo son diferentes. Tener la posibilidad de personalizar y dar forma a los programas para adaptarse mejor a las necesidades locales - tanto dentro de la YEF y contexto general - podría dar lugar a una mayor eficiencia y eficacia de los programas del mercado de trabajo realizados por el Servicio Nacional de Empleo.

Es probable que los resultados del PC en las áreas de asistencia técnica y creación de capacidad sean duraderos, aunque un seguimiento de apoyo es aconsejable. Los logros relacionados una mejor posición de los jóvenes en el mercado laboral, sin embargo, podrían desaparecer con el tiempo, si los programas específicos, en especial el más exitoso, el programa de capacitación para el trabajo, no son integrados en las operaciones normales de los organismos de ejecución, sobre todo en el Servicio Nacional de Empleo. Dadas las restricciones fiscales que ya afectaron negativamente el presupuesto de 2012 para políticas activas, una continuación de YEF operando bajo un esquema de co-participación de costos similar, es muy aconsejable.

En el contexto de la disminución de fondos para políticas activas, incluidas aquellas destinadas a la juventud, los componentes del PC que se ocupan de los beneficiarios finales y jóvenes desfavorecidos, son necesarios ahora, al menos tanto como en los dos años anteriores. Por lo tanto, se deben hacer esfuerzos para continuar con el YEF basado en la participación del Gobierno y representantes donantes de la comunidad.

Resumen de las conclusiones siguiendo el marco analítico propuesto.

Con base en el análisis anterior, y evaluando el desempeño general del PC de acuerdo al marco analítico para este trabajo, surgen las siguientes conclusiones resumidas.

Las actividades del PC en el área de apoyo al empleo juvenil, abordaron un problema socio-económico muy relevante del desempleo juvenil. Las necesidades identificadas fueron revisadas continuamente de acuerdo a su relevancia y las actividades para hacerles frente fueron ajustadas en consecuencia (por ejemplo, la sustitución de la colaboración público-privada con la actividad de las empresas de apoyo social). Los grupos de interés, especialmente MOERD y SNE, se han apropiado del enfoque del PC desde la fase de diseño. El PC no sólo está adecuadamente alineado con las estrategias sectoriales y de Serbia, sino que también fue capaz de producir un par de documentos importantes, tales como la Estrategia Nacional de Empleo y los planes nacionales de acción para el empleo, con estadísticas, encuestas propias y análisis pertinentes.

El estado básico en el área de empleo juvenil al inicio del PC se estableció sobre la base de un proceso de consulta con las partes interesadas y sobre la base de un importante cuerpo de conocimiento acumulado a través de proyectos anteriores y paralelos relacionados, incluyendo el Proyecto de Empleo Juvenil de la OIT. Los productos y resultados previstos eran en gran parte relevantes y realistas a la situación sobre el terreno, con la excepción de la cobertura de los jóvenes que regresaron, ya que al parecer su entrada en las regiones directamente cubiertas por la intervención fue sobrestimada. Además de este ejemplo, se necesitó la adaptación de algunos productos en términos cuantitativos, sin afectar sustancialmente su logro. La lógica de intervención fue en gran medida coherente y realista, y los ajustes realizados fueron concretos y adaptados a las normas y las necesidades de los grupos de interés. Los indicadores descritos en el PC para la evaluación de los progresos eran útiles y totalmente adecuados. Los valores de los indicadores específicos eran realistas y fueron rastreados por el PC como parte de un proceso de monitoreo bien diseñado.

El componente de PC en evaluación, relacionado con el empleo juvenil, contribuyó decisivamente a la consecución de los objetivos del PC. La cantidad y calidad de los productos obtenidos en el marco del componente de empleo fue totalmente satisfactorio. Los productos

SMART se lograron en gran medida. Los socios del PC están utilizando los productos y muchos productos se están transformando en los resultados. Los productos y resultados del componente de empleo han contribuido a la promoción del empleo juvenil, al menos en dos niveles diferentes - en primer lugar, a través de asistencia directa a los jóvenes desfavorecidos de las regiones seleccionadas, - y en segundo lugar, a nivel político, a través de la mejora del conocimiento de base, la coordinación de políticas y la experiencia política de los grupos de interés, desarrollados en el PC. La igualdad de género también fue promovida en estos dos niveles, con una participación equilibrada de las mujeres en políticas activas para los jóvenes desfavorecidos. Las instituciones asociadas se han beneficiado enormemente del PC en varios aspectos, desde la capacitación y análisis, hasta el desarrollo e incorporación de nuevos programas y procedimientos.

Las partes interesadas han participado en la apropiación y aplicación del PC a todos los niveles, desde el nivel de gestión hasta la ejecución directa de programas. El PC dio una respuesta adecuada a las demandas y necesidades de los socios nacionales, y a los cambios económicos e institucionales ocurridos en el entorno del proyecto. El enfoque del PC produjo éxitos demostrados como se explica anteriormente.

Los recursos fueron asignados de manera estratégica y adecuada por los organismos participantes para lograr resultados. Los recursos se utilizaron de forma eficiente y los resultados por lo general justifican los costos. Los fondos y las actividades del PC fueron entregados en su mayoría en forma oportuna por los organismos participantes.

Las capacidades de gestión desplegadas por el componente de empleo del PC fueron totalmente adecuados. El PC brindó apoyo técnico y administrativo adecuado a sus socios nacionales. Los socios de ejecución previstos fueron eficaces en la implementación de los proyectos. Los socios nacionales han tenido una buena comprensión de la estrategia del proyecto. La comunicación entre el equipo del proyecto y los socios nacionales de ejecución fue ampliamente elogiada por estos últimos. El sistema de monitoreo implementado fue eficaz. Los medios de verificación para y seguimiento de los avances, el rendimiento y el logro de los indicadores eran apropiados. Se recogieron de forma sistemática información y datos pertinentes y sistematizados. Los datos se desglosaron por sexo y otras características relevantes. Los datos fueron analizados periódicamente para alimentar las decisiones de gestión.

Es muy probable que el PC haga una contribución significativa al impacto del desarrollo a largo plazo. Los efectos reales a largo plazo del PC en el logro de las metas de los ODM (la pobreza y la reducción de desempleo de los jóvenes) son moderados. El PC fue eficaz en la construcción de capacidades de los asociados nacionales para continuar con las actividades del PC. El PC ayudó a construir y fortalecer un entorno propicio. Los resultados y beneficios del PC serán probablemente duraderos, pero para aumentar el impacto existe la necesidad de continuar con sus actividades. A largo plazo, el enfoque del PC y los resultados pueden ser replicados y ampliados por los socios nacionales.

5. RECOMENDACIONES

- Aunque existe una orientación general en el MOERD y el SNE para la sostenibilidad del YEF, no se han realizado acciones específicas en tal sentido. Por lo tanto, las actividades en la búsqueda de modelos de sostenibilidad del YEF y su futura institucionalización deberían intensificarse en el próximo período. **Sería importante preservar el YEF como una instalación útil para la implementación de programas activos del mercado laboral que impliquen una intervención nacional e internacional conjunta, incluyendo el potencial de una futura financiación europea relacionada con el estado de la candidatura de Serbia.** Estas actividades deberán incluir como mínimo lo siguiente: discutir un modelo de financiación futura de YEF (Presupuesto de la República de Serbia, la recaudación de fondos de donantes extranjeros, fuentes privadas etc.) y su institucionalización (a menos de NES - una subcuenta, un departamento independiente, o como una institución independiente vinculado a NES - un fondo, ONG, etc.). Parece que hay un compromiso expresado por el Gobierno para mantener el YEF como una subcuenta dentro del SNE, sin embargo, este modelo de sostenibilidad debe ser analizada a fondo para ver su potencial para un mayor crecimiento y sus inconvenientes. Aunque por el momento este modelo puede parecer bastante adecuado debido a un mecanismo ya bien establecido de entrega y seguimiento de las medidas aplicadas, así como la evaluación de su eficacia, el potencial de crecimiento futuro puede ser limitado.
- **Analizar más a fondo la experiencia de la implementación de los programas activos del mercado laboral llevados a cabo dentro del proyecto, así como el desempeño de estos programas, utilizando diferentes métodos de evaluación.** En este punto, la primera evaluación del impacto de los programas implementados es alentador, pero los resultados son todavía muy provisionales. Después de un cierto período (no antes de finales de 2012), una evaluación del impacto neto de, por lo menos, los programas de capacitación en el trabajo, debe llevarse a cabo con el fin de establecer verdaderos efectos netos del programa y sus costos netos. Además, los efectos macro a nivel regional, en términos de indicadores del mercado laboral de jóvenes desfavorecidos, deben ser reevaluados después de un cierto período de tiempo, junto con los efectos sobre el grupo de control de las regiones en las que no hubo intervención YEF específica.
- En base al éxito desigual de la intervención general del YEF en los cinco distritos cubiertos, **surge una situación para programas de mercado de trabajo regionales.** La creación de objetivos NEAP y especialmente del programa anual operativo del SNE debe por tanto ser más descentralizada, con marcos financieros en lugar de cuotas establecidas para las sucursales. Además, el personal local del Servicio Nacional de Empleo debe ser alentado a seguir las directrices y procedimientos establecidos en el centro de una manera creativa, menos mecánica, con el fin de responder de una mejor manera a las necesidades concretas de sus beneficiarios.
- **Hay una necesidad de mayor cooperación de los distintos actores nacionales en la creación y aplicación de políticas de juventud.** La falta de cooperación satisfactoria entre la MOERD y SNE, Ministerio de Educación y Centros de Acción Social dificulta no sólo la ejecución de los componentes del PC, pero lo más importante, crea obstáculos a una mayor integración del mercado general de trabajo, la educación y las políticas sociales, que son clave para lograr mayores niveles de inclusión social. Por otro lado, los ejemplos de mayor cooperación durante la aplicación del PC dieron como resultado un mejor rendimiento directo del YEF y mejoras en las políticas de juventud más amplias.

6. LECCIONES APRENDIDAS

Una serie de observaciones, ideas y prácticas innovadoras y de interés general, podrían extraerse del ciclo de monitoreo. Estas podrían contribuir al aprendizaje organizacional en general. Además, se podrían destacar algunas buenas prácticas implementadas durante el PC.

- Este proyecto ha reafirmado los fuertes vínculos e interacciones positivas entre el apoyo a la planificación, el desarrollo de bases de datos estadísticos y la facilidad de la intervención directa. En el ámbito del empleo, en el cual la planificación estaba avanzada y la información era sólida, los programas pertinentes fueron aplicados sin problema y con éxito.
- La participación de numerosos socios nacionales conduce a un mayor compromiso y mejora la eficiencia y el éxito de las actividades del proyecto. Para mejorar la cooperación interministerial, el PC organizó reuniones interministeriales e invitó representantes de varios ministerios para formar parte de las reuniones del Comité de Gestión del Proyecto (CGP). Esto ha llevado a un mejor intercambio de información y al inicio de una cooperación en diversos aspectos directa o indirectamente relacionados al PC. La participación de las ONG de Serbia, además, facilitó la cooperación entre los ministerios, pero también contribuyó a iniciar la discusión sobre una serie de temas relacionados.
- El diseño de programas innovadores y la implementación de prácticas de procedimiento lograron, después de cierto periodo de ajuste, ampliar el punto de vista de las partes interesadas y contribuyeron a su desarrollo profesional y satisfacción. Dar más autonomía a los directores de sucursales de SNE, y consejeros, en la mayoría de los casos dio resultado.
- El YEF ha llenado, de manera general, las brechas ya existentes en términos de focalización, sobre todo la falta de intervención dirigida a jóvenes sin educación y con otros factores de vulnerabilidad, gracias a un menú más amplio de programas, los cuales no todos necesitaban ser exitosos. Pilotar los programas que nunca podrían despegar, e integrar aquellos que funcionan bien a programas normales, debería ser la actividad rutinaria de la SNE, como parte de un esfuerzo continuo para adaptarse al contexto cambiante del mercado laboral general y local.
- El apoyo a la creación de planes de acción locales ha ampliado la base de los interesados, incluyendo comunidades locales. También ha contribuido significativamente a la expansión de programas del mercado laboral en 2011. Ese apoyo probablemente jugará un papel importante en el año 2012 y, amortiguará los efectos negativos de la reducción de los fondos centrales asignados al PAMT.
- Aunque las intervenciones generales son importantes para el desarrollo de políticas, las acciones concretas deben tener vínculos más firmes con los grupos destinatarios. Mientras que el segmento de la actividad política de las empresas sociales trajo excelentes conocimientos sobre el marco institucional, la intervención concreta (prestación de servicios de negocio a las empresas sociales) podría, a pesar de todas las limitaciones justificadas, haberse centrado en los jóvenes desfavorecidos empleados en empresas sociales bajo intervención.

ANEXOS

Anexo 1. MARCO ANALÍTICO SUGERIDO PARA EL EJERCICIO DE MONITOREO

1. Relevancia y adecuación estratégica

- ¿Las actividades del PC abordan una necesidad relevante? ¿Fueron las necesidades identificadas y su pertinencia comprobada continuamente? ¿Han surgido nuevas necesidades, más relevantes; el PC las abordó?
- ¿Las partes interesadas se han apropiado del enfoque del PC desde la fase de diseño?
- ¿De qué forma el PC se alineó a las estrategias intersectoriales y sectoriales de Serbia?
- ¿Cómo el PC apoyó las estrategias y políticas de la ONU y el F-ODM?

2. Validez del diseño

- ¿Cuál era la línea de base al comienzo del PC? ¿Cómo se creó?
- ¿Los productos y resultados previstos fueron pertinentes y realistas a la situación sobre el terreno? ¿Tuvieron que adaptarse a las necesidades o condiciones específicas?
- ¿La lógica de intervención fue coherente y realista? ¿Fue ajustada?
- ¿Qué tan apropiados e útiles fueron los indicadores que se describen en el documento del PC para evaluar el progreso? ¿Los valores de los indicadores fueron realistas y se les dio seguimiento? ¿Fueron los medios de verificación de los indicadores los adecuados?

3. Progreso y eficacia de los proyectos

- ¿El componente del PC, en evaluación, ha contribuido a la consecución de los objetivos previstos?
- ¿La cantidad y calidad de los productos obtenidos en el marco del componente de empleo han sido satisfactorias?
- ¿Se lograron los resultados SMART? Fueron alcanzados en la cantidad y calidad especificada en el diseño del PC?
- ¿Los socios del PC están utilizando los productos? ¿Estos están siendo transformados en resultados por los socios del proyecto?
- ¿De qué forma los productos y resultados del componente de empleo contribuyen a:
 - ¿La promoción del empleo juvenil?
 - ¿La igualdad de género?
 - ¿El fortalecimiento de las instituciones asociadas?
 - ¿La reducción de la pobreza?
- ¿Cómo fueron involucrados los actores en la ejecución del PC? ¿Qué tan efectiva fue el PC en el establecimiento de la apropiación nacional? ¿La gestión y ejecución del proyecto fue participativa y contribuyó a la consecución de los objetivos del PC? ¿El PC fue apropiado en respuesta a las necesidades de los socios nacionales y las prioridades cambiantes?
- ¿El PC tuvo una respuesta adecuada a los cambios económicos e institucionales en el entorno del proyecto?
- ¿El enfoque del PC produjo éxitos demostrados?
- ¿Cómo se diseñaron los vínculos entre los componentes del PC? ¿De qué manera se fortalecen y se apoyan mutuamente en el logro de los objetivos? ¿La experiencia de cada agencia asociada fue aprovechada al máximo en este sentido? ¿Cómo se pueden mejorar los vínculos y la coordinación entre las actividades de los componentes?

- ¿En qué áreas del empleo el PC tuvo los mayores logros? ¿Cómo el PC está construyendo y ampliando estos logros?
- ¿En qué áreas de empleo el PC tiene el mayor número de logros? ¿Cuáles son los factores que limitan y por qué? ¿Cómo podrían superarse?
- ¿Cuáles, si existen, serían las estrategias alternativas más eficaces en el logro de los objetivos del PC?

4. La eficiencia del uso de recursos

- ¿Había recursos (fondos, recursos humanos, tiempo y experiencia) asignados estratégicamente por los organismos participantes para lograr resultados?
- ¿Se utilizaron los recursos de manera eficiente? ¿Fueron las actividades realizadas rentables? ¿En general, los resultados obtenidos justifican los costos? ¿Podrían haberse logrado los mismos resultados con menos recursos?
- ¿Los fondos y actividades del PC se entregaron a tiempo y forma por los organismos participantes?

5. Eficacia de los mecanismos de gestión

- ¿Las capacidades de gestión desplegadas por el componente del PC estuvieron bajo vigilancia adecuada?
- ¿El PC recibió apoyo técnico y administrativo adecuado de sus asociados nacionales? ¿Los socios implementadores proporcionaron una implementación de proyecto adecuada?
- ¿Los socios nacionales tienen una buena comprensión de la estrategia del proyecto? ¿Cómo están contribuyendo al éxito del PC?
- ¿Qué tan efectiva es la comunicación entre el equipo del proyecto y los socios nacionales de implementación?
- ¿El PC recibe apoyo administrativo, técnico y político adecuado de especialistas técnicos de las agencias de la ONU?
- ¿Qué tan eficaz fue el PC en el monitoreo del desempeño y los resultados?
 - ¿Qué tan efectivo es el sistema de control utilizado?
 - ¿Los medios de verificación para el seguimiento de los avances, el rendimiento y el logro de los indicadores son los adecuados?
 - ¿La información y los datos recogidos de manera sistemática y sistematizada es relevante? ¿Los datos fueron desglosados por sexo y otras características relevantes?-
 - ¿La información se analizó con regularidad para alimentar las decisiones de gestión?

6. Orientación del Impacto y sostenibilidad

- ¿En qué medida el PC contribuirá significativamente al impacto del desarrollo a largo plazo?
- ¿Cuáles son los efectos reales a largo plazo del PC en el logro de las metas de los ODM (la pobreza y la reducción de desempleo de los jóvenes)?
- ¿Qué tan eficaz fue el PC en la construcción de capacidades de los asociados nacionales para continuar con las actividades del PC?
- ¿El PC construyó/reforzó un entorno propicio y exitoso (legislación, las políticas, las actitudes de la gente)?
- ¿Es probable que los resultados, logros y beneficios del PC sean duraderos? ¿Los resultados están anclados en las instituciones nacionales?
- ¿Los enfoques del PC pueden ser reproducidos o ampliados por los socios nacionales? ¿Es probable que esto suceda? ¿Qué apoyaría su reproducción y ampliación?
- ¿Hubo efectos positivos o negativos, no previstos o imprevistos, como consecuencia de las intervenciones de PC? Si es así, ¿cómo se ajustó la estrategia del PC?

Sistema de Gestión del Conocimiento
de Empleo Juvenil y Migración

c/o Programa de Empleo Juvenil
4, route des Morillons
CH12-11 Geneva 22, Switzerland
Email: youth@ilo.org

Visite nuestra web: www.ilo.org/yep

ISBN 978-92-2-328067-3

