



Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Costa Rica - Juventud, Empleo y Migración: Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en Desamparados y Upala Evaluación Conjunta Medio Término

Datos rápidos

Países: Costa Rica

Evaluación: Medio Termino - Sep 2011

Tipo de evaluación: Independiente -

Área técnica: Empleo de jóvenes

Gestión de la evaluación: MDG Secretariat - (UNDP lead) Partners: ILO, UNFPA, OIM, FAO, UNICEF, UNESCO

Equipo de evaluación: Christian Privat

(OIT) Código del proyecto: COS/08/50/UND

Donante: UN MDG Total: US\$ 4,716,000

ILO (primero): 1,404,580; UNESCO:

\$750,070; UNDP: \$427,077; UNFPA:

\$856,987; UNICEF: \$209,774; IOM:

\$547,492; FAO: \$520,020

Palabras claves: Migración, juventud, empleo

Resumen Ejecutivo

El primer resultado del Programa implica poner en marcha un programa integrado (ventanilla) que les facilite el acceso a oportunidades y servicios, que permiten mejorar la vinculación laboral, la empleabilidad y el emprendedurismo de los jóvenes en situación de vulnerabilidad, con especial atención a mujeres y migrantes, de las comunidades de Upala y Desamparados. El segundo resultado se refiere a la contribución del programa para la generación de políticas de

empleo y emprendedurismo para las personas jóvenes en forma coordinada y coherente.

Metodología

La evaluación intermedia fue eminentemente formativa y orientada hacia las lecciones aprendidas, y más importante todavía, hacia el futuro, y buscó mejorar la implementación de los programas durante su segunda fase de ejecución. Igualmente, y en la medida de lo posible. Los Términos de Referencia indican que la evaluación intermedia consiste en un análisis sistemático y rápido del diseño, del proceso y de los efectos o tendencias de los alcances del programa conjunto, sobre la base de criterios de evaluación, para obtener conclusiones y recomendaciones en un período de tres meses.

La evaluación fue muy participativa y las reuniones muy bien atendidas por las contrapartes, las agencias y las personas jóvenes beneficiarias, con una perspectiva nacional y local. El planteamiento metodológico de carácter participativo que eligió el Grupo de Referencia y los otros actores permitió intercambios sobre las experiencias vividas hasta la fecha y la identificación de ideas para el futuro.

El evaluador pudo encontrar un número importante de personas y tener una gran variedad de aportes. El enfoque altamente participativo se reflejó también en el involucramiento de todas las instancias de gobernanza y de coordinación (a nivel nacional y local), así como en el acompañamiento

de la Coordinadora del Programa y el Oficial de M&E, incluido en los cantones. Se organizaron reuniones con el Grupo de Referencia, el Comité Técnico, el Comité de Coordinación Técnica, los miembros del Comité Directivo Nacional, el Comité Programático y los Puntos Focales de las Agencias.

El proceso de consulta realizado en los cantones de Desamparados y Upala fue muy valioso para entender mejor las dinámicas cantonales y conocer algunos resultados en el terreno. En los cantones, el consultor encontró los actores clave implicados en las actividades (redes, comités, plataformas, etc.), y se dio prioridad a las reuniones que permitieron una participación amplia de las contrapartes y de los beneficiarios, en reuniones específicas con las Personas Jóvenes. Se organizaron dos reuniones de cierre para la devolución de resultados al final de la misión, a nivel nacional, la primera con el Comité Técnico, la otra con las y los jerarcas de las instituciones y las y los Representantes de las Agencias.

Nivel de Diseño

Los actores consideran que a pesar de sus características positivas, el diseño tiene varias limitaciones. Las actividades no estaban bien definidas y tuvieron que especificarse durante la marcha del Programa. El PC no contemplaba el hecho de que Desamparados tuviera una área rural, y no se diferenció la situación de Upala más rural que la de Desamparados. A pesar de que los dos cantones tienen realidades distintas, el PC preveía estrategias similares para dos realidades diferentes. Tener un programa de juventudes sin organizar a las personas jóvenes es considerado también como una limitación importante.

Otra limitación en el diseño fue haber previsto muchas capacitaciones sin un sistema desarrollado para estimular el empleo y el emprendedurismo a través de concursos para becas, donaciones o financiamiento. La relación es limitada entre las capacitaciones, las carreras profesionales, y las posibilidades de un empleo decente o de recibir financiamientos para apoyar emprendimientos.

El diseño inicial no tuvo en cuenta de manera suficiente la presencia limitada de las instituciones nacionales a nivel local. Según varios interlocutores, el diseño fue apresurado, y no participaron todas las instituciones. Los

municipios tuvieron que intervenir para que este fuera más cercano a la realidad existente. El arranque del Programa duró entre 6 meses y un año. El primer año fue sin duda un proceso de aprendizaje, que sirvió para materializar lo que estaba en el documento de programa. Este programa, como los otros, no tenía un plan operacional muy aterrizado y muchas cosas se definieron en la marcha.

Para todos los actores, este programa es sumamente pertinente y relevante. Los tres temas de juventud, empleo y migración nunca estuvieron asociados antes del Programa. El PC apunta también a la necesidad de invertir en la juventud, aprovechando el bono demográfico. El PC sigue siendo pertinente con los ODM, el Plan Nacional de Desarrollo, y las otras prioridades nacionales (PIEG, Nueva Ley de Migración, enfoque juventudes rurales, política de Emprendedurismo del MEIC, entre otros). El PC complementa también el programa FOIL.

La pertinencia de la intervención es positiva con respecto a los requisitos de los beneficiarios directos (los y las personas jóvenes, migrantes) y a sus particularidades e intereses (titulares de derechos), así como las necesidades de las instituciones (detentores de obligaciones). Los grupos de jóvenes encontrados durante la evaluación están muy satisfechos con las actividades del Programa.

Nivel de Proceso

El grado de alineación y apropiación nacional de los programas conjuntos es considerado positivo en general. Al inicio del PC, los cantones pidieron cambios en el Programa y esto afectó la apropiación inicial tanto a nivel nacional como local en Desamparados y Upala. Con las recientes elecciones municipales, no se vislumbran cambios políticos importantes que puedan incidir negativamente en la ejecución del PC, pero representan un riesgo en término de sostenibilidad. En Frailes, se creó la Casa de Derechos de los Distritos del Sur con una Ventanilla Auxiliar.

El PC ha contribuido significativamente a mejorar la cooperación entre agencias de NNUU sobre los temas del PC y en general. Las agencias efectivamente han trabajado con todos en la búsqueda de la mejor eficacia posible de los

procesos y en la búsqueda de los resultados esperados. El PC facilitó el trabajo de cohesión de las agencias como equipo. Las agencias involucradas en el Programa no habían trabajado conjuntamente de esta manera antes del PC. Ciertas contrapartes consideran que las agencias han aprendido de las demás agencias, y que trabajan ahora de manera más coordinada y con menos duplicaciones. Tanto los Representantes como el personal se ven también obligados a conocer más el trabajo y las maneras de trabajar de las otras agencias, y a trabajar de manera conjunta.

El Programa ha entrado en un periodo de ejecución plena, con intervenciones en el grupo meta en varios frentes, con personas jóvenes e instituciones, en el que se requiere mucha coordinación entre las agencias y las instituciones. Las instituciones indicaron claramente que quieren más espacio en la orientación del PC y la toma de decisiones. El informe provee ejemplos de este pedido, en particular de parte del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación Pública, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Dirección General de Migración y Extranjería, las municipalidades, etc. Uno de los objetivos del PC es lograr mayor institucionalidad. En especial las instituciones mencionadas anteriormente plantearon que las agencias direccionan los procesos. El liderazgo no ha sido compartido y el modelo de gestión no ha ayudado hasta la fecha a propiciar el liderazgo institucional. Existen varios ejemplos de las dificultades encontradas por las instituciones en el trabajo con las agencias.

Para las instituciones, articular a nivel local es difícil. Toda la institucionalidad del PC ha hecho esfuerzos para involucrar los cantones en la toma de decisiones. Existe también el desafío de recuperar la experiencia local y traducirla en convenios o en políticas nacionales. Para las agencias, trabajar en los cantones implica trabajar con procesos de coordinación complicados. En general, las agencias tenían una experiencia limitada a nivel local.

Hallazgos y conclusiones principales

El Programa tiene unos mecanismos de gobernanza y de coordinación muy desarrollados y bien adaptados a las necesidades del Programa,

que incluyen el Comité Directivo Nacional (CDN), que se reúne a veces como Comité Directivo Ampliado, el Comité de Coordinación Técnica con la institución y la agencia líder, y el Comité Técnico, que es la instancia técnica que tiene la responsabilidad de la coordinación operacional de la implementación del PC. El Comité ha trabajado de manera regular, eficiente y funcional y ha tenido discusiones sustantivas, sin embargo, es percibido más como un espacio en donde se intercambia información sobre lo que está pasando, y menos como un espacio de toma de decisiones y de orientación del PC. Hasta la fecha, el Comité Técnico no ha ayudado mucho en la resolución de impases que se encontraron en el trabajo conjunto entre las agencias y las instituciones, y/o a nivel de los Grupos de Trabajo. Existe también el Comité Programático de los Representantes de agencias que ha sido un espacio importante para mejorar la coordinación entre las agencias y profundizar el trabajo interagencial, y hay reuniones ocasionales de los Puntos Focales de las agencias de NNUU.

Existen también seis Grupos de Trabajo: Grupo de Empleo y Empleabilidad; Grupo de Emprendedurismo; Grupo de Cuido, Grupo de Educación, Grupo de Migración, y el Grupo de Ventanilla. En ciertos Grupos, no hay un liderazgo compartido entre las agencias y las instituciones, y algunos Grupos son más activos que otros. Esto es un problema en términos de apropiación nacional y de sostenibilidad del trabajo a largo plazo.

En la primera parte del ciclo programático, no ha existido mucha coordinación entre las ventanas del Fondo, sin embargo, existe ahora una articulación mucho mejor con los otros programas conjuntos. Se ha creado un Comité de Convergencia, y se ha preparado también una Estrategia de Convergencia, que tiene tres elementos: “colaborar, coordinar, converger”. Todos estos esfuerzos son muy positivos. La complementariedad entre los diferentes programas de Costa Rica, tanto a nivel geográfico como a nivel temático es muy grande, y puede servir como un buen ejemplo de intervención integral.

No hay un modelo común de gestión administrativa y financiera para todas las agencias, pero fue una limitación conocida desde el principio y no depende de los Programas sino de las sedes de las agencias y del propio

Memorando de Entendimiento del Fondo ODM. Bajo estas condiciones, para las agencias ha sido un desafío el adoptar el espíritu de la reforma de las Naciones Unidas. Por otro lado, no todas las actividades se pueden hacer conjuntas, y la división de las actividades por agencias ha podido facilitar la implementación. En este sentido, esta modalidad de gestión no ha perjudicado gravemente el PC.

Los enfoques transversales son presentados con más detalles en el Modelo de Atención Integral de la Ventanilla Única. El Modelo se refiere a los enfoques para fortalecer el trabajo con jóvenes mujeres, jóvenes migrantes, jóvenes rurales y jóvenes indígenas, que son poblaciones prioritarias para la Ventanilla. El Enfoque de Juventudes orienta el Modelo, partiendo de la garantía y exigibilidad de sus derechos y del desarrollo de su ciudadanía plena y efectiva. La transversalización del enfoque de igualdad de género es una estrategia importante en la implementación de muchas de las acciones del PC. El Enfoque de Interculturalidad se centra en las situaciones de vida de las personas migrantes, y en los retos para lograr que sus particulares condiciones sean atendidas para evitar la discriminación y la negación de sus derechos humanos. El enfoque basado en derechos humanos es un marco adicional que sustenta el diseño e implementación de las estrategias y acciones del PC, a pesar de no estar especificado en el Modelo de Atención. El PC hace un esfuerzo para lograr el fortalecimiento de capacidades institucionales, o titulares de deberes, y para generar acciones que garanticen el cumplimiento de los derechos de jóvenes en situaciones de vulnerabilidad y pobreza. Por otro lado, no proveer el costo del transporte, por ejemplo, para los jóvenes más alejados que quisieran atender capacitaciones así como el tema del cuidado de sus niños son temas que han limitado el ejercicio de los derechos promovidos por el Programa.

El PC juega un papel determinante con los jóvenes mismos, que una vez capacitados se convierten en reproductores de información con sus amigos y sus familias, por ejemplo sobre los derechos laborales, el empleo decente, la dinámica social, etc. Se destaca el trabajo del MAG y la FAO con cinco grupos de jóvenes organizados, con un total

de 156 personas en la parte Sur de Desamparados.

El Marco de Seguimiento y Evaluación ha sido revisado y actualizado con nuevos indicadores, medios de verificación, beneficiarios, el tiempo o calendario y frecuencia de recolección de datos, responsabilidades, recursos, supuestos y riesgos, y observaciones. La línea base la constituye la base de datos de personas jóvenes que proviene de la Ficha de Información (a noviembre 2010, se consignó la existencia de 1104 personas jóvenes). Sobre esta línea base se establecen metas para los nuevos indicadores revisados (información disponible en el informe semestral de diciembre 2010) Se ha hecho un Plan de Monitoreo y Evaluación de los Programas Conjuntos y un documento muy bien elaborado sobre la Línea Base Inicial e indicadores de resultados del Programa.

Recomendaciones

El proceso de evaluación permitió identificar las siguientes recomendaciones que se proponen para la consideración del Comité de Coordinación Técnica, del Comité Directivo Nacional, del Comité Técnico, del Comité Programático, y otras instancias, así como del Secretariado del Fondo para el Logro de los ODM.

1. Consolidar la apropiación a nivel nacional
2. Consolidar los logros y asegurar la sostenibilidad
3. Reforzar el manejo estratégico del Programa
4. Encontrar una solución para el financiamiento de los emprendimientos
5. Estudiar una posible extensión
6. Mejorar las capacitaciones y otros servicios de las Ventanillas
7. Fortalecer la coordinación y articulación interinstitucional, interagencial, entre las instituciones y las agencias
8. Reforzar los mecanismos de gobernanza y de coordinación
9. Reforzar el monitoreo.
10. Seguir utilizando la Gestión Basada en Resultados
11. Reforzar la comunicación
12. Reforzar los enfoques transversales