



Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Promoción del empleo y las MYPE de jóvenes y gestión de la migración laboral juvenil

Evaluación Conjunta Medio Término

Datos rápidos

Países: Perú

Evaluación a mitad de periodo: Medio Término - Enero 2011

Tipo de evaluación: Independiente - Conjunta

Área técnica: Empleo de jóvenes

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

Equipo de evaluación: Christian Privat

(OIT) Código del proyecto: PER/08/02/UND

Donante: UN MDG US\$ 3,025,000

ILO: 1,498,373

UNFPA: 875,906

UNDP: 37,459

IOM: 613,262

Palabras claves: Migración, juventud, creación de empleo

Resumen Ejecutivo

El objetivo central del Programa es aumentar y mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes para que puedan encontrar un empleo decente en el Perú, mediante la promoción del empleo y emprendimiento juvenil, y gestionando la migración laboral internacional juvenil, con énfasis en las mujeres jóvenes. El PC tiene como beneficiarios a los jóvenes entre 15 y 29 años, y desarrolla actividades el Lima Metropolitana y con los gobiernos regionales en las ciudades de Callao, Arequipa, Trujillo y Huancayo. Como todas las otras evaluaciones intermedias del F-ODM, esta evaluación tuvo una naturaleza eminentemente “formativa” y buscó mejorar la implementación de

los programas durante su segunda fase de ejecución. Los Términos de Referencia (TdR) indicaban que la evaluación intermedia consistía 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. La evaluación utilizó un listado de preguntas, que definían la información que se debía generar como resultado del proceso evaluativo. Las preguntas se agrupan en los siguientes criterios y niveles: nivel de diseño (pertinencia y apropiación), nivel de proceso (eficiencia y apropiación), y nivel de resultados (eficacia y sostenibilidad). La misión del consultor internacional fue un elemento clave para el éxito de la evaluación intermedia.

La metodología utilizada fue una combinación de la revisión documental, unas reuniones con el Comité de Gestión Político y el Comité de Gestión Técnico, unas entrevistas con los miembros del CDN, las contrapartes nacionales, las agencias de NNUU, y una reunión de devolución. También se organizaron dos visitas de campo para el consultor en Trujillo y Huancayo. Uno de los desafíos más importantes fue el tema de atribución de los resultados al Programa Conjunto, dado que este se inserta en otras actividades del Gobierno. Dado que en el documento de programa, faltaban precisiones sobre lo que se iba a hacer, el Comité de Gestión organizó un Taller de Arranque para especificar las actividades. Los factores principales que determinaron la evolución del Programa durante el Taller y sucesivamente son las siguientes: el cambio de contexto económico, los cambios interinstitucionales e institucionales, los retrasos en el arranque, el trabajo complejo con las regiones, la ejecución de la línea de comunicación

e incidencia, y la falta de precisión del Marco de Monitoreo y Evaluación.

Diseño

El PC tiene un buen diseño, complementado por el Taller de Arranque, lo cual permitió hacer algunas modificaciones con respecto al diseño inicial, especialmente en la forma de llegar a los productos. El programa tiene la virtud de ser muy concreto, práctico y visible (por ejemplo CertiJoven, Jóvenes Emprendedores, Infomigra, Wawa Wasi Laboral), y sigue siendo muy relevante. Existe una buena correlación entre esta conceptualización, y las acciones que se llevan a cabo con los resultados esperados. El PC sigue respondiendo a necesidades importantes y prioridades del país, los ODM y las políticas de los asociados y donantes, como la necesidad de una política de empleo juvenil. Existieron varios retrasos al principio del Programa lo cual dificultó el arranque, y retrasó la implementación en el primer año. La confrontación de perspectivas entre OIT y el MINTRA sobre el Programa mismo, sobre los TdR del Coordinador y finalmente sobre como su selección afectó significativamente el arranque. El proceso de arranque duró aproximadamente seis meses.

La pertinencia de la intervención es positiva con respecto a los requisitos de los beneficiarios directos y a las particularidades e intereses específicos de mujeres y hombres, que se han podido encontrar durante la evaluación. La contribución del Secretariado ha sido importante y apreciada. Sin embargo, los instructivos del Fondo han cambiado regularmente, y las modificaciones han causado un cierto grado de confusión en el PC. A pesar de algunos desacuerdos en el diseño, ha existido una buena sinergia en general entre el PC y las prioridades nacionales. En el diseño, las autoridades nacionales estuvieron muy presentes, pero no se consultaron las regiones de manera extensiva. De hecho, el diseño fue optimista respecto al nivel de apropiación de los temas del PC por parte de las regiones. **Procesos** El PC se beneficia de una excelente apropiación nacional y un fuerte liderazgo del MINTRA, y el tema del empleo es también una prioridad nacional del Gobierno. Existe una comunicación fluida, y cada idea es construida conjuntamente, lo cual asegura el compromiso sucesivo del Ministerio y otras contrapartes. El PC no hace nada solo y en la medida de lo posible, se incluye en actividades existentes, mejorándolas. El Programa colabora

también con el sector trabajador y el sector empleador. Para la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU), el PC es un espacio importante que brinda oportunidades de participación a los jóvenes, a nivel de las políticas de empleo. El PC trabaja no solo a nivel nacional sino también a nivel regional, y se está definiendo una visión más integrada de las intervenciones en las regiones, con el apoyo muy valioso del PNUD. Hay una cierta apropiación de los propios Directores Regionales a pesar de que fue más lenta la apropiación regional y la implementación en las regiones, a pesar de que fueron seleccionadas por el PC porque eran consideradas como las más fuertes. El hecho que el Perú es descentralizado en el tema laboral es uno de los desafíos principales. Existe incluido una cofinanciación del PC por parte del Gobierno que no estaba prevista inicialmente. Estos esfuerzos de la contraparte nacional son particularmente importantes para asegurar la sostenibilidad de las actividades del Programa.

El PC tiene un enfoque multisectorial y ha facilitado la cooperación entre Ministerios, y con otras instituciones nacionales y programas. Existen sin embargo algunas barreras en el entendimiento de la integralidad e intersectorialidad del PC por parte de los actores, y limitaciones en su participación. El PC ha contribuido significativamente a mejorar la cooperación entre agencias de NNUU sobre los temas del PC y en general. Existe también una buena coordinación con las contrapartes nacionales. El Comité Directivo Nacional (CDN) tiene un funcionamiento más regulado desde enero del 2010. El Comité de Gestión Político (CGP) tiene una estructura de gobernanza que promueve la apropiación nacional, y se transforma en ciertas ocasiones en Comité de Gestión Técnico. Los Comités funcionan bien en general, con el beneficio de una participación de alto nivel por parte del Ministerio de Trabajo Hasta hace poco, no existía una cooperación muy estrecha entre los cuatro Programas Conjuntos. Estas dificultades están siendo parcialmente superadas. Se organizó un Taller de Programas Conjuntos en Marzo del 2010. Hay ahora reuniones bimensuales entre los Coordinadores de cada Programa y la Coordinadora Residente. La coordinadora inter-ventanas facilita la coordinación y el intercambio entre los PCs, y agiliza ciertos procesos.

No hay un modelo único administrativo para el programa y para todas las agencias, y no se utilizó un modelo común de gestión para la

implementación de las actividades del Programa. El PC se gestiona a partir de la modalidad de cada agencia, por lo tanto de manera muy indirecta. Por un lado el hecho que las actividades no se ejecuten de manera común ha dificultado la implementación de algunas actividades debido a la variedad de los sistemas administrativos. Por otro lado, no todas las actividades se pueden hacer juntas, y la división de las actividades por agencias ha podido facilitar la implementación. En este sentido, esta modalidad de gestión no ha necesariamente perjudicado gravemente el PC. Los requisitos de informes, de desembolsos, etc. son complicados e implican mucho trabajo de gestión y de coordinación, en detrimento de las actividades.

Durante la elaboración y la implementación, no se hizo un árbol de problema. Sin embargo, los enfoques de género y de derechos fueron inherentes en el diseño de la encuesta, y están presentes en la implementación. Por ejemplo, ha sido considerado importante llegar a los más vulnerables, con particular énfasis en las mujeres. El Programa enfoca una parte de su intervención en las regiones y promueve la inclusión social de todos los jóvenes para que disfruten de sus derechos al empleo decente y sus derechos laborales. El Programa apoya el fortalecimiento de capacidades institucionales de actores estatales y detentores de obligaciones y deberes, y de los jóvenes, especialmente mujeres, como titulares de derechos. Existe también una preocupación sobre cómo integrar mejor las personas con discapacidades en las actividades del Programa. En el diseño inicial, el Programa tenía un Marco de Resultados, pero el sistema de M&E no estaba bien definido, y el luego de recibir los comentarios del Secretariado del Fondo se contrató una consultora, y se realizó un taller de revisión en junio de 2010. El Programa dispone ahora de un nuevo Marco de M&E, que se encuentra bastante desarrollado, apropiado y funcional. Se preparó también una *Propuesta de lineamientos para Estrategia Común de Monitoreo y Evaluación de los Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los ODM en el Perú*. La pregunta clave es saber si

este sistema de M&E se encuentra en el grado de asegurar un monitoreo sistemático del programa que permita un manejo estratégico de éste. Respecto a la evaluabilidad del PC, la evaluación considera que se tendrán las condiciones para evaluar el programa, especialmente si los informes proveen más información cualitativa y si hay más sistematización de las experiencias.

Hallazgos y conclusiones principales

Durante la evaluación, existió un consenso sobre los avances en la consecución de los resultados que se habían definido en la concepción del programa. Los principales logros obtenidos son los siguientes: Respecto al Resultado 1, una Encuesta Juventud Empleo y Migración ha sido realizada y difundida. El Plan Sectorial de Empleo Juvenil del MINTRA fue aprobado en setiembre 2009, y se ha capacitado a funcionarios del Ministerio en metodología de seguimiento. Se han preparado elementos de comunicación. Un trabajo importante se ha hecho también con las comisiones intersectoriales (Comisión Intersectorial de Empleo y Comisión Intersectorial para la Gestión de la Migración Internacional), y en las regiones participantes, se han creado instancias de coordinación en empleo juvenil. Se realizó el Foro Nacional sobre Juventud, Empleo y Migración, con la participación de 230 jóvenes. Respecto al Resultado 2, el Programa Conjunto apoyó el programa piloto del MINTRA Certi Joven, jugando un papel muy importante en esta iniciativa, que busca facilitar a los jóvenes la consecución de la documentación que les solicitan cuando buscan empleo, gracias a una ventanilla única. El Programa Conjunto apoya también el Programa Piloto Wawa Wasi Laboral, y la capacitación para madres jóvenes. Otro logro muy importante del apoyo del PC es el Portal Empleo Joven, que recibió en dos meses más de 16 mil visitas. El Programa Conjunto apoya también el Programa Fortalecimiento del Servicio de Orientación Vocacional e Información Ocupacional (SOVIO). El PC está incidiendo en la discusión sobre la Reforma de la Ley de Modalidades Formativas. En relación al resultado 3, el Programa ayudó a desarrollar Infomigra Perú un servicio de información y orientación para el migrante y sus familias, con énfasis en la población juvenil. La ENJUV ha evidenciado la relación entre jóvenes calificados y la migración internacional, y se vienen diseñando talleres de

discusión sobre Migración de jóvenes calificados, para reducir los riesgos en las trayectorias laborales de los jóvenes por migración internacional. Además, en el marco de la Comunidad Andina, el PC hizo una Propuesta de Políticas para Migración Juvenil. Se prestó asistencia técnica y financiera para la negociación y la firma del Convenio de Flujos Migratorios entre Perú y Colombia. El PC organizó con Mintra un curso de Migración Internacional dirigido a funcionarios públicos. Finalmente, en el tema de género, se ha dado prioridad a la elaboración de estudios específicos (mujeres jóvenes, etc.), basados sobre todo en los resultados de la Encuesta. Respecto al resultado 4, se apoyó al Programa Piloto Pro Joven Emprendedor, con el cual se capacitaron 600 jóvenes en 2009 y se capacitarán 700 otros jóvenes en 2010, en Trujillo, Lima y Huancayo, sobre la base de manuales: Inician su Negocio y Generan Ideas de Negocio). El PC organizó con Mintra un curso de Autoempleo y Emprendimiento dirigido a funcionarios públicos, y unas reuniones de discusión de la Propuesta de Ley del Trabajador Auto empleado. El PC ha logrado completar la elaboración de ciertos productos clave en materia de empleo juvenil, de intermediación laboral juvenil, de migración, y de promoción de emprendimientos, los cuales han sido asumidos en políticas públicas y planes nacionales y regionales. Según al análisis de los resultados hecha durante la evaluación, parece que los productos y las actividades en un nivel inferior de la cadena de resultados, están llevando al logro de los cuatro Resultados del Programa a un nivel superior de la cadena, como se explica a continuación.

Conclusiones

Como se mencionó, la evaluación intermedia fue eminentemente formativa y orientada hacia las lecciones aprendidas, y más importante todavía, hacia el futuro. Buscó contribuir modestamente al progreso en la implementación del programa durante la segunda fase de ejecución del Programa, y en los procesos utilizados durante la primera fase de un año y medio. A pesar de un retraso inicial en el arranque del Programa debido a varios factores, el Programa ha tenido muchísimos logros y se han realizado muchas actividades. El PC contribuye definitivamente al logro de muchos de sus objetivos y de muchas de las metas de desarrollo acordadas internacionalmente, especialmente la Declaración del Milenio y los ODM. La evaluación ha podido comprobar el nivel de apropiación de las instituciones nacionales, especialmente del Mintra,

y la calidad de la coordinación con el Gobierno. Las visitas de campo han podido ayudar a identificar los logros y desafíos en las acciones que se lleven a cabo a nivel nacional y regional. Este programa ha permitido una integración significativa del trabajo de cuatro agencias de NNUU, en un país donde no ha existido mucha experiencia en cooperación interagencial de esta magnitud. Igualmente, ha facilitado la intersectorialidad y la cooperación de las instituciones nacionales, incluida la entre los Ministerios. El PC ha contribuido en su manera a la implementación de la reforma de NNUU, a las recomendaciones de la Asamblea General resultante de las Revisiones trianuales de las actividades de desarrollo (TCPR), a las recomendaciones sobre la Coherencia, Eficacia y Relevancia del SNU, a Unidos en la Acción (Delivering as One), a la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra. El Programa ha contribuido con aportes concretos para que el SNU, el Gobierno, y los demás socios sigan reflexionando sobre cómo hacer más eficaces la ayuda externa y la cooperación de Naciones Unidas en el país.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

El proceso de evaluación permitió identificar las siguientes recomendaciones que se proponen para la consideración del equipo del Programa y del Secretariado del Fondo para el Logro de los ODM.

1. Apoyar la formalización de una política nacional de empleo juvenil
2. Consolidar la apropiación a nivel regional y fortalecerla a nivel regional
3. Consolidar los logros
4. Incrementar la implementación y la ejecución
5. Combinar flexibilidad y manejo estratégico, con la ayuda del M&E
6. Sistematizar las experiencias y reforzar la comunicación
7. Fortalecer la inter-sectorialidad
8. Fortalecer la inter-agencialidad
9. Reforzar los enfoques transversales
10. Procurar procesos administrativos eficientes
11. Recomendaciones específicas de los beneficiarios directos
12. Contribuir al proceso de reforma del SNU en Perú