

Costa Rica

Evaluación Intermedia

Ventana Temática: Juventud, Empleo y Migración

Título del Programa: Juventud, Empleo y Migración. Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en Desamparados y Upala

Autor: Christian Privat, consultor del F-ODM

Prólogo

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el Ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de París y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa "Unidos en la Acción".

El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman en acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.



PROGRAMA CONJUNTO

“Juventud, Empleo y Migración.

Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en Desamparados y Upala”

EVALUACION INTERMEDIA (2010)

Informe

Christian Privat
Consultor internacional

cprivat8@gmail.com

17 de marzo de 2011

Agradecimientos

El autor del presente informe expresa su agradecimiento por la oportunidad que se le dio de trabajar en estrecha colaboración con el equipo del Programa Conjunto, en el marco de la evaluación intermedia del Programa “Juventud, Empleo y Migración: Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en los Cantones de Desamparados y Upala”.

En especial desea agradecer a las autoridades gubernamentales, en particular: la Viceministra de Juventud y Co-presidente del Comité de Coordinación Técnica, la Sra. Karina Bolaños Picado; el Viceministro de Área Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Sr. Juan Manuel Cordero González; los y las otras jerarcas de las instituciones, las Alcaldesas de Desamparados y Upala, las Sras. Rosalba Espinoza y Mauren Fallas.

Se agradece también a la Coordinadora Residente de Naciones Unidas, la Sra Luiza Carvalho; el Responsable de Programas de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Sr. Manuel Blázquez Sotillos; y todos los miembros del Grupo de Referencia y del Comité Técnico, por su permanente interés para este ejercicio de evaluación y su visión sobre el Programa Conjunto.

El autor del informe también desea agradecer al personal de las Ventanillas, las Redes y Comités Cantonales, y los y las Representantes y al personal de las agencias de Naciones Unidas, por sus aportes a la reflexión durante toda la evaluación.

Finalmente, la Sra. Norma Pereira Camacho, Coordinadora del Programa Conjunto, y el Sr. Miguel ángel Urbano García, Oficial de Monitoreo y Evaluación merecen un agradecimiento muy especial por toda su visión, su apoyo a lo largo del proceso de evaluación, su acompañamiento en las entrevistas y reuniones. Ellos desempeñaron un papel determinante en la preparación del proceso de evaluación, durante toda la evaluación, y en la revisión de los informes.

Tabla de Contenidos

Resumen ejecutivo.....	6
I. Introducción.....	14
II. Niveles de análisis: Criterios y Preguntas de Evaluación.....	26
A. Nivel de Diseño.....	26
1. Diseño	
a. Calidad del diseño	
b. Apropiación en el diseño	
2. Arranque	
3. Pertinencia	
4. Población meta en las áreas de actuación y contexto sociocultural	
B. Nivel de Proceso.....	29
1. Apropiación en el proceso	
2. Eficiencia	
a. Coordinación institucional y intersectorial	
b. Coordinación interagencial	
c. Coordinación entre instituciones y agencias	
d. Coordinación entre lo local y lo nacional	
e. Mecanismos de gobernanza y de coordinación	
f. Cooperación entre Programas Conjuntos y valor agregado en el marco del MANUD	
g. Modelo de gestión y eficiencia de los procesos	
3. Enfoques transversales	
4. Monitoreo y Evaluación	
a. Sistema de M&E	
b. Riesgos y supuestos	
c. Revisiones e informes	
d. Sistematización de experiencias	
5. Comunicación	
C. Nivel de Resultados.....	52
1. Eficacia	
a. Avance general del Programa Conjunto	
b. Avance programático del Resultado 1	
c. Avance programático del Resultado 2	
2. Nivel de ejecución	
3. Sostenibilidad	
4. Impacto	
5. Una posible extensión	

6. Planificación estratégica

III. Conclusiones y enseñanzas obtenidas.....76

1. Conclusiones
2. Algunas lecciones aprendidas

IV. Recomendaciones.....77

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 monitoreoSeguir utilizando la Gestión basada en Resultados
10. Reforzar la comunicación
11. Reforzar los enfoques transversales

Anexos.....88

Anexo 1: Portada, Metodología y Descripción de las intervenciones realizadas

Anexo 2: Preguntas, niveles y criterios de evaluación

Anexo 3: Agenda de la misión con la lista de personas entrevistadas

Anexo 4: Lista de documentos

Anexo 5: Calendario de la evaluación

Resumen ejecutivo

El primer resultado del Programa implica poner en marcha un programa integrado (ventanilla) que 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 información analítica sobre el Programa, se obtuvo en gran parte de la documentación que fue puesta a disposición del consultor para la preparación del informe de gabinete. La misión del consultor internacional, duró 10 días laborales y supuso una planificación cuidadosa y detallada por parte del Grupo de Referencia, el cual se involucró considerablemente en todo el proceso de evaluación.

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 jefes 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 cambio de gobierno ha implicado un reposicionamiento político del programa conjunto. Existen varios ejemplos de apropiación. El personal de las administraciones y los miembros de este Gobierno le dan importancia a este PC, y el grado de apropiación está aumentando con respecto a la fase inicial y al Gobierno anterior. El Plan de Empleo Juvenil ha sido incorporado como un objetivo en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, resultado de un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Cultura y Juventud. El Plan Operativo del MAG ha integrado recientemente a la Juventud como un objetivo estratégico, con presupuesto, metas e indicadores. El INA va a construir un

nuevo centro de formación a Upala. En esta ciudad, el Municipio ya recibió los fondos para construir una casa de cuidado. Otra señal de apropiación es la incorporación en la Política Pública de la Persona Joven con propuestas para promover el empleo y el emprendedurismo, que servirán de base para la política específica de empleo juvenil.

A pesar de estos elementos positivos de apropiación, existe una participación parcial y la ausencia de algunos actores nacionales clave en la toma de decisiones, especialmente el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), y hay otras instituciones que no participan y deberían participar, como el Ministerio de Bienestar Social y Familia, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia, MICIT, el Sistema de Banca para el Desarrollo y el sector empresarial. Por ejemplo, el MEIC retiró a sus representantes del Comité Técnico en junio del 2010, hasta tanto no se definieran sus prioridades internas. Su papel es clave para dar seguimiento a la Propuesta de financiamiento para la persona joven emprendedora para el Sistema de la Banca de Desarrollo.

La mayoría de los actores comparten una visión conjunta de hacia dónde se dirige el programa. Se manifiesta su gestión conjunta a través de una mejor coordinación interinstitucional e interagencial en el seno del Comité Programático, el Comité Técnico, los Grupos de Trabajo Interagenciales e Interinstitucionales, las Plataformas, las Redes, etc.

La gestión conjunta ha sido fortalecida de manera contundente a partir de las acciones de articulación interinstitucional, realizadas por los equipos de trabajo de la Ventanilla y las autoridades municipales, tanto en Upala como en Desamparados. De igual forma, sobresale el trabajo directo en las comunidades y grupos de personas jóvenes por parte de las Coordinadoras de la Ventanilla. A nivel local, existe una excelente integración interinstitucional en las Ventanillas. A nivel nacional, la coordinación institucional ha mejorado. Sin embargo, falta poco tiempo en la ejecución del Programa para asegurar una mejor coordinación de las instituciones. Contrario a las agencias que han creado un Comité Programático de los Representantes, las instituciones no cuentan con un mecanismo de coordinación.

Se han realizado importantes esfuerzos para avanzar en la integración y trabajo conjunto de las agencias. El Programa está sin duda contribuyendo a avanzar la reforma de las Naciones Unidas y de Delivering as One, y representa un valor agregado en la colaboración interagencial en el marco del UNDAF. Existe un proceso muy positivo de construcción de la interagencialidad y buenos ejemplos de cooperación. 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.

Sin embargo, cada agencia trabaja esencialmente con sus contrapartes “naturales”, en un esquema de relaciones bilaterales. Se percibe que la coordinación entre las agencias del SNU sigue constituyendo un reto y un proceso de aprendizaje constante que aún ofrece oportunidades para mejorar, y que falta coordinar mejor las intervenciones en el campo.

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.

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.

A nivel cantonal el PC ha creado tres plataformas locales en Desamparados: (1) Empleo, Empleabilidad y Emprendedurismo; (2) Educación, TIC e Inglés; (3) Servicios complementarios (cuido, participación y recreación). En este cantón, el PC fortalece a la Red Cantonal de la Persona Joven, que antes funcionaba en forma limitada. En Upala, tres plataformas: (1) Educación, formación y capacitación técnica; (2) Emprendedurismo y financiamiento; (3) Orientación, con la finalidad de generar un espacio de vinculación para el empleo, empleabilidad, emprendedurismo y oportunidades de educación y formación en las comunidades beneficiarias del programa. Con el apoyo del Programa, se creó también la Red de las Personas Jóvenes de las Ventanillas en Upala. Existen también grupos de PJ conformados con el apoyo de MAG y FAO en la zona Sur de Desamparados y en Upala.

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.

Las ventanillas han permitido maximizar los recursos y aumentar la eficiencia de las intervenciones. La ventanilla única ha sido un ejemplo de mejor eficiencia también para los jóvenes beneficiarios, que tienen acceso a mucha información en un solo lugar. El Programa está economizando a las instituciones algunos costos de divulgación, de reclutamientos (por ejemplo en los cursos de capacitaciones), y el desarrollo humano que provee el Programa aporta una base sólida para los cursos posteriores y otras actividades de las instituciones que hacen parte de sus actividades regulares, fuera del Programa. Todo esto traduce ganancias en eficiencia en el trabajo de las instituciones.

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.

El Programa Conjunto tiene un sistema de gestión sofisticado para apreciar el avance. El Programa está monitoreado y evaluado desde dos perspectivas de gestión: la Gestión Basada en Resultados, y la Gestión Conjunta. Las dos gestiones son complementarias y fundamentales para medir el éxito del

Programa. Esto es un logro muy importante del Programa, porque permite apreciar los cambios con base en criterios establecidos con anticipación, y de manera más objetiva.

La cuestión clave en este ámbito es la de saber si el Marco de Seguimiento revisado y la Gestión basada en Resultados, han sido utilizados realmente para mejorar el monitoreo y la gestión estratégica del programa. El Comité Técnico no le ha dado al M&E toda la importancia que amerita para obtener información que sirva para manejar el Programa de manera estratégica y para tomar decisiones sobre eventuales reorientaciones presupuestarias y de actividades.

Los informes semestrales y anuales proveen una excelente descripción del progreso y de las actividades realizadas, y presentan los resultados, logros y dificultades de manera muy analítica. El informe incluye una sistematización de la experiencia de las ventanillas, que provee información detallada sobre los avances y el proceso. Estos esfuerzos son muy significativos y útiles para el futuro.

Es destacable también el trabajo realizado por el programa en el área de comunicación, no solo para este Programa Conjunto sino también para todos los otros. La estrategia de incidencia y comunicación de este programa ha sido elaborada, y busca posicionar el Programa y sus enfoques ante públicos estratégicos en ambos cantones y contribuir al logro de los objetivos del Programa. Es un apoyo importante para la divulgación de los resultados, alcances y oportunidades del Programa Conjunto.

Nivel de Resultados

Como se ha mencionado, el programa conjunto tiene un sistema de gestión sofisticado para apreciar el avance. La evaluación intermedia considera muy útil este sistema de gestión porque permite valorar y apreciar el progreso del Programa de manera más estructurada y sistemática, a diferencia de apreciaciones generales que se podrían hacer sin criterios previamente establecidos.

Los principales logros son presentados en la evaluación para cada uno de los dos Resultados, con una descripción de los principales productos y documentos. El Programa ha producido una cantidad muy significativa de productos y resultados tangibles, que podrían tener un potencial enorme para generar efectos positivos en la población meta, así como aportar metodologías innovadoras en el área del empleo, por ejemplo la Ventanilla y el Plan de Desarrollo Personal. El PC ha logrado completar la elaboración de ciertos productos clave, y puede orientar e informar las políticas públicas.

Los logros principales del primer resultado, son el Modelo de Atención Integral de la Ventanilla para la Empleabilidad, Empleo y Emprendedurismo de las Personas Jóvenes, y el Plan de Desarrollo Personal, "Yo Diseño mi Ruta de Viaje", que es una Guía de suma relevancia para los jóvenes. Las capacitaciones en el Plan de Desarrollo Personal han sido sumamente apreciadas por los beneficiarios, como lo demuestran las propias palabras de los jóvenes encontrados durante la evaluación.

El Modelo de Atención busca orientar y articular los servicios de instituciones, organizaciones y municipalidades, para contribuir a mejorar sus condiciones de empleabilidad, empleo y para el desarrollo de iniciativas productivas. Tiene varias herramientas muy importantes para la puesta en práctica de la Ventanilla. Se ha hecho una sistematización de esta experiencia de la Ventanilla, que destaca algunos valores agregados, y pone en marcha una estrategia de intervención a nivel local muy integrada. El Programa produjo también un *Mapeo y caracterización de la situación de la oferta de servicios en el cuidado de niñas y niños en Desamparados y Upala*. Sin embargo, existen restricciones de acceso a los productos y servicios que el propio PC ofrece, especialmente a través las Ventanillas, y que no se han resuelto (cuido de los niños y transporte, legalización para los migrantes).

El Programa realizó también un *Estudio de Prospección de Empleo Juvenil y Migración* en los Cantones de Desamparados y Upala. El Programa financió una consultoría importante para el *Diseño y Puesta en Marcha de un Programa para la Promoción del Emprendedurismo Juvenil* en Upala y Desamparados. En ambas Municipalidades se fortaleció un grupo interinstitucional de intermediación laboral. Finalmente, se ha producido un *Manual: Migración e Interculturalidad*, y se organizan capacitaciones en áreas técnicas de la migración. Durante la misión de evaluación, se pudo notar el dinamismo de la Red de Migrantes, compuesta de instituciones que trabajan con migrantes en Upala.

Con respecto a *los logros principales del segundo resultado*, el avance más significativo es la elaboración de una *Propuesta técnica para la formulación del Plan Nacional de Empleo Juvenil*. Partiéndose de un diagnóstico del contexto económico y la situación del empleo juvenil en Costa Rica, así como sobre el marco institucional y las políticas de fomento al empleo juvenil, se llevó a cabo una primera consulta (deliberación informada) con actores claves, que contó con la participación de la Ministra de Trabajo, completando la primera etapa del proceso de elaboración del referido Plan. Paralelamente, se incorporó el Plan de Empleo Juvenil como un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, en el ámbito del Sector Trabajo.

Otro resultado que se espera sea de gran impacto en la vida de las personas jóvenes es la *Propuesta de financiamiento para la persona joven emprendedora para el Sistema de la Banca de Desarrollo*. Durante la evaluación, se mencionó bastante el problema de la ausencia de financiamiento para iniciar emprendimientos e incubadoras. Por el momento, no hay una estrategia de intervención muy bien definida en esta materia y se han encontrado dificultades en el apoyo prestado por el MEIC. El contenido de las capacitaciones no siempre está relacionado con áreas que pueden generar emprendimientos (o empleos). Falta también, en cierta medida, la intermediación entre los jóvenes capacitados por el programa y las empresas.

Según las últimas cifras de ejecución del cuadro 1, el nivel global de ejecución del Programa hasta el 31 de octubre del 2010 es del 28 % sobre el total de presupuesto operativo aprobado, lo cual es relativamente bajo.

Se analizaron en detalle los factores críticos de éxito para garantizar la sostenibilidad en el plano nacional y local, *así como las acciones fundamentales para la puesta en práctica de estos factores*. Se pudo determinar que la sostenibilidad depende de varios factores. Uno de los factores de sostenibilidad son los *compromisos políticos*, como la incorporación de ciertos elementos sobre empleo y emprendedurismo en la Política Pública de la Persona Joven, y de la implementación del Plan Nacional de Empleo Juvenil en el Plan Nacional de Desarrollo.

Para asegurar la *sostenibilidad de las Ventanillas*, será determinante la voluntad y la capacidad de las municipalidades de Desamparados y Upala de implementar políticas locales de empleo, con un enfoque adaptado a la realidad de los cantones. Existe sin duda una preocupación de ambas municipalidades de cumplir con los objetivos del Programa. Sin embargo, las municipalidades consideran que el Estado no las respalda lo suficiente en varios temas (sociales, económicos, seguridad, etc.), y los recursos propios de los municipios son muy limitados. En este contexto, el grado de escalabilidad y de crecimiento exponencial del Programa será muy limitado si no se dedican recursos específicos. Uno de los valores agregados que la municipalidad de Desamparados espera es la generación de alianzas estratégicas por parte del PC con otras entidades de cooperación, que permitan generar sostenibilidad a futuro (una especie de plataforma de inversión en temas de empleo, emprendedurismo, etc.).

El *involucramiento de todos los actores locales* será fundamental también, en particular su participación efectiva y apropiación de la Ventanilla como estrategia de articulación, y del modelo de atención integral. La sostenibilidad dependerá mucho de la voluntad y capacidad de actores como las instituciones gubernamentales al nivel local, las municipalidades, los jóvenes, las empresas, etc. para articular la oferta de servicios de instituciones, organizaciones, empresas, cámaras de comercio, y gobierno local, con el fin de dar respuesta a las demandas para mejorar la empleabilidad, el empleo y el emprendedurismo de las personas jóvenes, partiendo de un Plan de Desarrollo Personal construido con la participación de las personas jóvenes y de acuerdo con sus necesidades específicas. *Llegar e involucrar a las personas jóvenes* dependerá también de la capacidad de los municipios y de las instituciones de llegar a las personas jóvenes y de la capacidad de favorecer las demandas de los jóvenes como detentores de derechos. Por el momento, se ha trabajado mucho desde la perspectiva de la oferta, y menos del lado de la demanda, y de los jóvenes organizados. Uno de los principales valores del PC es que está organizando a las personas jóvenes para que las demandas de servicios sean organizadas. En este sentido, el rol de las Redes de las PJ será también muy importante.

La sostenibilidad dependerá también de los resultados del Programa para facilitar la *inserción de los jóvenes en el mercado laboral y el emprendedurismo*, y por supuesto del grado de satisfacción de los actores y beneficiarios. Finalmente, en muchas áreas, la sostenibilidad podría ser afectada por la falta de tiempo para sentar bien las bases de acciones apropiadas por los diferentes actores.

Respecto al impacto, el mayor éxito del PC no va a estar en su impacto cuantitativo, si no en la creación de espacios, el mejor acceso de las PJ al mercado laboral, su capacidad de crear y sostener emprendimientos, la apropiación por parte de las municipalidades y de las instituciones, la calidad del trabajo inter-institucional, etc. El PC está más orientado a los procesos, y su fortaleza es también llegar a los más vulnerables, que son más difíciles de alcanzar. En el proceso de revisión del Marco de Seguimiento se construyó el Índice de Vulnerabilidad.

Existió un consenso total sobre la utilidad de una extensión del PC, de una duración mínima de seis meses. La extensión sería una manera de compensar las dificultades iniciales debido al arranque del Programa, y es considerada por muchos actores no solamente útil sino indispensable, ya que podría facilitar muchísimo todos los procesos actuales. Por ejemplo, existe un retraso y hay dificultades en la implementación de ciertos productos, como el financiamiento de los emprendimientos y las incubadoras. En esta área el Programa está pasando por un impase en este momento, porque la Propuesta que ha sido preparada para el Sistema De Banco de Desarrollo no ha sido transmitida por las instituciones competentes (MEIC), las cuales estaban en la espera de nuevas orientaciones debido al cambio de Gobierno. Adicionalmente, la ejecución es relativamente baja, y el Programa podría quizás asegurar la ejecución total del presupuesto, durante el año y medio que queda. Sin embargo, muchos (tanto instituciones y agencias como beneficiarios) consideran que esta no sería la mejor manera de trabajar para asegurar mayor sostenibilidad e impacto. Implementar en el tiempo restante del programa según los plazos actuales repercutiría en la sostenibilidad del impacto y en su impacto a largo plazo. Existe ya la impresión de que ciertas decisiones se toman a causa de directivas de ejecución, pero no necesariamente para asegurar una mejor apropiación y sostenibilidad, y un mayor consenso.

A nivel tanto cantonal como nacional, una ampliación permitiría reforzar la institucionalidad y la inter-institucionalidad. Si se extendiera el Programa, coincidiría más con el ciclo gubernamental. El nuevo gobierno inició en Mayo del 2010, y la nueva administración tiene un ciclo de cuatro años. En Upala, ha habido un cambio de alcalde y de siete Regidores, que entrarán en función el febrero del 2011, y se necesitará tiempo para convencer de nuevo a la administración cantonal de la importancia de las Ventanillas y del Modelo de Atención. Esto es válido también, en cierta medida, para Desamparados. Las

intervenciones en los cantones (en Upala en particular) son complejas, así como el nivel de desarrollo económico y social, el grado de preparación de los jóvenes, las pocas oportunidades que tienen, etc. La ampliación daría más tiempo a este cantón para llevar a cabo el resto de la implementación y el proceso de acompañamiento y de consolidación de los procesos en marcha. La municipalidad de Desamparados indicó que una extensión podría ser una gran diferencia en su capacidad de asegurar el financiamiento de las ventanillas. Una ampliación del plazo le daría más tiempo a las municipalidades y permitiría un acompañamiento durante una fase de transición que sería más amplia. Adicionalmente, el cierre del Programa en Diciembre del 2012 por ejemplo correspondería al cierre del ciclo del UNDAF actual (2008-2012), y de UNFPA y UNICEF. Finalmente, poder apoyar, de manera conjunta entre las agencias y las instituciones, el proceso de replicabilidad, sería muy valioso y útil.

Por último, el análisis de la visión estratégica y de las prioridades del Programa para el resto del ciclo permitió a los actores notar que hasta la fecha no se ha hecho una revisión sistemática de la pertinencia de todos los productos, ni tampoco sobre el nivel preciso de ejecución de todas las actividades. De hecho, el Comité Directivo Nacional Ampliado de Octubre 2010 consideró necesario revisar los arreglos institucionales de planificación, coordinación y ejecución en cada ventana, con miras a agilizar las estructuras de toma de decisiones y operativas.

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

I. Introducción

En Costa Rica, el Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM), financiado por el Gobierno de España, apoya el Gobierno y los otros actores nacionales a través de cuatro programas conjuntos: este Programa de Juventud, Empleo y Migración y otros tres (Ventana de Cultura y Desarrollo, Ventana Sector Privado y Desarrollo, Ventana Prevención de Conflictos y Construcción de Paz). Estos programas son unos de los más importantes en la programación de Naciones Unidas en Costa Rica. El Programa Conjunto juega un papel importante en la programación conjunta de Naciones Unidas en Costa Rica y tiene elementos que pueden ser útiles para otros programas. El Programa tiene una duración de tres años (Mayo de 2009 – Mayo de 2012), y tiene un presupuesto de \$4.716.000. El 14 de noviembre de 2010, el programa cumplió 18 meses de implementación.

El Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración: Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en los cantones de Desamparados –urbano marginal y rural- y Upala –rural fronterizo-, busca contribuir al cumplimiento de los derechos humanos de las personas jóvenes entre los 15 y 35 años, en condición de vulnerabilidad social por su edad, su origen y su género.

Al finalizar el PC las juventudes contarán con un modelo de atención integral y plataformas de acceso único a servicios para mejorar sus oportunidades de educación, formación técnica, mejor vinculación laboral y para la promoción del emprendedurismo. Por otra parte, las instituciones públicas y los gobiernos locales tendrán fortalecidas las capacidades para mejorar la empleabilidad y la promoción de iniciativas emprendedoras de las personas jóvenes, a través de un Plan Nacional de Empleo Juvenil. Lo anterior impactará positivamente en los alcances y el logro de las metas e indicadores trazados en los ODM al 2015, así también, se espera que las Agencias del SNU, logren avances sobre la implementación de la reforma del SNU, y de los objetivos de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y el Plan de Acción de Accra.

Los resultados previstos son:

Resultado 1: Jóvenes en situación de vulnerabilidad, con especial atención a mujeres, migrantes, de las comunidades de Upala y Desamparados cuentan con un programa integrado (ventanilla) que les facilita el acceso a oportunidades y servicios que mejoran la vinculación laboral, la empleabilidad y el emprendedurismo.

Resultado 2: Políticas coordinadas y coherentes e instituciones con capacidad fortalecida para mejorar la empleabilidad y el emprendedurismo de los jóvenes.

La ejecución del Programa Conjunto la realizan seis agencias del Sistema del Naciones Unidas: OIT, UNFPA, OIM, FAO, UNICEF, UNESCO y la Oficina del Coordinador Residente como no es exactamente esta la función de la OCR; los gobiernos locales de Desamparados y Upala; las instituciones públicas con competencias en la problemática sobre la que se incide: Vice-Ministerio de Juventud, Consejo de la Persona Joven, Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Planificación Nacional, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud, Dirección General de Migración y Extranjería; así también la Asamblea Nacional de la Red Consultiva de la Persona Joven; la Coordinadora Unitaria Sindical, Magisterial y Comunal, y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.

Este Programa vino a complementar el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF¹) para Costa Rica (2008-2012), a través de una programación conjunta entre las agencias de Naciones Unidas (NNUU). El UNDAF es un elemento crucial del proceso de reforma de la ONU iniciado por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1997, en el cual se reflejan las principales prioridades nacionales en el área de desarrollo. El UNDAF se concentra particularmente en colaborar con el país en la creación de las capacidades nacionales necesarias para lograr, fundamentalmente, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como también otros objetivos prioritarios para el país. El UNDAF apoya también los otros compromisos asumidos en el marco de las conferencias internacionales y convenciones sobre los derechos humanos. Para este fin, se pretende mejorar y optimizar la coordinación y el trabajo conjunto de las diversas Agencias del SNU que actúan en el país. El Gobierno de Costa Rica y el Equipo de País (UNCT)² suscribieron el UNDAF en febrero del 2007.

El Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración se enmarca en la implementación de cinco resultados del UNDAF. En el abordaje local y nacional y en sus resultados e impacto, el PC contribuye a alcanzar los siguientes ODMs: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal y promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres.

La evaluación intermedia del Programa se inició en Octubre del 2010, a través de un proceso de consultas con la sede del F-ODM, el equipo que maneja el Programa en Costa Rica, la conformación de un Grupo de Referencia para la evaluación y paralelamente con la entrega de la mayor parte de la documentación del programa al consultor. El consultor preparó un informe de gabinete que describió los antecedentes y objetivos de la evaluación, identificó las dimensiones de análisis principales, analizó preliminarmente los principales avances y desafíos del programa, propuso una metodología para la recopilación y el análisis de la información, y sugirió unos criterios para la misión y las visitas de campo. El informe de gabinete representó un punto inicial de acuerdo y entendimiento entre el consultor y los gestores de la evaluación.

El presente informe describe los antecedentes, la portada, los objetivos y el enfoque metodológico de la evaluación, relata las intervenciones realizadas, presenta un análisis de los criterios y de las preguntas de evaluación, y finalmente propone algunas conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones.

Para más informaciones generales sobre la metodología utilizada durante la evaluación. Así como una descripción de las intervenciones realizadas, ver Anexo 1: Portada, Metodología y Descripción de las intervenciones realizadas

II. Niveles de análisis: Criterios y Preguntas de Evaluación

A. Nivel de Diseño

1. Diseño

a. Calidad del diseño

¹ UNDAF: acrónimo en inglés para *United Nations Development Assistance Framework* (Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo, MANUD).

² UNCT: acrónimo en inglés para *United Nations Country Team* (Equipo de País de las Naciones Unidas), el cual está conformado por los Representantes de todas las Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas.

En general, el Programa tiene muchos requisitos para ser exitoso. Los actores consideran que a pesar de sus características positivas, el diseño tiene varias limitaciones. Las actividades no estaban bien definidas y tuvieron que precisarse durante la marcha del Programa.

Desde el principio, el PC contemplaba el hecho de que Desamparados tenía una área rural, además de una parte urbana marginal, sin embargo parece que no hubo previsión de cómo los contextos de los cantones favorecerían u obstaculizarían la ejecución.

Sin embargo atender un joven rural que vive a 60 kilómetros implica costos de transporte importantes, especialmente para la persona joven y problemas logísticos para atender capacitaciones en la ciudad. La situación crítica de Upala tampoco se entendió muy bien, incluido la gravedad de los indicadores sociales, la economía de subsistencia, el poco valor agregado en la economía. A pesar de que los dos cantones tienen realidades distintas, el PC preveía instrumentos únicos y estrategias similares para dos realidades diferentes.

Tener un programa de juventudes sin organizar a las personas jóvenes es considerado también como un error. Los y las jóvenes es un grupo fragmentado, disperso, no bien visibilizado. Organizar y empoderar a las personas jóvenes era una precondition para que lleguen a las ventanillas y que luego exijan sus derechos a las instituciones. Para el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) existen 5 Juventudes en Costa Rica, y todas tienen que ser incluidas mejor en el Programa, empoderando a los jóvenes.

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

Inicialmente, el PC estaba centrado en el empleo formal, pero hubo una mayor comprensión con el pasar del tiempo que este tipo de empleo era muy limitado en las zonas rurales, y que era más realista estimular el autoempleo en estas zonas.

El diseño inicial quizás no tomó en cuenta de manera suficiente la presencia limitada a veces de las instituciones nacionales a nivel local, y el hecho que no se considera de manera sistemática la realidad local para definir las políticas nacionales.

Cabe mencionar que el Programa no preveía recursos financieros específicos del Gobierno, lo cual hubiera quizás fortalecido la apropiación nacional y la sostenibilidad. Por ejemplo, el Gobierno y las municipalidades hubieran podido financiar una parte de las ventanillas o/y de los emprendimientos.

b. Apropiación en el diseño

La evaluación trató de determinar el grado de involucramiento y de apropiación de los agentes sociales del país en el diseño, incluyendo a las autoridades locales. El proceso del diseño tomó su tiempo y dio lugar a discusiones interesantes entre el Gobierno y las agencias sobre los conceptos, los objetivos, los enfoques, y fue un aprendizaje mutuo. Sin embargo, según varios interlocutores, el diseño fue apresurado. En el diseño, no participaron todas las instituciones, incluido por ejemplo el INAMU, el MEP, los gobiernos locales, las personas jóvenes, entre otros.

Para algunos actores, el PC pareció como algo preparado esencialmente por las agencias de Naciones Unidas y los municipios tuvieron que intervenir para que sea más cercano a la realidad existente. Las primeras reuniones de planificación y ajustes al PC, en las que por primera vez se involucraron todos los actores fueron organizadas en Agosto/Septiembre de 2009 y el programa ya había empezado oficialmente en Mayo de 2009. No haber tomado en cuenta a las municipalidades fue un error en el diseño. Desde entonces, las relaciones con las agencias han mejorado muchísimo, y se abrió un panorama más amplio en la cooperación con los municipios y las instituciones.

2. Arranque

Dependiendo de las percepciones de los actores, el arranque del Programa duró entre 6 meses y un año. El PC empieza en Mayo del 2009, pero la contratación del personal se hizo en Agosto en las agencias.

El primer año fue sin duda un proceso de aprendizaje, que sirvió para aterrizar lo que estaba en el documento de programa. Este programa, como los otros, no tenía un plan operacional y muchas cosas se definieron en la marcha.

3. Pertinencia

Para todos los actores, este programa es sumamente pertinente y relevante. El PC está vigente (en particular los tres problemas básicos de las personas jóvenes). La conceptualización del problema y sus causas en el documento de programa siguen siendo válidas, así como el modelo lógico en donde por un lado está la conceptualización, y por otro lado las acciones que se llevan a cabo y los resultados esperados. Los tres temas de juventud, empleo y migración nunca estaban asociados antes del Programa. El PC apunta también a la necesidad de invertir en la juventud, aprovechando el bono demográfico, el hecho que un país dispone de una población joven en grado de estar plenamente activa en el mundo del trabajo, permitiendo así un mayor crecimiento económico y social a favor del desarrollo del país. El PC sigue siendo pertinente con los ODM, el Plan Nacional de Desarrollo, y las otras prioridades nacionales.

- Para el Consejo de la Persona Joven, por ejemplo, el PC contribuye a la implementación de la Política Nacional de la Persona Joven, a la Promoción de la Participación Juvenil, y al Observatorio de la Persona Joven, permitiendo así fortalecer al Sistema Nacional de Juventud. A nivel local cabe mencionar la importancia del rol del PC en el fortalecimiento de la institucionalidad a través de los Comités Cantonales de la Persona Joven y los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI).
- Para el MAG, el PC cayó muy bien con su abordaje integral y su visión sistémica y llenó un vacío importante relacionado al ciclo de desarrollo humano. Con el Programa, nace una visión nacional con incidencia local, así como una política de juventud sobre el sector agropecuario. El PC permitió al MAG fortalecer el Programa Nacional de Juventudes Rurales, que ya existía en el país desde el 2004.
- Para el INAMU, el PC provee aportes muy importantes en la implementación de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) (2007-2017), y en el tema del cuidado como responsabilidad social, que impacta en el corazón de la desigualdad de las mujeres y su acceso efectivo al mercado laboral. El Programa es muy pertinente respecto a la Red Nacional de Cuido, la prioridad del nuevo Gobierno en el tema del cuidado de los niños y las niñas, y los adultos mayores, y la creación del nuevo Ministerio de Bienestar Social y de la Familia.
- Según la representante del INAMU, para la Presidenta de Costa Rica el cuidado en los dos extremos de la vida: la niñez y los adultos mayores es una prioridad de su gestión, y para el PC,

existe el problema de que las personas jóvenes deben atender a los niños y las niñas, adultos mayores, personas con algún tipo de discapacidad y personas enfermas, lo cual les dificulta sus proyectos educativos, de formación, de inserción laboral y en general su desarrollo humano y profesional.

- Para la Dirección de Migración y Extranjería el PC aporta muchísimo en la implementación de la nueva Ley de Migración de marzo de 2010 (la ley del 2005 era privativa de los derechos, mientras que la nueva ley es más orientada hacia el respecto de los mismos) – el PC ofrece una posibilidad más de desarrollar el trabajo que solicita la nueva ley. Sin embargo, la nueva ley ha también encarecido el costo de los trámites para obtener el estatuto de residente (de 50 a 250 dólares), lo cual dificulta la obtención de las metas del Programa en términos de beneficiarios.

Focalizar en las zonas más vulnerables corresponde también a una visión de desarrollo del país, así como la articulación con el nivel local. Haber trabajado en dos cantones muy diferentes permite prever cómo se podría replicar la experiencia piloto en otros cantones, con algunos cambios.

El PC complementa también el programa FOIL sobre la formación, la orientación y la intermediación laboral, financiado por AECID con el MTSS, el MEP y el INA. El Programa también ayuda al país en el tema general del empleo, en un periodo de crisis económica y un mercado laboral deprimido. Similarmente, según la Dirección de Migración y de Extranjería el PC contribuye ayuda al país a continuar una migración laboral ordenada, desmitificar la migración y los mitos asociados con la misma³, proveer una respuesta a tendencias de xenofobia por una parte de la población, apoyar los funcionarios a cargo de los migrantes, y proveer al migrante expectativas de empleo decente.

4. Población meta en las áreas de actuación y contexto sociocultural

La pertinencia de la intervención es buena 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). Por ejemplo, en Upala, las actividades de la ventanilla calzan muy bien con la realidad fronteriza.

La elección de los cantones se realizó por sus condiciones de mayor vulnerabilidad y por el potencial de replica que tienen. A pesar de la falta de experiencia de ciertas agencias en estos cantones y a nivel local, cada agencia responde y se adapta al contexto sociocultural de acuerdo a los productos que tiene a su cargo y el Programa parece responder bien al contexto sociocultural de las zonas de intervención.

Los grupos de jóvenes encontrados durante la evaluación están muy satisfechos con las actividades del Programa. El mismo es sumamente relevante para los jóvenes beneficiarios, que aprenden mucho, mejoran sus condiciones y pueden ver nuevas perspectivas en su desarrollo personal. Significa un cambio muy grande en su vida y en su proyección hacia el futuro. El PC está contribuyendo a unir a los jóvenes, las municipalidades, y las instituciones, por ejemplo la Red de Jóvenes de Upala, diez grupos de personas jóvenes organizados en Desamparados y Upala y enlazándose con sus iguales en el cantón, la Red Empresarial de Upala, los Comités Técnicos Locales, entre otros.

B. Nivel de Proceso

1. Apropiación en el proceso

³ Ver el excelente folleto 10 mitos sobre las personas nicaragüenses que viven en Costa Rica, Servicio Jesuita para Migrantes.

El nivel de apropiación gubernamental se analizó con atención, en base a las entrevistas y otras fuentes, en el informe de gabinete, durante la misión de evaluación, y posteriormente, dado que es un elemento absolutamente esencial para el éxito del Programa.

El grado de alineación y apropiación nacional de los programas conjuntos es considerado bueno por la sede en su último informe de misión. El involucramiento de las instituciones nacionales es muy elevado, integrando las acciones de los programas dentro de planes de acción nacionales y apoyando su implementación a través de las instituciones públicas. Las contrapartes están involucradas no sólo en la toma de decisiones en el seno del Comité Técnico, sino que también lideran la implementación de algunas actividades y las apuntalan y apalancan con otras iniciativas y procesos nacionales. La cercanía de la Administración a los beneficiarios y su apoyo en las funciones de seguimiento también es destacable. Los programas fueron diseñados para impulsar políticas nacionales ya existentes que necesitaban de impulso y apoyo para atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables y aisladas. La financiación provista por el F-ODM ha venido a fortalecer estas iniciativas existentes y ha representado un impulso clave según han manifestado las diferentes instituciones involucradas. No obstante, la evaluación identificó diferentes desafíos con respecto a la apropiación y la coordinación con el Gobierno y a nivel local.

A nivel local, al inicio del PC, los cantones pidieron cambios en el Programa, debido al hecho que no se les había consultado y que sus prioridades o posibilidades eran diferentes de las del Programa tal como había sido inicialmente concebido. Esto afectó la apropiación inicial tanto a nivel nacional como local (ver sección sobre diseño). Según las percepciones de los actores, hasta el momento ha sido un proceso de construcción, y la apropiación es ciertamente creciente en Desamparados y Upala. Recientemente (5 de diciembre de 2010) se realizó la elección de las y los alcaldes y que en el caso de los cantones de influencia no se vislumbran cambios políticos importantes que puedan incidir en la ejecución del PC. Sin embargo, cambiará el alcalde en Upala, así como siete síndicos distritales, en enero de 2011. El alcalde electo conoce el Programa. La alcaldesa actual ya había reemplazado el previo alcalde en Mayo de 2010, el cual fue electo diputado. De la misma manera, habrá un nuevo Concejo Municipal en Desamparados, también a partir de febrero. En ambos casos, será necesario convencer los Municipios de nuevo de la importancia del PC.

A nivel nacional, la valoración de la apropiación se debe contextualizar en el marco de una coyuntura de cambio de gobierno, que ha implicado un reposicionamiento político del programa conjunto, así como la actualización y el reforzamiento de los compromisos con las nuevas autoridades de las instituciones públicas. En este proceso, la Oficina de la Coordinadora Residente, la Agencia y la Institución Líder, así como los representantes de las agencias parte del PC y los representantes institucionales ante el Comité Técnico, han jugado un rol fundamental en la vinculación con los jefes de sus contrapartes gubernamentales. De igual manera, ha sido necesario coordinar con el nuevo gobierno, partiendo de sus prioridades en aspectos puntuales implicados con actividades sustantivas del programa, como lo son por ejemplo las relacionadas con el cuidado, así como reorientar las actividades con miras a tener una mayor pertinencia, impacto y sostenibilidad de los procesos. En el tema de Cuidado por ejemplo, el cambio de gobierno ha permitido avanzar en la definición de un sistema nacional de cuidado, dado el fuerte interés mostrado por la nueva administración.

En el segundo semestre del año 2010, hay avances adicionales a los planteados en el informe semestral de junio en el posicionamiento político nacional del PC por gestión de la Viceministra de Juventud. En el marco del cambio de gobierno en mayo del 2010, se ha tenido que reposicionar el programa con las nuevas autoridades, y en particular, se ha planteado el programa y sus avances ante la Presidenta de la República, el Consejo de Viceministros, entre otras instancias. También se han dado reuniones

bilaterales con las y los jerarcas institucionales, en cuya gestión las y los Representantes institucionales ante el Comité Técnico han sido muy proactivas/os. La evaluación ha podido constatar que el personal de las administraciones y los miembros de este Gobierno les dan importancia a este PC, y que el grado de apropiación está aumentando respecto a la fase inicial y al Gobierno anterior.

Otro factor de apropiación del Programa está asociado con el segundo resultado, la concertación de una política pública de empleo juvenil. En este sentido, ya se han incorporado en la Política Pública de la Persona Joven propuestas para promover el empleo y el emprendedurismo, que servirán de base para la política específica de empleo juvenil. Se gestionó la articulación del Programa con los procesos de planificación nacional. Ya fue incorporada la implementación del Plan Nacional de Empleo Juvenil en el Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en la acción estratégica 1.1.2. de la matriz sectorial del MTSS, que textualmente dice “Implementar un programa de promoción del empleo y emprendedurismo juvenil, desarrollando acciones que permitan a esta población un trabajo decente”. Hay un diagnóstico preliminar sobre la evolución del empleo juvenil en Costa Rica, que es un insumo clave para las consultas sobre las líneas de la política, las cuales tienen que ser consensuadas. Ya se realizó una primera consulta con jerarcas de trabajo (Ministra y Viceministro), la Viceministra de Juventud, el sector empleador y el sector trabajador. De esta manera, las instituciones participantes pueden incluir en sus planes operativos y en el presupuesto ordinario del 2011, las actividades vinculadas con el programa conjunto de acuerdo a sus competencias.

El Plan Operativo del MAG ha integrado recientemente la Juventud como un objetivo estratégico, con presupuesto, metas e indicadores puntuales y las 96 oficinas del MAG en el país trabajarán y deberán reportar sobre juventud. El Manual sobre Interculturalidad preparado con el apoyo de OIM va a ser impreso por el MEP, como un libro en 50 000 ejemplares para todos los maestros del país.

El informe semestral menciona que la sociedad civil está levemente involucrada en la ejecución de actividades y la entrega de los productos del Programa, especialmente en política y provisión de servicios. La apropiación y participación de la sociedad civil es considerada valiosa. Las ventanillas, las plataformas, los Comités de la Persona Joven, los CCCLs y las instituciones ofrecen más oportunidades para varias organizaciones, ONGs, individuos activos en la comunidad de participar en las decisiones respecto a los jóvenes. En este sentido, el PC tiene un papel muy útil, y es necesario que se siga trabajando para fortalecer la vinculación y participación de la sociedad civil. .

Otros señales de apropiación son por ejemplos los siguientes. En Frailes, mediante la gestión conjunta de la Asociación de Desarrollo Integral de este distrito, la Municipalidad de Desamparados y el PC se creó la Casa de Derechos de los Distritos del Sur para brindar servicios especializados y cercanos a la población rural, la misma cuenta con una oficina del Municipio de Desamparados, un espacio para una Ventanilla Auxiliar, un Centro Tecnológico Comunitario y una aula para capacitaciones. La comunidad aportó el espacio físico y la mano de obra, la Municipalidad el diseño y la inspección de la remodelación, y el PC los materiales para la remodelación, el mobiliario y el equipamiento. Las oficinas de intermediación son aliados esenciales de las Ventanillas, y ofrecen institucionalidad, bajo el liderazgo del Ministerio de Trabajo. El INA va a construir un nuevo centro de formación a Upala. En esta ciudad, el Municipio ya recibió los fondos para construir una casa del cuidado.

A pesar de estos elementos positivos de apropiación, existe una participación parcial y la ausencia de algunos actores nacionales clave en la toma de decisiones. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), no participa de manera muy activa en el Comité de Gestión. Por ejemplo, retiró a sus representantes del Comité Técnico hasta tanto no se definieran sus prioridades internas. Su papel es clave para dar seguimiento a la Propuesta de financiamiento para la persona joven emprendedora para

el Sistema de la Banca de Desarrollo.⁴ Como explicado en la sección sobre resultados, el PC se ha comprometido con los beneficiarios durante las capacitaciones a asegurar un financiamiento para los emprendimientos. A pesar de esto, existe el riesgo de que los jóvenes no tengan nada después de las capacitaciones para financiar sus proyectos de emprendimientos. En este contexto, la falta de apropiación del MEIC es problemática. Hay también otras instituciones y sectores que no participan y deberían participar, como el Ministerio de Bienestar Social y Familia –creado en mayo del 2010-, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia, el Sistema Bancario Nacional y el sector empresarial.

2. Eficiencia

El informe semestral de Julio 2010 dedica un capítulo muy interesante a la gestión conjunta del Programa, que ha sido desarrollado conjuntamente por la OCR con su equipo de apoyo gerencial y de monitoreo y evaluación de los programas conjuntos. Este esfuerzo adicional de documentar la gestión conjunta (respecto a lo que requiere el Secretariado del Fondo en sus informes) es muy positivo. La evaluación considera que hay muchos mecanismos de coordinación que pueden crear las condiciones para una buena coordinación interinstitucional e interagencial, y la mayoría de los actores comparten una visión conjunta de hacia dónde se dirige el programa. Se manifiesta la gestión conjunta del Programa a través de una mejor coordinación interinstitucional e interagencial en el seno del Comité Programático, el Comité Técnico y los Grupos de Trabajo Interagenciales e Interinstitucionales. Los programas conjuntos son parte de esfuerzos del SNU para avanzar en la integración y trabajo conjunto de la agencias. Sin embargo, aún se requieren mayores esfuerzos con el fin de fomentar procedimientos conjuntos entre las agencias (ver sección posterior sobre la eficiencia de los procesos).

La gestión conjunta ha sido fortalecida de manera contundente a partir de las acciones de articulación interinstitucional, realizadas por los equipos de trabajo de la Ventanilla para el Empleo y el Emprendedurismo Juvenil y las autoridades municipales, tanto en Upala como en Desamparados. Esta articulación local facilita la coordinación, fortalece la oferta de servicios de la ventanilla y favorece la coordinación intersectorial y con las agencias del Sistema de Naciones Unidas.

El informe semestral indica que este programa ha logrado hacer partícipes de forma efectiva a los representantes de los gobiernos locales y los grupos de jóvenes en el Comité Técnico y respectivas instancias de coordinación de la gestión del programa. De igual forma, sobresale el trabajo directo en las comunidades y grupos de personas jóvenes por parte de las Coordinadoras de la Ventanilla en Upala y Desamparados. Esta sección examina en más detalles todos estos temas.

a. Coordinación interinstitucional y intersectorial

Mientras que una de las fortalezas del país es la gran inversión social, la articulación institucional es una gran debilidad en la lucha contra la pobreza, y es un problema del país que afecta el PC. El PC tiene un enfoque multisectorial y ha facilitado la cooperación entre los Ministerios e instituciones que participan en la ejecución del Programa Conjunto, por ejemplo: municipalidades de Desamparados y Upala; Viceministerio de Juventud, Consejo de la Persona Joven, Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Planificación Nacional, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud, Dirección General de Migración y Extranjería. La cooperación interinstitucional incluye también a otros actores muy importantes como la Asamblea Nacional de la Red Consultiva de la Persona Joven, las cámaras locales de comercio y de turismo, las

⁴ Propuesta de financiamiento para la persona joven emprendedora, Sistema de la Banca de Desarrollo (2010).

empresas locales, la Coordinadora Unitaria Sindical, Magisterial y Comunal, y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada. En este momento, no hay un mecanismo de coordinación con el Consejo Nacional de Rehabilitación, que trabaja con las personas con discapacidad.

A nivel local, hay una excelente integración interinstitucional en las Ventanillas, por ejemplo, la ejecución de servicios integrales, la adecuación de los mismos, el conocimiento del Modelo de Atención Integral. En Upala, existe una colaboración entre las instituciones locales y empresas, cámaras de comercio y de turismo, así como ICT, INA, MAG, etc. La articulación entre las Direcciones Regionales respecto a las ventanillas y los ministerios no es siempre óptima. Sin embargo, al MAG tuvo reuniones con las Direcciones Regionales al inicio del PC, así como el MEP, tanto en Desamparados como en Upala. El INA también realizó reuniones con el Presidente Ejecutivo, la Dirección Regional de la Región Huetar Norte y Desamparados. En todos los casos las convocatorias fueron hechas por los puntos focales de las instituciones. Con el Municipio de Upala hubo una reunión de rendición de cuentas con los síndicos y regidores en septiembre, en la cual la Ventanilla participó como una dependencia del Municipio, y se pudo informar de los avances del PC y de la Ventanilla.

b. Coordinación interagencial

La cooperación interagencial es un factor que aporta mayor fuerza a las intervenciones del PC, y posibilita la construcción de una visión articulada que capitalice las fortalezas de todas las agencias involucradas. Seis agencias están involucradas en el Programa: OIT, UNFPA, OIM, FAO, UNICEF, UNESCO, y además, la Oficina de la Coordinadora Residente (OCR) es responsable de la coordinación general de los PCs. El Programa cuenta también con un sistema efectivo de seguimiento y evaluación, que apoya la coordinación interagencial.

El trabajo interagencial es nuevo en Costa Rica. Nunca ha sido una fortaleza, y ha existido muy poca experiencia previa. UNFPA destacó simplemente un trabajo previo con UNICEF y PNUD en temas de VIH Sida y un programa con financiamiento del Gobierno de Italia llamado PRODERE.

El Programa está sin duda contribuyendo a avanzar la reforma de las Naciones Unidas y de Delivering as One, y representa un valor agregado en la colaboración interagencial en el marco del UNDAF. Existe un proceso muy positivo de construcción de la interagencialidad – el PC ha contribuido a mejorar la cooperación entre agencias de NNUU sobre los temas del PC y en general, y a confrontar los estilos de trabajo. 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. Existen culturas de agencias y maneras de trabajar diferentes. Por ejemplo, algunas agencias están más preocupadas por obtener resultados tangibles, otras dan mucha importancia a los procesos. 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.

Sin embargo, la intención de los PCs era promover el cambio del modelo de gestión de las Naciones Unidas. En gran medida, esto no ha ocurrido en este PC, y cada agencia trabaja esencialmente por su lado, con sus contrapartes “naturales”, en un esquema de relaciones bilaterales con sus contrapartes habituales. Idealmente, el PC no debería ser la suma de las partes entre las agencias y hay que hacer esfuerzos para una mejor integración. La división temática y por actividad termina en bilateralismo también a nivel del trabajo con las municipalidades.

A pesar de esto, una actividad puede ser ejecutada por varias agencias, y existen buenos ejemplos de cooperación interagencial: OIT y UNFPA en la definición del modelo de la ventanilla y la articulación de los enfoques de juventudes e interculturalidad; OIT y UNFPA en el desarrollo de una metodología en el área ocupacional de apoyo al Plan de Desarrollo Personal, y en aspectos relacionados con la consulta para establecer las líneas de política y el seguimiento del Plan de Empleo Juvenil; OIT y UNICEF en la promoción de iniciativas de cuidado a nivel local; y OIM, UNESCO, FAO y UNFPA en la puesta en marcha de la Ventanilla Auxiliar de Frailes. También, el trabajo para el financiamiento de los emprendimientos y de las incubadoras para el Sistema de Banca para el Desarrollo ha beneficiado del aporte de muchas agencias. En el nivel local se destaca igualmente la participación y coordinación con redes ya existentes, y que atienden temáticas especializadas y pertinentes para el PC, como por ejemplo la Red del Migrante en Upala.

No obstante estos logros importantes, se percibe que la coordinación entre las agencias del SNU sigue constituyendo un reto y un proceso de aprendizaje constante que aún ofrece oportunidades para mejorar. El PC ha estado en un proceso de generación de capacidades, y el PC es un espacio para generar estas capacidades. Esto ha implicado un sacrificio de tiempo. Existe un reto para las agencias de procesos disímiles (sobre todo de administración financiera) y diferentes identidades y maneras de trabajar (por ejemplo entre FAO y OIT), y también diferente visión y experiencia de intervención en lo local. No obstante los logros en esta área, falta coordinar mejor las intervenciones en el campo.

c. Coordinación entre instituciones y agencias

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. El primer año y medio ha sido de construcción de condiciones, especialmente en el espacio local, y se están diseñando formas más estructuradas y sistemáticas de trabajo conjunto.

La misión del Secretariado del FODM de Octubre del 2010 notó que uno de los desafíos en este ámbito, consiste en asegurar una mayor coordinación de todos los actores. La sede indica que la necesidad de un mayor liderazgo operativo no es incompatible con el sistema actual de distribución de responsabilidades en la toma de decisiones estratégicas y políticas entre el Gobierno y el Sistema de Naciones Unidas. Todo lo contrario, es la mejor de sus herramientas para conseguir ponerlas en práctica. El primer paso al respecto, es conseguir el fortalecimiento de una estructura de coordinación suficientemente fortalecida y empoderada tanto a nivel nacional como local, con fácil acceso a la información conjunta del programa, y con responsabilidades en la toma de decisiones operativas. Para ello es necesario crear canales de comunicación entre la coordinación general y local y los diferentes actores, y legitimizar y empoderar a los coordinadores en sus funciones.

En este ámbito, el informe semestral de Junio 2010 observa igualmente que la interacción entre los actores se da aún bajo una estructura vertical, a pesar de que existen mayores canales de comunicación e información. El informe explica que las agencias lideran el trabajo que se realiza, pero que sería necesario potenciar los roles de las instituciones, para que los grupos sean liderados por las instituciones y no por las agencias, o bien que la planificación de las reuniones y sus objetivos se propongan de manera conjunta. Si las Instituciones asumen la coordinación, esto fortalecería la sostenibilidad.

La evaluación confirmó estos puntos. Durante la misma, las instituciones indicaron claramente que quieren más espacio en la orientación del PC y la toma de decisiones. Uno de los objetivos del PC es lograr mayor institucionalidad. Existe un sesgo importante – las instituciones 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. Existe una triple direccionalidad de las mismas: la toma de decisión a nivel político, la ejecución a nivel técnico, y las agencias tienen además la ventaja de manejar los recursos. Falta más coordinación para generar un impacto sostenible. Cabe mencionar que en la primera fase, las agencias han tenido un rol más protagónico también porque dan continuidad a los procesos, habiendo tenido menos cambios de personal a cargo del PC respecto a las instituciones gubernamentales (por ejemplo debido al cambio de Gobierno). Algunos ejemplos de las dificultades encontradas por las instituciones son los siguientes:

- Ejemplo 1: El Ministerio de Trabajo quisiera definir de manera conjunta las prioridades y orientar la asignación de recursos, por supuesto dentro del Plan de Empleo Juvenil. Si tiene la responsabilidad de lo que se quiere hacer con el PC, y si se quiere que asegure la mejor sostenibilidad posible, quisiera tener incidencia en los grupos de trabajo (por ejemplo el Grupo Empleo Juvenil y Empleabilidad, y el Grupo Emprendimiento)
- Ejemplo 2: El INAMU y UNICEF han tenido visiones diferentes con respecto a la necesidad de generar productos para los cantones que serían de beneficio para el cuidado de los niños y niñas cuyos padres asisten a capacitaciones en el marco del PC. Hay una articulación con la Red de Cuido, sin embargo esto es un programa nacional y su avance es muy lento. El INAMU hubiera querido ser más asociado en las decisiones que se tomaron, y estos asuntos no han sido discutidos en el Comité Técnico. El contrato de la persona que trabajaba en el INAMU para implementar de manera coordinada entre INAMU y UNICEF las actividades del PC no fue renovado y UNICEF contrató a otra persona. Según el INAMU, el cambio de Gobierno agravó los retrasos y se atrasaron las actividades. De la misma manera, el trabajo conjunto en el Grupo de Trabajo de Cuido no ha sido satisfactorio y se atrasó en sus tareas. Hasta recientemente, el Plan de trabajo no se ha considerado como un plan común sino más de UNICEF. Solo recientemente otras instituciones han empezado a involucrarse de manera más sistemática. La relación entre INAMU y OIT tampoco ha sido muy fluida. Sobre la cuestión del cuidado, el análisis de esta situación y las soluciones propuestas, ver la sección sobre el Avance programático del Resultado 1.
- Ejemplo 3: Consultorías:
 - MEP y UNESCO tuvieron desacuerdos sobre la contratación de una empresa para la consultoría sobre la "Asesoría Técnica Educativa para determinar la pertinencia de la oferta educativa de 16 de los 49 programas de estudio de educación formal técnica mediante el desarrollo de mesas empresariales". Si bien el MEP ha participado activamente en el proceso de selección, al final la decisión ha sido tomada por UNESCO, y el MEP ha tenido posibilidades limitadas de influir en la calidad de los productos y los pagos de la consultoría. Consecuentemente, el MEP ha sido afectado y tuvo que invertir mucho tiempo para asegurar que se logre un producto de calidad. UNESCO, por su lado, considera que la empresa mexicana era la mejor calificada para emprender esta consultoría.
 - OIT y Estudio de Prospección de Empleo: algunas instituciones en el cantón de Upala consideran que el estudio no tomó suficientemente en cuenta la realidad local y el tipo de empleos que hay. El cantón (o por lo menos las plataformas) no vieron los TdRs. Hubiera sido necesario tomar en cuenta el hecho que las actividades productivas son diferentes. Los futuros estudios deberían tomar en cuenta más la realidad y las particularidades del cantón.
 - Varias instituciones nacionales y el Municipio de Desamparados plantearon que al final los productos de las consultorías deben servir a las instituciones nacionales más que a las agencias.
 - Similarmente, se cuestionó la necesidad de tantas consultorías, y de seguir haciendo muchos estudios, los cuales muy probablemente no van a generar impactos concretos a esta etapa del PC.

Además de estas observaciones actuales hechas por parte de las instituciones, cabe resaltar que no todas las instituciones participaron en el diseño (por ejemplo INAMU no participó) y que las Municipalidades no estuvieron de acuerdo con todo lo que se les pedía al principio del Programa y que pidieron una revisión del Programa. En estas circunstancias, es aún más importante asegurar el enlace real de las instituciones con el PC.

Otro factor que lleva a percepciones diferentes es que cada institución tiene su propio ritmo. La velocidad de la ejecución parece haber creado una cierta confusión en las contrapartes. Las agencias tienen una fuerte presión para ejecutar el presupuesto asignado, y esta presión ha sido acentuada por el retraso en el arranque inicial. Las agencias consideran que tienen que disminuir su ritmo de ejecución cuando trabajan con las contrapartes.

Los resultados y el impacto de la cooperación internacional fueron significativos en el pasado, por ejemplo los aportes del UNFPA para la formulación de la política de igualdad y equidad de género, de la política pública de la persona joven, de OIT en el tema de empleo decente, trabajo infantil, y explotación sexual comercial, de OIM en el tema migratorio, etc. Sin embargo, es la primera vez que se ve este tipo de cooperación con los Programas Conjuntos. Durante la primera fase, las agencias han estado en una fase de aprendizaje en relación a la coordinación con las instituciones nacionales. En esta fase del PC, las agencias ven la necesidad de ser más autocríticas y de hacer más auto-evaluaciones.

d. Coordinación entre lo local y lo nacional

Existe sin duda una transferencia de información, directrices, experiencias del nivel local al nivel nacional y viceversa, especialmente en Desamparados, con una bidireccionalidad fluida para proveer servicios integrales y de buena calidad.

Toda la institucionalidad del PC ha hecho esfuerzos para involucrar los cantones en la toma de decisión. Sin embargo, la participación del cantón de Upala es a veces limitada por la distancia. Además, existe quizás una carencia de participación de los jóvenes a través de la Red en los procesos del PC. Para las instituciones, articular lo local es difícil. Por ejemplo, la Dirección de Migración y Extranjería no tenía un grupo de migración y reforzó sus oficinas regionales. Los municipios son aliados esenciales en la intermediación y en otros temas del PC. Algunos ministerios indican que la articulación entre el nivel local y nacional es insuficiente. Esta percepción existe también especialmente en Upala entre los miembros de las plataformas por ejemplo. Ellos consideran que es importante, cuando los miembros de las plataformas trabajan en lo local saber si tienen el aval de sus superiores en las instituciones. La relación con los ODM es considerada insuficiente, y la contribución a los mismos poco evidente.

Existe el desafío de recuperar la experiencia local y traducirla en convenios o en políticas nacionales. Existen discusiones por ejemplo con la Dirección de Migración para que la ventanilla pueda facilitar ciertos procesos.

Para las agencias, trabajar en los cantones implica trabajar con procesos de coordinación complicados. Algunas agencias tenían experiencia a nivel local (por ejemplo UNFPA, FAO). Otras no tanta (UNICEF, UNESCO, OIM, OIT). Las que tenían experiencia, no la tenían en estos cantones, que tienen sus especificidades y su grado de complejidad.

e. Mecanismos de gobernanza y de coordinación

El Programa tiene unos mecanismos de gobernanza y de coordinación muy desarrollados y adaptados a las necesidades del Programa. La Estructura organizativa de los programas conjuntos está descrita detalladamente en el Manual Gerencial preparado por la Oficina de la Coordinadora Residente, en el 2009.⁵ Con el afán de cumplir de forma conjunta con la tarea que nos demanda la organización, planificación, ejecución y evaluación de los programas conjuntos se ha definido una estructura organizativa y operativa en el orden político y técnico. Esta estructura tiene el espíritu de ser inclusiva, participativa y horizontal en su funcionamiento. Bajo esta estructura también se definen competencias, responsabilidades y roles entre los actores participantes en las diferentes fases de los programas para establecer una coordinación y comunicación adecuada. Este Manual Gerencial busca habilitar espacios que enriquezcan la retroalimentación entre los diferentes actores así como facilitar diálogos que fortalezcan el trabajo conjunto.

Comité Directivo Nacional

La primera instancia a nivel político de los programas conjuntos es el Comité Directivo Nacional (CDN), conformado por la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, quien actúa como Co-Presidente, el Embajador de España en Costa Rica y el Coordinador General de la Cooperación Española en Costa Rica y la Coordinadora Residente de SNU, quien actúa como Co-Presidenta. La Coordinadora Residente comparte la presidencia con el Ministro. El CDN trata los cuatro programas conjuntos, y se reúne de forma semestral. A veces, se reúne el Comité Directivo Ampliado con los jefes y Representantes de las instancias parte del PC. Sin embargo, durante la evaluación, se mencionó la falta de un espacio para reflexionar sobre los cuatro PCs de forma conjunta, y sobre los programas de manera individual. Hasta la fecha, el Comité Técnico no ha aportado mucho al CDN o al CDA.

Comité de Coordinación Técnica

El Comité de Coordinación Técnica está compuesto por la Agencia Líder (OIT), la Institución Líder (el Viceministerio de Juventud) y la Coordinación Técnica. Esta instancia político-técnica de orden gerencial tiene la responsabilidad de la dirección estratégica en la operación e implementación del programa conjunto. Este Comité, creado por la institución líder, nació de la necesidad de coordinar muchos actores (7 agencias y 15 instituciones), y de visualizar el Programa como un Programa Conjunto. El Comité juega un papel articulador y orquesta el PC. El Comité tiene dos Co-Presidentes: El Viceministerio y OIT, los cuales presiden las reuniones del Comité Técnico en alternancia. Al Comité Técnico lo convoca la Coordinadora Técnica. Se formalizó el Comité Técnico con el apoyo del Comité de Coordinación Técnica. Esto ha dado legitimidad al proceso. Igualmente, el hecho de que la Coordinadora del Programa tenga su oficina en el Vice-Ministerio de Juventud es muy importante para asegurar la cercanía a la institución líder y las otras instituciones.

Durante la evaluación se expresaron dudas sobre la estrategia y el programa de trabajo del Comité de Coordinación Técnica, su incidencia, la relación que tiene la gestión de la Coordinación con las derivaciones en términos de obstáculos o posibilidades de los otros espacios de coordinación (Comité técnico, grupos de trabajo, plataformas locales). No es claro si la Coordinación Técnica trabaja en las tareas que le corresponden, aquellas estratégicas, de direccionalidad del programa, o si se diluye en otras de diferente relevancia. Se habló también de la dispersión de información que no siempre confluye como debería en la Coordinación Técnica, lo cual se convierte en limitante.

⁵ Manual Gerencial, Programas Conjuntos del Fondo Fiduciario PNUD-España para el logro de los ODM Oficina de la Coordinadora Residente Sistema de Naciones Unidas, Costa Rica, Enero 2009.

Adicionalmente, la *Junta Directiva Nacional del Consejo de la Persona Joven* asegura una cierta coordinación con el PC, a través de los Viceministros de Juventud, Salud, Trabajo, el INAMU y la Vice Presidencia. Es un espacio muy representativo que puede facilitar aún más el logro de los objetivos del PC.

Comité Técnico

El Comité Técnico es una instancia técnica que tiene la responsabilidad de la coordinación operacional de la implementación del Programa. Está conformado por los funcionarios técnicos de alto nivel de cada una de las agencias del SNU, de las instituciones públicas de Gobierno Central y Local participantes, y el representante de la AECID, así como un representante de la Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Oficina de la Coordinadora Residente.

El Comité asume un rol de liderazgo con las instancias públicas identificadas como el principal asociado en la ejecución de cada programa conjunto. Ha trabajado de manera regular, eficiente y funcional y ha tenido discusiones sustantivas. Hay un Representante titular y un Representante suplente de cada institución, esto precisamente para garantizar permanencia. Se han dado muy pocos cambios y la representación es de muy buen nivel jerárquico. El cambio de gobierno no afectó la conformación del Comité Técnico, excepto en el caso del MEIC quien retiró a sus representantes hasta tanto no definieran sus prioridades internas.

Sin embargo, el Comité es percibido por algunos actores 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. Las reuniones toman tiempo a los actores de las agencias y de las contrapartes nacionales. Por el momento, los mecanismos para que los Grupos de Trabajo y las Plataformas reporten sus actividades al Comité, y para que el mismo provea aportes al trabajo de los Grupos y Plataformas son ad-hoc. Esto se explica, entre otros, por la conformación reciente de varios de estos Grupos. Sin embargo, en esta segunda fase, estos mecanismos parecen insuficientes.

Comité Programático

El Comité Programático se creó posteriormente y no está contemplado en el Manual Gerencial. Está compuesto por los Representantes de agencias de Naciones Unidas. Ha sido un espacio importante para mejorar la coordinación entre las agencias y profundizar el trabajo interagencial, especialmente a partir del 2010. Las reuniones bi-mensuales permiten un intercambio entre las agencias, un monitoreo financiero, una valoración de los avances y retos del PC, y unas discusiones sobre las actividades clave. El Comité da a la agencia líder (OIT) un elemento de gobernanza. Las reuniones han sido sumamente útiles porque el tema interagencial es relativamente nuevo. El Comité ha trabajado de manera regular (una para el arranque, cinco en el 2010), eficiente y funcional (agendas previas, minutas, control de acuerdos), y ha tenido discusiones sustantivas. Para la agencia líder, dar seguimiento a las reuniones y a los acuerdos ha sido una carga de trabajo importante. Es un proceso muy ordenado que permite una buena coordinación entre las agencias. El Comité se beneficia además con la presencia del Oficial de M&E de la OCR dedicado al PC. Las relaciones entre el Comité Programático y el Comité Técnico son buenas y fluidas, pero las relaciones entre el Comité Programático y el CDN o CDA han sido más limitadas.

El Comité ha representado una inversión importante de tiempo teniendo en cuenta que el PC se ha encontrado en un periodo de aprendizaje. Para las agencias que están en otros PCs, el tiempo invertido en reuniones es importante y quizás se podrían tener reuniones mas enfocadas, igualmente se podría aprovechar el tiempo de las reuniones del Equipo de País para efectuar las reuniones posteriormente. Sin embargo estas reuniones y experiencia previa ayudarán a las agencias para trabajar mejor de manera conjunta.

Además de las reuniones del Comité Programático, hay reuniones ocasionales de los Puntos Focales de las agencias de NNUU, que son los representantes técnicos de las agencias.

Como se ha mencionado, mientras los y las Representantes de las agencias se reúnen en el Comité Programático, no hay un espacio similar que reúna las instituciones.

Grupos de Trabajo y Plataformas de servicios

A nivel nacional, los Grupos de Trabajo asociados al resultado 1 se componen de 6 grupos: Grupo de Ventanilla; Grupo de Empleo y Empleabilidad; Grupo de Emprendedurismo; Grupo de Cuido y Grupo de Educación. el Grupo de Migración se conformó recientemente, en Septiembre de 2010. El Grupo de Ventanilla funciona desde al principio del PC. Los grupos facilitan el encuentro de los intereses y responsabilidades de todos los actores. Sin embargo, los Grupos funcionan de manera distinta, algunos siendo más activos que otros. En esta fase del Programa, es un reto importante. En ciertos Grupos, no hay un liderazgo compartido entre las agencias y las instituciones, las cuales tienen a veces un rol secundario. Esto es un problema en términos de apropiación nacional y de sostenibilidad del trabajo a largo plazo. Hay más apropiación en las Ventanillas que en los Grupos de Trabajo. No hay constancia en el personal que representa las instituciones en los Grupos, y a veces el Personal que atiende proviene de una Dirección que no corresponde al PC, lo cual hace el trabajo del grupo poco operativo. El personal asignado esta a menudo sobrecargado. En cambio cuando participan activamente personas de alto nivel, el trabajo del grupo se hace más relevante. Por otro lado, el PC tiene un costo muy alto en términos de participación y presencia del personal de las instituciones en muchas reuniones.

A nivel cantonal el PC ha creado tres Plataformas de servicios con la finalidad de generar un espacio de vinculación de empleo, empleabilidad, emprendedurismo y oportunidades de educación y formación en las comunidades beneficiarias del programa. Las Plataformas están compuestas por las principales instituciones que trabajan en los cantones. Las plataformas han pedido ser capacitadas para trabajar mejor de manera conjunta con el fin de cumplir con los objetivos del Programa. La *primera plataforma* es para el acceso único a servicios, para la vinculación al empleo y el impulso del emprendedurismo de la ventanilla, y se centra en la intermediación, los servicios de cuidado de hijos e hijas de las mujeres que utilizan la ventanilla, las alianzas estratégicas con empresas, y en un programa de emprendedurismo. La *segunda plataforma* facilita el acceso único a los servicios para la empleabilidad y a oportunidades de educación y formación. En esta área, la ventanilla provee: una segunda oportunidad de educación formal no tradicional para jóvenes; “proyectos educativos escolares” que modifiquen la discriminación que afrontan las personas migrantes en los centros educativos; la formación técnica y profesional acorde a las necesidades de la población meta; los programas de formación en el uso de las nuevas herramientas tecnológicas de comunicación e información (TIC’s); y el aprendizaje de un segundo idioma como medio para impulsar la empleabilidad. La tercera plataforma de servicios complementarios facilita el acceso efectivo de las PJ a los servicios que ofrecen las ventanillas.

Comité y Redes cantonales

Con el apoyo del Programa, se creó la Red de Personas Jóvenes de la Ventanilla, que es muy inclusiva (por ejemplo incluye jóvenes de 15 a 35 años, líderes de las comunidades, estudiantes, emprendedores, madres, migrantes, etc.). El PC ha apoyado también la conformación del Comité de la Persona Joven en Upala y Desamparados, que representa los intereses de las personas jóvenes y que funciona muy bien. Previamente, no existía un espacio de coordinación de este tipo para y con las Personas Jóvenes. Eso es un resultado muy importante del Programa.

En Upala, el Comité Cantonal de Coordinación Institucional (CCCI) es otra estructura que funciona muy bien, y a partir de su composición se han creado las plataformas de atención. En Desamparados el CCCI es de muy reciente creación, lo que significa que cuando la Ventanilla inició sus acciones no existía por lo que se dieron a la tarea de conformar el Comité Técnico Local, a partir del cual se han construido las Plataformas de Servicios. Existen también grupos de PJ conformados con el apoyo de MAG y FAO en la zona Sur de Desamparados y en Upala.

f. Cooperación entre Programas Conjuntos y valor agregado en el marco del MANUD

Además del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración, Costa Rica implementa también otros tres Programas Conjuntos: Ventana de Cultura y Desarrollo, Ventana Sector Privado y Desarrollo, Ventana Prevención de Conflictos y Construcción de Paz. Estos programas son unos de los más importantes en la programación de Naciones Unidas en Costa Rica. El mismo Documento de Programa menciona la importancia de una estrategia que intente trabajar por intermedio de grupos temáticos, y que exista una relación entre los objetivos de las Ventanas y los del UNDAF. El documento establecía la posibilidad de que se puedan aprovechar economías de escala que se generen en la utilización de servicios comunes para la operación de los PC, y que se pueda realizar actividades comunes para potenciar los resultados de los PCs. El documento proveía algunos ejemplos de estas convergencias.

En la primera parte del ciclo programático, no ha habido mucha coordinación entre las ventanas del Fondo, que trabajan en los mismos sitios (por ejemplo tres de los cuatro programas trabajan en Desamparados), y a menudo con los mismos beneficiarios.

Sin embargo, existe ahora una articulación mucho mejor con los otros programas conjuntos. Se ha creado un Comité de Convergencia, que tiene como propósito reflexionar sobre la necesidad de convergencia y la recomendación del Secretariado, y las posibilidades reales en este sentido. El Comité, está compuesto por los Coordinadores de los PCs y personal de la Unidad de Coordinación.

Se definieron 4 áreas de resultado que tienen relación directa con las áreas de intervención de la estrategia de convergencia: (i) Políticas públicas (foro en Desamparados de política que tiene incidencia en el área local, capacitación, a largo plazo); (ii) Generación oportunidades de empleo (tecnología CTVA-CTC, TICS UNESCO, incubadora Ventanillas); (iii) Modelos de convivencia; y (iv) Redes sociales de apoyo participación (Redes cantonales juveniles, prevención de la violencia y promoción de la paz, capacitación RAC, violencia, derechos, recuperación de espacios). Al final del 2010, estaban previstos dos Talleres de Convergencia entre los PCs, para las siguientes áreas de resultado: Grupo 1: Generación Oportunidades de empleo; y Grupo 2: Redes sociales de apoyo participación, los cuáles se realizaron en el mes de enero del 2011.

El Programa cuenta también con un modelo de convergencia de los Programas Conjuntos: la Estrategia de Convergencia (EdC), que fue elaborada previamente en el 2010, y tiene tres elementos: “colaborar,

coordinar, converger”.⁶ Los programas conjuntos tienen la necesidad de “colaborar”, es decir, de distribuir entre sí sus productos de modo que las experiencias de unos, o las herramientas desarrolladas, puedan ser de utilidad para los demás. Por otro lado los programas conjuntos pueden “coordinar” el desarrollo de ciertas actividades de modo que obtengan economías de escala. Así algunas tareas específicas pueden desarrollarse de mejor manera si dos o más programas actúan coordinados, así sea para desarrollar actividades o estudios sobre temas afines en poblaciones y territorios comunes, por ejemplo. Finalmente, las tareas de “convergencia” potencian la capacidad individual de los programas conjuntos. Así, mientras colaborar y coordinar es necesario para dar cuenta cabal de los objetivos de los programas, la convergencia genera nuevos resultados que no se obtienen a menos que se actúe cooperativamente.

La Estrategia de Convergencia propone tres objetivos fundamentales: 1. *Asegurar el mayor grado posible de coordinación y colaboración entre los programas conjuntos, con el apoyo de la Unidad de Coordinación* que puede establecer un mecanismo de Panel de Control, con el fin de asegurar la identificación temprana de riesgos de duplicidad, y posibilidades de coordinación en el funcionamiento de los Programas Conjuntos. 2. *Garantizar una intervención territorial incluyente acorde con los principios de calidad de la ayuda, con una incorporación más amplia de todos los actores del desarrollo* en las tareas impulsadas por los distintos proyectos. Por ello es necesario asegurar la presencia de los gobiernos locales de los cantones, donde los programas tienen mayor presencia con el fin de asegurar la conciliación entre los objetivos de los Programas, los intereses de las organizaciones del gobierno central con los de la Comunidad y los actores locales. Esta tarea puede darse en el contexto de Foros Cantonales al menos trimestrales. 3. *Identificar objetivos comunes de gestión del conocimiento derivados de la operación del conjunto de las ventanas*. Según la estrategia, las tareas de gestión de conocimiento para los programas conjuntos, en el contexto de la EdC deben incluir como mínimo la formación de un Fondo de Experiencias, y una caja de herramientas que estén a disposición de nuevas experiencias en el país y en otros países. Esta estrategia de convergencia está bien planeada y es sin duda un logro conceptual.

La Estrategia de Convergencia utiliza un Panel de Control, que es una herramienta de administración que permite, sobre la base de los insumos proporcionados por los Coordinadores de los Programas Conjuntos, identificar con suficiente anticipación oportunidades para acciones coordinadas, intercambio de productos y recursos o control de riesgos de duplicidad. El Panel de Control se ocupará del reconocimiento de los flujos integrales en los cuatro programas conjuntos con relación a las actividades, productos e investigaciones, contrataciones, flujos financieros y de reporte, etc. No incluye la negociación de actividades ya programas o calendarizadas si esto implica dificultades para los Programas Conjuntos. La idea es generar posibilidades de colaboración y coordinación entre PC cuando ello no sea un obstáculo para el desarrollo de las actividades de cada PC. El panel de control será desarrollado por un funcionario responsable de la Unidad de Coordinación.

Todos estos esfuerzos son muy positivos. En particular, 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. El desafío en este ámbito sería el de implementar esta estrategia, identificar sinergias y aprovechar iniciativas comunes. La sede ha indicado que es importante comenzar con su implementación lo antes posible, dar mayor prioridad a los recursos que se están generando en cada uno de los PCs, y no perder el impulso de movilización de esfuerzos de unos y otros.

⁶ Estrategia de Convergencia para los Programas Conjuntos, Fondo para el Logro de los ODM, Carlos Sojo Consultor OCR/SNU, 2010.

Además de los propios programas del FODM, no hay que olvidar la existencia de otras iniciativas paralelas cuyo potencial y recursos también sería importante aprovechar.

El PC está gestionando una cooperación con el PC de Nicaragua para impulsar una campaña que informe y sensibilice sobre la importancia de documentarse antes de migrar a Costa Rica.

Respecto al MANUD, el desafío principal es observar la relación entre el MANUD y el PC en el documento de programa, se indican los resultados del MANUD a los cuales responde el PC. Además, el documento presenta un diagrama que ilustra en particular las relaciones entre el Efecto directo 1 del MANUD, y los dos Productos del PC. Según el último informe semestral, el Programa Conjunto continúa alineado al MANUD correspondiente al periodo quinquenal 2008-2012. Particularmente se constata este vínculo en el informe de revisión anual del MANUD del año 2009 donde se incluyen los resultados obtenidos del SNU con las contribuciones de los respectivos programas conjuntos.⁷ Sin embargo, no se pudieron resaltar en la revisión anual muchas referencias del PC.

g. Modelo de gestión y eficiencia de los procesos

No hay un modelo común de gestión administrativa y financiera para todas las agencias, para la implementación de las actividades del Programa. Esta fue una limitación conocida desde el principio y que fue mencionada en las guías y en el mismo documento de proyecto. Esto no depende de los Programas en el terreno sino de las sedes en las respectivas agencias, y el proceso de reforma no pasa por la unificación en los procesos administrativos. Estos PCs no pretenden unificar los sistemas administrativos de las agencias, así como lo mencionaban los lineamientos de la sede: “Cada organización asumirá la responsabilidad programática y financiera plena de los fondos recibidos del Agente Administrativo y podrá decidir la modalidad de ejecución y la forma de transferir fondos a sus asociados y contrapartes, de conformidad con los reglamentos de la organización”. Por estas razones, la Unidad de Coordinación no dispone, por ejemplo, de su presupuesto común (a través de un *Fondo Canasta*), porque las reglas del MDGF no permiten esta modalidad. En parte debido a estas reglas, en parte a la división de las actividades por agencia, cada agencia ejecuta sus actividades independientemente. El PC se gestiona entonces a partir de la modalidad de cada agencia, por lo tanto de manera muy indirecta.

Bajo estas condiciones, para las agencias ha sido un desafío el adoptar el espíritu de la reforma de las Naciones Unidas. No ha sido posible para el Programa Conjunto a nivel local unificar o simplificar los procesos administrativos. Por el momento, cada agencia tiene su autonomía y el Programa no puede cambiar las reglas administrativas, de reclutamiento, y de suministros de las agencias, las cuales dependen de sus sedes respectivas. Esta situación reduce las posibilidades de ganar mucho en eficiencia y en costos administrativos.

El hecho de que las actividades no se ejecuten de manera común, junto a la ausencia de un sistema único de gestión del programa ha podido dificultar la implementación de algunas actividades y ha resultado a veces en procesos complejos. Dada la variedad de los sistemas administrativos que presenta cada agencia integrante del Programa, el modelo de gestión puede haber contribuido a retrasar la consecución de algunos productos y resultados previstos del programa conjunto. Las maneras de trabajar de las agencias son diferentes y el hecho de que los procedimientos no estén armonizados presenta algunos desafíos adicionales. Para UNICEF y la OIT, el hecho de que el calendario del PC no esté alineado con los de las agencias crea dificultades, porque tienen que desagregar las actividades

⁷ Costa Rica, Revisión Anual del MANUD (2008-2012), 2009, Sistema de Naciones Unidas, Febrero de 2010.

específicas del Programa que no tiene el mismo calendario. Esto implica que cada seis meses, hay un cierre y un inicio programático, para el Fondo o para la sede en Nueva York. Para UNESCO, la información financiera viene de la sede en París.

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. El Programa ha podido aprovechar estas ventajas comparativas en algunos casos.

Es un reto del programa haber avanzado en la consecución de prácticas gerenciales conjuntas que permiten procedimientos comunes entre las agencias. Esta no es una tarea sencilla y requiere que las agencias compartan voluntariamente una visión común de operación de las Naciones Unidas. En la práctica en el mismo seno de funcionamiento de los programas, se invita a las agencias a continuar trabajando de forma individual (Memorándum de Entendimiento de los programas conjuntos). Una oportunidad para avanzar en el trabajo conjunto se ha establecido en los programas conjuntos a través del Comité Programático. En el programa, estas prácticas gerenciales conjuntas han sido asociadas con las reuniones que se llevan a cabo para definir y acordar líneas de acción conjuntas en la implementación de las actividades indicativas del programa. Esta ha sido una práctica común en el programa con la conformación de grupos de trabajo. No parece ser un buen ejemplo de prácticas gerenciales conjuntas. Lo eliminaría.

Bajo el espíritu del programa conjunto también se han promovido la realización de trabajos analíticos conjuntos. En este sentido, el trabajo más sobresaliente es el que se refiere a la elaboración del cuestionario para la encuesta cantonal. Este cuestionario fue elaborado de manera conjunta entre las agencias y contrapartes nacionales. Los informes semestrales proveen una tabla muy útil, donde se señalan los resultados de indicadores asociados a las prácticas gerenciales y trabajos analíticos conjuntos. Es ejemplar como práctica de trabajo conjunto la Propuesta sobre Servicios Financieros y No Financieros para Emprendimientos Juveniles a ser presentada ante el Sistema de Banca para el Desarrollo.

El grado de autonomía de las agencias varía. La FAO es administrativamente considerada muy eficiente, ya que tiene un nivel de autonomía importante en el país. La persona que representa el MAG en el Comité Técnico es de rango alto y tiene también autonomía y capacidad de decisión, lo cual refuerza también la eficiencia de la FAO. Los procesos entre las agencias son considerados por las mismas como bastante rápidos. La sede de la OIT en Ginebra ha comprendido las condiciones en las que se ejecutan los Programas Conjuntos y por esta razón los trámites tienen mayor fluidez (autorizaciones para ciertos montos para los contratos), sin embargo eso no implica que se haya flexibilizado ninguno de los procedimientos.

Las ventanillas han permitido maximizar los recursos y aumentar la eficiencia de las intervenciones. Las empleadas de las ventanillas también pueden referir a los jóvenes migrantes por ejemplo a la OIM o a los servicios de migración. Igualmente, pueden referir a los jóvenes al INA cuando quieren capacitarse. La idea de la ventanilla única ha sido un ejemplo de mejor eficiencia para los jóvenes beneficiarios, que tienen acceso a mucha información en un solo lugar, por ejemplo la Casa de los Derechos en Desamparados, y la Ventanilla en Upala. En Frailes, con la nueva Oficina de la Municipalidad, pronto los jóvenes podrán tener acceso a muchos servicios en un solo lugar. Existe ahora una mayor capacidad de respuesta, y más rápida, de las organizaciones miembro de las plataformas locales, con otras organizaciones, y con la ventana misma.

Cabe mencionar también que en una cierta medida, el Programa está economizando a las instituciones los costos de divulgación, de reclutamientos (por ejemplo en los cursos de capacitaciones), y el desarrollo humano que provee el Programa una base muy sólida para los cursos posteriores y otras actividades de las instituciones que hacen parte de sus actividades regulares, fuera del Programa. Todo esto traduce ganancias en eficiencia.

Sin mecanismos comunes, es más difícil trabajar de manera conjunta. Sin embargo, el consenso general en las agencias es que a pesar de que ha sido un aprendizaje trabajar de manera conjunta y al mismo tiempo eficientemente, no ha habido dificultades importantes que hayan impedido trabajar en la implementación del Programa.

3. Enfoques transversales

La evaluación trató de determinar en qué medida se aplicaron, en la programación del Programa Conjunto, la transversalización de la igualdad de género, el enfoque de juventud, el enfoque de la transculturalidad y el enfoque basado en derechos.

Voces de los y las jóvenes (enfoques):

- ❖ El Programa nos ha brindado mucha información. No sabíamos de todos los derechos que teníamos. Llega a cualquier lugar en donde uno vive.
- ❖ El Programa me ha abierto grandes puertas como madre soltera con dos hijos. Ha logrado llegar a las personas que más lo necesitan.
- ❖ Ha sido tan maravilloso: no sabía mis derechos como extranjera.
- ❖ Ahora mi familia sabe más.
- ❖ Para que continúe el Programa, los beneficiarios deberíamos tener la oportunidad de explicar nuestra experiencia.
- ❖ Es importante saber qué hacer para que nuestros derechos sean efectivos.
- ❖ Estuve esperando dos años para aprender inglés.
- ❖ La Casa de Derechos, pasaba por el frente, pero no sabía lo que era.
- ❖ Yo estudio sin embargo a veces me deprimó, pero sin estudios uno es nadie. Las compañeras de la Ventanilla me apoyan. Sin ellas, no tengo el apoyo de nadie.
- ❖ Es una limitación para mí regresar sola a mi casa a las 8 de la noche, después de los cursos.
- ❖ Es importante presionar a las instituciones para que den la mano a otras personas jóvenes.
- ❖ Tenemos que luchar por nuestros derechos. Somos capaces de exigirlos. A veces, las personas del Gobierno se olvidan de estas comunidades tan desfavorecidas.
- ❖ Tenemos que ayudar a los que han perdido la esperanza.
- ❖ El enfoque de juventud es muy útil. Las juventudes rurales usualmente empezamos al revés en nuestro plan de vida, primero nos casamos, y luego queremos estudiar. A veces nos hace falta información y ayuda para salir adelante y tomar mejores decisiones. Es importante que otros jóvenes no cometan los errores que nosotros hemos cometido. La red quiere encaminar a quienes vienen atrás para hacer mejores trayectorias de vida.
- ❖ Las mujeres tenemos los mismos derechos.
- ❖ El Enfoque de interculturalidad también es muy importante: los jóvenes nicaragüenses son seres humanos, como nosotros.
- ❖ Somos como plantas: necesitamos tierra, agua, abono.

El documento de programa no tiene una sección específica y detallada sobre los principios de programación del UNDAF, el Enfoque Basado en los Derechos Humanos (HRBA), y la igualdad de género

que se consideran indispensables en el trabajo de Naciones Unidas en el marco del UNDAF, en cierta medida, estos se han aplicado también en el programa. Se indica simplemente en el documento que ambos principios, a la vez son objetivos por sí mismos, y representan aspectos centrales de la problemática abordada. Constituyen además bases instrumentales para la eficacia y eficiencia de las estrategias del Programa. El Fondo no ha dado orientaciones específicas sobre estos principios, y el análisis causal, de los roles, y de las brechas de capacidades pero existen pautas en el marco de las instrucciones del UNDAF.⁸

Sin embargo, los enfoques de género y de derechos están presentes en el diseño, en particular en el análisis de la situación con un énfasis en la vulnerabilidad y la disparidad por género, la discriminación que afecta a la mujer en el empleo, y la vulnerabilidad frente a la migración, por ejemplo. En las estrategias y los productos, los enfoques están sobre entendidos. Por ejemplo, ha sido considerado importante llegar a los más vulnerables y en cantones desfavorecidos, con particular énfasis en las mujeres. El Documento de Programa y el Modelo de Atención integran el enfoque de género, pero a nivel práctico no hay habido un acompañamiento y una estrategia precisa sobre la integración de la perspectiva de género. El Programa enfoca una parte de su intervención en la población excluida, y aboga por el desarrollo de intervenciones que promuevan en la práctica la inclusión social de todos los jóvenes y de las mujeres para el goce de sus derechos al empleo decente, a la empleabilidad, y el emprendedurismo.

Sin duda, existe una preocupación sobre cómo integrar estos enfoques en la programación. El informe semestral de Julio 2010 indica que han sido objeto de estudio el Enfoque de Juventudes, el Enfoque de Interculturalidad y el Enfoque de Género. Diversas agencias e instituciones parte del programa conjunto han sido las encargadas de brindar las capacitaciones sobre estos enfoques.

De hecho, los enfoques son presentados con más detalles en el Modelo de Atención Integral de la Ventanilla Única para la Empleabilidad, el Empleo y el Emprendedurismo de las Personas Jóvenes: Enfoque de Juventudes, Enfoque de Género, Enfoque de Interculturalidad, así como algunos conceptos de la Ventanilla como el Trabajo Decente, Empleo, Empleabilidad y Emprendedurismo, y el desarrollo económico local.⁹

Según el informe del Modelo de Atención, 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. El Enfoque de Juventudes ha sido definido por el Consejo de la Persona Joven (CPJ) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y toma como referencia a la Convención Iberoamericana de los Derechos de las Personas Jóvenes (CIDJ) ratificada por Costa Rica en el 2007 y la Política Pública de la Persona Joven (PPPJ) del 2007. El Enfoque de Juventudes se centra en las personas jóvenes, sus condiciones de vida y necesidades particulares. Tiene como fin la visibilización positiva de las personas jóvenes desde el respeto de sus derechos y características propias, reconociéndolas como ciudadanas, sujetas de derechos y como protagonistas del cambio y desarrollo del país.¹⁰ Desde el Enfoque de Juventudes la garantía y exigibilidad de los derechos de las personas jóvenes son fundamentales, así como lo es su

⁸ Para detalles sobre los principios de programación y otros elementos transversales, ver How to Prepare an UNDAF: Part (II) Technical Guidance for UN Country Teams, Chapter II, January 2010. Para pautas sobre su aplicación práctica, ver Guidance Note: Application of the Programming Principles to the UNDAF, January 2010.

⁹ Guía para la Elaboración de un Plan de Desarrollo Personal, “Yo diseño mi ruta de viaje”, Componente Gestión y Emprendedurismo, Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración: Una Ventanilla Para el Empleo Juvenil en Upala y Desamparados, Autora: MSc. Guiselle Paniagua Castro, páginas 11-26.

¹⁰ Consejo de la Persona Joven. El Enfoque de Juventudes: Hacia una visibilización positiva de las personas jóvenes. CPJ-UNFPA: San José, Costa Rica, 2009.

fortalecimiento y empoderamiento para el ejercicio de una ciudadanía plena y efectiva en función del bienestar individual y colectivo.

El Modelo de Atención se nutre también de otros Enfoques, entre ellos el Enfoque de Derechos Humanos, el Enfoque de Género y el Enfoque de Interculturalidad, los cuales serán retomados, según el Modelo de Atención, para fortalecer el trabajo con jóvenes mujeres, jóvenes migrantes, jóvenes rurales y jóvenes indígenas: poblaciones prioritarias para la Ventanilla. Los enfoques de Género e Interculturalidad están descritos en el Modelo. .

La transversalización del enfoque de igualdad de género debería ser una estrategia importante en la implementación de las de las acciones del PC, promoviendo acciones diferenciadas que atiendan las condiciones particulares de las mujeres. El Modelo considera que es importante conocer, y para efectos del trabajo de la Ventanilla es determinante que a los hombres se les haya asignado anteriormente el ámbito público y el trabajo productivo, y a las mujeres el ámbito privado y el trabajo reproductivo, dando como resultado una división laboral por sexo que determina el acceso diferenciado de las y los jóvenes al mercado laboral.

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 Programa hace un esfuerzo para lograr el fortalecimiento de capacidades institucionales de actores estatales, o titulares de deberes, para generar acciones que garanticen el cumplimiento de los derechos de jóvenes en situaciones de vulnerabilidad y pobreza. También el desarrollo de estrategias como las capacitaciones, el Plan de Desarrollo Personal, el acceso a la información, la creación de oportunidades laborales y de generación de ingresos, como la producción y difusión de conocimientos apuntan al desarrollo de capacidades de las y los jóvenes, es decir de los titulares de derechos. Con base en el enfoque de derechos, el PC incluye también un tratamiento específico de la población migrante, con un enfoque educativo y de protección integral, apoyando el desarrollo e integración social plena de los jóvenes.

El documento de Programa y la implementación no indican una atención particular, dadas las varias recomendaciones señaladas por los comités de Naciones Unidas de derechos humanos (por ejemplo Examen Periódico, CEDAW, y Derechos del Niño, etc.) o a la provisión de insumos a los informes de derechos humanos. Durante la evaluación, no se ha podido evidenciar un análisis de las recomendaciones en la implementación, y el PC tampoco parece haber proporcionado información para los informes de los Comités. Es posible que esto se haya efectuado en el marco de las actividades del SNU de manera más amplia, a través del UNDAF o de la Oficina de la Coordinadora Residente.

Durante la evaluación, varios interlocutores observaron que los jóvenes son in-visibilizados, a pesar de la Política Nacional de la Persona Joven, considerada por algunos como débil y optimista. Las y los jóvenes con discapacidad tienen también derechos que no son cumplidos. El Modelo de Atención los incorpora pero el sector no está considerado con necesidades particulares en el Documento de Programa. Algunos opinaron que el PC se exigió mucho con respecto al tema de género por ejemplo, sin embargo, el Documento de Programa tampoco indicaba una estrategia específica para transversalizar la igualdad de género o el enfoque de derechos. El Modelo de Atención dio lugar a discusiones importantes sobre los enfoques, y todo esto es muy positivo. En Desamparados, el PC colabora estrechamente con la Casa de

los Derechos, que tiene una historia muy interesante de cooperación interinstitucional, con el apoyo de ACNUR y ahora las agencias del PC. Otro elemento de implementación del enfoque de derechos es por ejemplo cuando las ventanillas ayudan a personas en situación de extrema vulnerabilidad (migrantes, embarazos, violencia domestica, etc.), y les procuren una nota de recomendación para que sean atendidos en el hospital, incluso si no tienen documentos.

Por otro lado, no proveer el costo del transporte, por ejemplo, para los jóvenes más alejados que quisieran atender capacitaciones puede ser un elemento determinante para que no participen en estas capacitaciones. El tema del cuidado de sus niños debería ser considerado también como un tema de derechos y de género.

Respecto a los jóvenes, el PC juega un papel determinante por el hecho de que los jóvenes mismos, 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, en la parte Sur de Desamparados, donde se han creado cinco grupos de jóvenes con un total de 156 personas. En el ámbito agrícola, usualmente, los productores con los cuales trabajaba el MAG no eran jóvenes. El PC ha facilitado una transición que ha asegurado que se trabaje con los jóvenes. Estos jóvenes empiezan a pedir sus derechos con respecto a la creación de emprendimientos. Estos grupos de jóvenes organizados ofrecen un gran potencial y el PC tiene una incidencia importante en la red local, en articulación con la Ventanilla. El Plan de Desarrollo Personal está también muy enfocado en los derechos, y está influyendo en las relaciones entre los adultos y los jóvenes.

En este ámbito, existe un desafío importante: ¿Cómo articular las demandas de los jóvenes hacia las instituciones? Si a través de las ventanillas, se articulan todas las demandas que se tendrían que atender para responder a los Planes de Desarrollo, las ventanillas no tendrían suficiente capacidad. Es por esto que el PC tiene que potenciar y fortalecer los y las jóvenes para que exijan sus derechos.

El INAMU hizo una presentación sobre la Perspectiva de Género al Comité Técnico.¹¹ En Upala se organizó también un Taller con la Red de Personas Jóvenes de la Ventanilla sobre las acciones para la transversalización de los enfoques del modelo de atención en la ventanilla única para el empleo juvenil.¹²

Uno de los desafíos principales del Programa es asegurar: que sus actividades y que las instituciones y organizaciones que ejecutan actividades incorporen un enfoque de derechos en sus acciones; y que los y las jóvenes participantes en las actividades exijan sus derechos en calidad de titulares de derechos y no de receptores de asistencia, promocionando procesos de fortalecimiento y de construcción de ciudadanía que contribuyan a superar la exclusión.

4. Monitoreo y Evaluación

a. Sistema de M&E

¹¹ Perspectiva de Género, Reflexiones para Programa Conjunto: Juventud, Empleo y Migración INAMU, 2010.

¹² Taller con la Red de Personas Jóvenes de la Ventanilla JEM, Upala, Acciones para la transversalización (mainstreaming) de los enfoques del modelo de atención en la ventanilla única para el empleo juvenil en Upala.

La Gestión basada en Resultados (GBR) y el sistema de Seguimiento y Evaluación (SyE) son fundamentales para la evaluación de los resultados, del impacto y de la sostenibilidad del Programa.

El Marco de Seguimiento y Evaluación del documento de programa incluía los indicadores, algunas líneas de base, los medios de verificación, los métodos de reunión, las responsabilidades y los riesgos y presunciones. El Marco ha sido objeto de una revisión y actualización (indicadores, línea de base y metas). Este proceso se inició en septiembre del 2010 y se está concluyendo al final del 2010. Los puntos avanzados son los siguientes: (i) Propuesta metodológica al Comité Técnico (documento PowerPoint de septiembre 2010 que presenta algunas definiciones, los desafíos actuales, la propuesta de trabajo y el cronograma); y (ii) el Marco de Seguimiento revisado (resultado del Taller con el Comité Técnico ampliado), que incluye ahora unas columnas para los indicadores iniciales del Documento de Programa, los nuevos indicadores sugeridos, los medios de verificación, los beneficiarios, el tiempo o calendario y frecuencia de recolección de datos, las responsabilidades, los recursos, los supuestos y riesgos, y las observaciones. Se creó un Grupo de Trabajo interagencial e interinstitucional para la revisión del Marco de Seguimiento, con el fin de agilizar y conducir este proceso.. Se realizó una primera sesión de validación en noviembre 2010. Queda pendiente trabajar en los grupos de trabajo y con los insumos generados llegar a consensos. Se observa entonces que se han hecho muchos esfuerzos en esta área.

El Marco de Seguimiento revisado parece mejorar el grado de monitoreo y la gestión estratégica del programa. Las columnas que están siendo añadidas con el proceso actual de revisión respecto a la plantilla original del documento de programa deberían proporcionar una información más precisa. Todos estos elementos son sumamente importantes, y representan un logro significativo del Programa, en un área donde existen dificultades en muchos países. También se observa la importancia dada en acordar la periodicidad en la frecuencia de recolección de datos y la definición clara de las responsabilidades de cada actor. Puede ser necesario indicar la frecuencia de medición de los indicadores (como mínimo cada 6 meses para el informe semestral pero idealmente más a menudo) y en la recolección de los medios de verificación. Las actividades de seguimiento en terreno también han resultado de suma importancia. Con el sistema de M&E y de GBR, los esfuerzos de revisión y de mejora sucesivos y en curso, y la integración de líneas de base y de metas, la evaluación considera que se podrá evaluar mejor el PC al final del ciclo.

Se ha hecho un Plan de Monitoreo y Evaluación de los Programas Conjuntos del Fondo ODM en Costa Rica, que es un documento muy bien elaborado. Este documento, explica las consideraciones y procesos seguidos para la conceptualización y operacionalización del M&E, para los programas conjuntos. Incluye el marco conceptual, la estrategia y objetivos, las bases operativas (definición de indicadores, gestión de información, cadena de valor del sistema de gestión de información, informes para los distintos usuarios, y función de comunicación), y finalmente, la estrategia de integración transversal.

Igualmente, se finalizó en mayo de 2010 un documento muy bien elaborado sobre la Línea Base Inicial e indicadores de resultados del Programa orientados a la gestión basada en resultados.

Finalmente, el Programa Conjunto tiene un sistema de gestión sofisticado para apreciar el avance. El Programa esta monitoreado y evaluado desde dos perspectivas de gestión: la Gestión Basada en Resultados, y la Gestión conjunta. Las dos gestiones son complementarias y fundamentales para medir el éxito del Programa. Esto es un logro muy importante del Programa, porque permite apreciar los cambios con base en criterios establecidos con anticipación, y de manera más objetiva. Esto permite valorar los avances con el Índice de Progreso Conjunto. Este tema se trata con más detalles en la sección Avance general del programa conjunto.

Respecto a los desafíos, el informe de misión de la sede de Octubre del 2010 resaltó que la capacidad de conseguir avances se realiza por la capacidad de medirlos. El seguimiento de los programas requiere un sistema de monitoreo incorporado dentro de la estructura de gestión de los programas, como parte de su sistema de mejora continuo, además de la existencia de una unidad común con visión conjunta de seguimiento. La sede observó que los mecanismos de seguimiento pueden constituir interesantes instrumentos de participación y diálogo entre los diferentes actores, además de ser un canal de información y transparencia. Por ello es esencial conseguir la apropiación de las herramientas de monitoreo y evaluación por parte de los diferentes actores implicados en la implementación de los programas, fomentando su participación en las diferentes fases del proceso de seguimiento, desde la recolección de información hasta su análisis. Todo esto dentro del ciclo de mejora continua y de gestión de los programas. Dada esta prioridad de establecer modelos de seguimiento participativos, es importante que los indicadores y los sistemas de recolección de información sean realistas al igual que rigurosos, y tener en cuenta las capacidades de implementación existentes. Deben servir también como base para la generación del conocimiento de una manera simple pero eficaz. La sede también recomendó que dada la prioridad de establecer modelos de seguimiento participativos sería importante que los indicadores y los sistemas de recolección de información fueran realistas al igual que rigurosos, y tener en cuenta las capacidades de implementación existentes.

La cuestión clave en este ámbito es de saber si el Marco de Seguimiento revisado y la Gestión basada en Resultados han sido utilizados realmente para mejorar el monitoreo, la gestión estratégica del programa, y su evaluación. El sistema de M&E parece estar en capacidad de proveer esta información. El Comité Técnico no le ha dado al M&E toda la importancia que amerita para proveer información que sirva para manejar el Programa de manera estratégica y para tomar decisiones sobre eventuales reorientaciones presupuestarias. Esta es un área que ofrece posibilidades de desarrollo. Se ha reconocido de manera unánime durante la evaluación que el Programa necesita poder mostrar los resultados de las capacitaciones a través del financiamiento de emprendimientos, que no se logró asegurar por el momento. Por el momento, el sistema de M&E no ha servido para el análisis de como se podría lograr este objetivo, corrigiendo así un defecto en el diseño y dándole más sostenibilidad al Programa. Los actores reconocen, sin embargo, la importancia de tratar este tema, como lo reflejan las otras secciones de este informe sobre el diseño, los emprendimientos, y la planificación estratégica.

b. Riesgos y supuestos

Algunas dificultades en la implementación representan también riesgos o supuestos del programa conjunto. Por ejemplo, la comunicación fluida entre todos los actores y un buen grado de apropiación de todas las instituciones ha sido supuestos que no se verificaron en su totalidad. Existe ahora otro riesgo importante: la capacidad de los municipios de asumir la responsabilidad de las ventanillas o de otros Programas Conjuntos.

Entre el marco de M&E incluida en el diseño del PC y la última versión del marco (28 de Octubre de 2010), se ha realizado una actualización de los riesgos y supuestos. Adicionalmente se han analizados algunos en los informes, sin embargo, no se ha hecho un análisis sistemático de los riesgos y supuestos en la implementación del PC, a pesar de que se han tomado acciones para mitigarlos.

c. Revisiones e informes

Las revisiones permiten ver cuánto ha avanzado el Programa, establecer prioridades y prever acciones a tomar, y ayudar a reorientar procesos a nivel trimestral, semestral y anual.

El informe semestral de Junio del 2010 (así como el previo informe semestral y el informe anual 2009) proveen una excelente descripción del progreso y de las actividades realizadas, y presenta los resultados, logros y dificultades de manera muy analítica. El informe incluye una sistematización de la experiencia de las ventanillas, que provee información detallada sobre los avances y el proceso.

Cabe resaltar que el Programa ha ido mucho más allá de lo que requiere la sede. La guía utilizada por el Fondo tiene una estructura que lleva poco análisis, y un número límite de palabras para reportar (por ejemplo 150 o 300 palabras) que no siempre permite explicar de manera adecuada los resultados, los procesos, y las dificultades.¹³ Sin embargo, el equipo del Programa otorgó una información muy detallada, haciendo de este informe una fuente de información muy útil para el futuro. Esta información ha sido muy valiosa también para la evaluación intermedia (tanto para el informe de gabinete, como durante todo el proceso de evaluación.). Además los informes proveen una tabla de contenido adicional que sigue los requerimientos de la sede.¹⁴ Si el equipo del programa se hubiera limitado al número límite de palabras para reportar sobre ciertos temas, nunca se hubiera tenido este nivel de análisis y de información. Dado el formato requerido, en muchos países los informes solamente se usan para reportar a la sede. No ha sido el caso en Costa Rica, donde los informes han servido de base para desarrollar un análisis cualitativo escrito, apoyar actividades de comunicación, y facilitar la integración del personal nuevo de las instituciones y agencias, que tiene una fuente de información inmediatamente disponible. El haber utilizado el formato de la sede de manera más flexible ha dado más espacio a los actores para explicar los logros y dificultades, y ha favorecido un análisis más profundo del Programa. Así, los informes podrán ayudar mejor a retroalimentar los resultados en Comité de Gestión, y a apoyar a actividades de comunicación y de sistematización del PC, a nivel nacional y regional.

d. Sistematización de experiencias

Como ya se ha mencionado, el informe anual y los informes semestrales proveen una excelente descripción del progreso y de las actividades realizadas, y van mucho más allá de lo que la sede requiere. Esto es un esfuerzo notable y son productos en sí mismos, dado el nivel de análisis que suministran. Estos informes son de gran utilidad para entender bien la marcha del Programa. Estos informes no solo proveen información detallada sobre los avances, sino también muchos elementos de reflexión, de análisis, y no son solo descriptivos. Además, este nivel de información ha permitido explicar de manera adecuada los resultados, los procesos, y las dificultades. Esto ha sido particularmente útil dado que no todas las actividades del Programa están sistematizadas.

Se destaca en particular la sistematización de la experiencia de las ventanillas del último informe semestral de Julio del 2010, así como la actualización de esta sistematización que se ha hecho al final del 2010.

La sistematización de todas las experiencias más valiosas (para todos los actores nacionales y cantonales, y también para los otros países) no se ha hecho todavía, porque en la lógica de ejecución del PC en los tres años de implementación, la sistematización de experiencias tiene que elaborarse en la base de la experiencia de la primera parte del ciclo.

Sin embargo, cabe resaltar que en algunas líneas de trabajo se ha empezado con la reflexión y promoción de metodologías de sistematización de experiencias. Es especialmente el caso de la

¹³ Informe de Seguimiento de Programa Conjunto Juventud, Empleo y Desarrollo, F-ODM, (Guía para los informes semestrales).

¹⁴ Informe de Seguimiento de Programa Conjunto Juventud, Empleo y Desarrollo, F-ODM, (Guía para los informes semestrales).

experiencia de las ventanillas. En los informes, especialmente el último semestral de Julio del 2010, se ha hecho una “Sistematización de la experiencia de las Ventanillas en los cantones de Desamparados y Upala”. En la misma línea, el Programa acaba de producir un documento muy bien elaborado titulado “Una Ventanilla Única para la Empleabilidad, el Empleo y el Emprendedurismo de las Personas Jóvenes, Sistematización de la experiencia Desamparados y Upala”.¹⁵ Sin duda, el Programa tiene elementos muy innovadores para generar nuevos productos y sistematizar experiencias, y tiene la capacidad de documentar sus experiencias, lo cual es sumamente positivo y útil tanto para el presente como para el futuro.

La identificación e incorporación de las lecciones aprendidas hasta ahora están basadas en la participación efectiva de las agencias y contrapartes en los procesos de planificación, ejecución y evaluación conjunta, lo cual ha permitido retomar las acciones que sí funcionaron, las que son susceptibles de mejorar, y descartar las que no funcionaron. Existe el potencial para una buena sistematización de las lecciones aprendidas en el futuro.

5. Comunicación

Es destacable el trabajo hecho por el programa en el área de comunicación. Este trabajo se hace desde la Oficina de la Coordinadora Residente no solo para este Programa Conjunto sino también para todos los otros. Una persona se dedica a este trabajo a tiempo completo.

La estrategia de incidencia y comunicación de este programa ha sido elaborada y actualmente se encuentra en consulta con los actores del programa. En la estrategia se enmarca la importancia de la comunicación para fortalecer la participación, apropiación y sostenibilidad de las principales acciones del programa después del 2012 y en el contexto de su contribución al alcance de los ODMs al 2015.

La estrategia de comunicación para el Programa Conjunto es una herramienta que busca posicionar el Programa y sus enfoques ante públicos estratégicos en ambos cantones y contribuir al logro de los objetivos del Programa.

Esto se logra a través de una promoción y comunicación centrada en la participación de las personas jóvenes, su apropiación y empoderamiento por encima de los usos convencionales de la comunicación como simples métodos de difusión de información.

Esta herramienta pretende ser un apoyo importante para la divulgación de los resultados, alcances y oportunidades del Programa Conjunto, comunicando las acciones, visibilizando los impactos en las comunidades, construyendo proactivamente una reputación sólida y contribuyendo con la sensibilización de los públicos de interés para generar una mayor participación y apropiación del Programa en los jóvenes entre 15 y 35 años en condiciones de vulnerabilidad social, con énfasis en mujeres y migrantes.

En ese sentido, la estrategia permite consolidar una imagen positiva de “Una Ventanilla Única para el empleo juvenil en Desamparados y Upala” con el fin de proyectar a la población joven beneficiaria y al público en general.

¹⁵ Una Ventanilla Única para la Empleabilidad, el Empleo y el Emprendedurismo de las Personas Jóvenes, Sistematización de la experiencia Desamparados y Upala, Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración, Punto E, Conéctate a las oportunidades, Diciembre 2010.

Por otro lado, la herramienta busca convencer sobre las capacidades de ejecución, fortalecer los vínculos con los diferentes actores clave y ser al mismo tiempo una herramienta de rendición de cuentas que facilite de manera transparente el trabajo realizado en el accionar del Programa Conjunto tanto al donante como al MDGF y demás participantes.

De esta manera, la estrategia permite entonces el desarrollo de un sistema comunicativo confiable en el cual se compartan los planes, los problemas y los logros del Programa Conjunto.

Es así como la estrategia pretende visibilizar los impactos, logros y trabajos que se realicen en estas áreas, así como apoyar y divulgar los trabajos que se efectúen con las comunidades de Desamparados y Upala para propiciar un mayor involucramiento de los beneficiarios en el Programa y una mayor apropiación

Se realizó también un importante Taller sobre la Estrategia de Comunicación en Abril del 2010

Se hizo también un Protocolo de comunicación de los Programas Conjuntos, un Libro de Marca de los Programas Conjuntos, una presentación y material sobre la imagen gráfica de ventanilla y un Manual de imagen "Punto e".

En el marco de este programa se han hecho dos Boletines de comunicación, un Brochure del Programa Conjunto, un Librito de la Casa de Derechos, un Panfleto, y se produce un Calendario mensual de todas las actividades del Programa.

C. Nivel de Resultados

En este nivel, la evaluación se concentró en la apreciación del progreso en el logro de los efectos directos y productos, en el nivel de ejecución del Programa, en la sostenibilidad y en la ampliación del Programa.

1. Eficacia

a. Avance general del programa conjunto

El programa conjunto tiene un sistema de gestión sofisticado para apreciar el avance. El Programa es monitoreado y evaluado desde dos perspectivas de gestión: la Gestión Basada en Resultados, y la Gestión conjunta. Las dos gestiones son complementarias y fundamentales para medir el éxito del programa.

La **Gestión basada en Resultados** se orienta a demostrar los productos, resultados e impacto que el programa tiene en su contenido, lo cual significa concretar una efectiva planificación que se traduzca en términos de metas, calidad, riesgo, tiempo y costo. Bajo este espíritu, la gestión basada en resultados invita a establecer las estrategias y los mecanismos donde el enfoque del trabajo este orientado a mejorar el desempeño. Así, la gestión para resultados debería orientar las acciones de los actores del programa en la provisión de productos para alcanzar metas cuantificables, de manera eficiente; también en promover la toma de decisiones con base en evidencia, y buscando una mayor eficiencia y efectividad en el uso de los recursos.

La **Gestión Conjunta** se refiere a los logros alcanzados en la programación conjunta del programa, en los avances en el empleo de procedimientos comunes de las agencias, el funcionamiento de estructuras técnico-operativas conjuntas que permitan valorar el trabajo conjunto efectivo de los actores.

La medición del progreso del programa desde la perspectiva de la gestión basada en resultados y la gestión conjunta se determina en función de la valoración del desempeño del programa conjunto a través del Índice de Progreso Conjunto (IPC).

Índice de progreso conjunto = Valoración de la gestión conjunta + Valoración de la gestión basada en resultados

En términos numéricos se planteó la ponderación del IPC en 100 puntos, donde la gestión conjunta fue valorada en 40 puntos y la gestión basada en resultados en 60. Las ponderaciones de las variables de las respectivas gestiones del programa fueron basadas en un numeral 1 y multiplicadas en función de la ponderación general de la gestión. El informe semestral incluye una tabla muy bien hecha donde se muestra el puntaje de las respectivas gestiones del programa, y los criterios utilizados en detalle, para los dos tipos de gestión.¹⁶

Los criterios utilizados para la gestión conjunta son los siguientes: la coordinación conjunta (10 puntos), la participación efectiva de los actores locales y nacionales (10), los procedimientos conjuntos que se han llevado a cabo en el marco del programa (10) y las estrategias asociadas a la consecución de la Declaración de París en el SNU (10).

Los criterios utilizados para la Gestión basada en Resultados son los siguientes: el avance programático y financiero (12 puntos), los resultados concretos alcanzados (18), el grado de satisfacción de los beneficiarios (18) y el grado de apropiación y sostenibilidad de las acciones del programa (12).

Adicionalmente, para catalogar el progreso general del programa se estableció una escala de valoración de 0 a 5, donde 0 representa un progreso nulo, 1 un progreso limitado, 2 un progreso moderado, 3 un progreso adecuado, 4 un progreso alto y 5 un progreso sobresaliente. En otra tabla se ilustra esta escala y el progreso que representa en la gestión conjunta y en la gestión basada en el programa.¹⁷ El puntaje conjunto corresponde al valor alcanzado del Índice de Progreso Conjunto.

La evaluación intermedia considera muy útil este sistema de gestión porque permite valorar y apreciar el progreso del Programa de manera más estructurada y sistemática, a diferencia de apreciaciones generales que se podrían hacer sin criterios previamente establecidos.

En Junio 2010, el informe semestral consideró que el nivel de avance programático general del Programa era valorado en el rango de 0 a 25%. Sin embargo, no se entiende bien a qué nivel está el Índice de Progreso Conjunto que debería representar la síntesis de la gestión conjunta con la gestión basada en resultados. El sistema es un poco complejo y quizás se podría simplificar un poco. Igualmente, se podría explicar de manera más detallada como se determinan los niveles de avances, y que significan.

En las dos secciones siguientes, se analizan los principales avances del Programa, utilizando dos fuentes principales: los documentos que han sido proporcionados al consultor por el Secretariado y el equipo del programa, y las entrevistas y reuniones realizadas durante la misión de evaluación. Cabe destacar que el informe anual y los informes semestrales proveen una excelente descripción del progreso y de las actividades realizadas, y van mucho más allá de lo que la sede requiere. Esto es un esfuerzo notable y estos informes son productos en sí mismos, dado el nivel de análisis que suministran, y son de gran utilidad para entender el progreso del Programa.

¹⁶ Informe Semestral, Enero-Junio 2010, página 14.

¹⁷ Informe Semestral, Enero-Junio 2010, páginas 14-17.

Los principales logros son presentados a continuación para cada uno de los dos Resultados, con una descripción de los principales productos y documentos. Como se puede observar, el Programa ha producido una cantidad muy significativa de productos y resultados tangibles, que podrían tener un potencial enorme para generar efectos positivos en la población meta, así como aportar metodologías innovadoras en el área del empleo, en particular en lo que se refiere al tema de la ventanilla y del Plan de Desarrollo Personal.

Como los informes y documentos producidos lo sugieren, el programa cuenta con una buena participación y apropiación del Gobierno, y responde a las prioridades nacionales identificadas, a pesar de algunas dificultades. El PC ha logrado completar la elaboración de ciertos productos clave, y puede orientar e informar las políticas públicas.

b. Avance programático del Resultado 1

El primer resultado (Efecto 1) implica poner en marcha un programa integrado (ventanilla) que les facilita el acceso a oportunidades y servicios que mejoran la vinculación laboral, la empleabilidad y el emprendedurismo a los jóvenes en situación de vulnerabilidad, con especial atención a mujeres, migrantes, de las comunidades de Upala y Desamparados.

Para lograr este resultado se ha avanzado en sus tres productos. El primer producto se refiere a la creación e implementación del modelo de atención integral de las ventanillas para el empleo juvenil en Desamparados y Upala. El segundo y tercer producto determinan el funcionamiento de las plataformas de servicios con la finalidad de generar un espacio de vinculación de empleo, empleabilidad, emprendedurismo y oportunidades de educación y formación en las comunidades beneficiarias del programa.

Producto 1.1 Modelo de atención integral de las ventanilla para el empleo juvenil¹⁸ en Upala y Desamparados; Producto 1.2 Plataforma de acceso a servicios para la vinculación al empleo y el impulso del emprendedurismo de los jóvenes en la ventanilla; y Producto 1.3 Plataforma que facilita el acceso único a servicios para la empleabilidad y a oportunidades de educación y formación en las comunidades seleccionadas, creada y funcionando.

El resultado 1 tiene *un alcance local*, principalmente en las comunidades de Desamparados y Upala. Este resultado principalmente se orienta a la implementación de un modelo de atención integral a través del funcionamiento de las ventanillas de empleo juvenil. Para esto se constituyen plataformas de acceso a los servicios de empleo, empleabilidad, emprendedurismo y oportunidades de educación y formación de jóvenes en los cantones de Upala y Desamparados.

Los recursos financieros operativos de este resultado representaron el 74,7% del total de los recursos financieros operativos del primer año del programa y concentra las actividades indicativas vinculadas a la fase de estudios, diagnósticos, mapeos y encuestas del programa.

En Junio 2010, el informe semestral consideró que el nivel de avance programático de este resultado era en el rango de 0 a 25%.

¹⁸ El cambio del nombre de la ventanilla de “empleo juvenil” a “empleabilidad, empleo y emprendedurismo” permite precisar y constatar su ámbito de acción y el abordaje integral que implica su implementación.

Se ha elaborado de forma conjunta el documento de *Modelo de Atención Integral de las Ventanilla para la Empleabilidad, Empleo y Emprendedurismo de las Personas Jóvenes*. Este proceso se ha visto alimentado desde los avances en cada uno de los productos esperados localmente.

Se destacan distintos resultados de los tres productos que conforman la puesta en marcha de la ventanilla en Desamparados y Upala, los cuales están detallados en el informe semestral (páginas 37-48).

Con respecto a los **logros principales de este primer resultado**, se puede mencionar lo siguiente.

Uno de los productos más importantes del Programa es el **Modelo de Atención Integral de la Ventanilla** para la Empleabilidad, Empleo y Emprendedurismo de las Personas Jóvenes.¹⁹ Como lo indica el informe semestral, las acciones de la Ventanilla se estructuran y organizan a partir del Modelo de Atención Integral, el cual describe el proceso de atención de las personas jóvenes en función del Plan de Desarrollo Personal (PDP). El Plan se elabora partiendo de las necesidades de la persona joven, contemplando la consecución de servicios integrales para lograr la garantía y exigibilidad de los derechos humanos y laborales de los jóvenes, con el fin de avanzar hacia la consecución de un trabajo decente.

El **Plan de Desarrollo Personal**, “Yo Diseño mi Ruta de Viaje”, que el Programa elaboró, es una Guía de suma relevancia para los jóvenes, que se utiliza en las capacitaciones.²⁰ Esta Guía se ubica en el proceso de MAG-FAO, que se aplicó en una ocasión a grupos en ambos cantones. Hubo un acercamiento entre UNFPA, CPJ y FAO orientado a la búsqueda de una estrategia conjunta de PDP extensiva a Ventanillas y se está elaborando una propuesta de versión oficial del documento, más sensible a las necesidades del programa. Esta guía tiene un formato muy agradable y muy fácil de usar. Usa un lenguaje sencillo y gráfico que explica cómo se deben considerar las características internas de las personas y los factores externos del entorno en la definición de las metas de desarrollo personal. Para ilustrar el concepto de “Plan de Desarrollo Personal”, éste es comparado, a través de toda la guía, con un plan de viaje en automóvil que consta de cinco partes: 1. Decidir la actitud ante el viaje, 2. Practicar la estrategia de conducción del auto, 3. Buscar información para elegir el destino, 4. Definir el destino del viaje y 5. Realizar y evaluar el viaje. Esta guía forma parte de una propuesta pedagógica que pretende formar competencias para la toma de decisiones en las personas jóvenes. Fue diseñada con una serie de elementos para facilitar, estimular y motivar el aprendizaje, de manera que los jóvenes encuentren accesible el mensaje que se desea transmitir. La guía se complementa con una serie de actividades que tienen como principal objetivo acompañar a los participantes en la construcción de su “Plan de Desarrollo Personal”. Para ello se crearon una serie de estrategias de aprendizaje que permitirán a los jóvenes integrar a su forma de pensar los pasos a seguir para llevar a cabo su sueño de convertirse en microempresarios, empleados calificados o profesionales. Finalmente la guía invita a los participantes de este proceso a aprovechar esta herramienta y a concretar sus sueños, con el acompañamiento de los consultores del Componente Gestión y Emprendedurismo en la fase de plan de negocios y con los servicios de la Ventanilla.

¹⁹ Modelo de Atención Integral de la Ventanilla Única para la Empleabilidad, el Empleo y el Emprendedurismo de las Personas Jóvenes, Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración, Consultora: María Lourdes Xirinachs Batalla, Junio 2010; y los Anexos.

²⁰ Guía para la Elaboración de un Plan de Desarrollo Personal, “Yo diseño mi ruta de viaje”, Componente Gestión y Emprendedurismo, Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración: Una Ventanilla Para el Empleo Juvenil en Upala y Desamparados, Autora: MSc. Guiselle Paniagua Castro.

Las capacitaciones en el **Plan de Desarrollo Personal** han sido sumamente apreciadas por los beneficiarios, como lo demuestran sus propias palabras de los jóvenes encontrados durante la evaluación. Cabe resaltar también la apreciación evidente que los jóvenes tienen para los capacitadores que han dado estas capacitaciones, en los dos cantones, incluyendo Frailes.

Voces de los y las jóvenes (Plan de Desarrollo Personal):

- ❖ El Programa nos ha ayudado a conocer la forma de pensamiento de los demás, a crecer, a relacionarnos, a hablar, a conversar de nuestros problemas.
- ❖ El Programa ha sido un éxito. Es importante darle continuidad, y que se vuelva permanente.
- ❖ Los jóvenes tenemos miedo, crecemos con la perspectiva de mantener un perfil bajo. Tenemos miedo a tomar riesgos, a realizar otros cultivos, a ver otras alternativas. El Programa nos ayudó a salir de nuestra rutina, a ver las oportunidades.
- ❖ Me ayudó en mi desarrollo: ahora todos tenemos una meta que queremos alcanzar.
- ❖ El Programa mejoró mi autoestima. Todas las capacitaciones están enfocadas en la parte técnica pero no en el desarrollo personal, nuestras habilidades. La capacitación en desarrollo humano fue muy útil para la capacitación en emprendedurismo.
- ❖ El Programa ha sido muy provechoso, me ha ayudado a soñar, ha sido una bendición. Del año pasado he cambiado la forma de ver las cosas, tengo muchos planes y cosas que quiero lograr. La comunidad de Upala ha sido marginada, y a veces las PJ no piensan en sus planes de vida, en metas y sueños. El PC me ha ayudado a ver aquello que tenía dormido, ahora reconozco mi potencial.
- ❖ Me desenvuelvo con más libertad, estoy más motivada. Yo soy madre soltera y esta es una oportunidad que se me brinda para salir adelante y superarme, para ofrecer a mis hijos una mejor calidad de vida.
- ❖ Las muchachas me dijeron que podía seguir adelante, desarrollarme como persona, aspirar a oportunidades, ofrecer a mi familia opciones.
- ❖ He recibido mucho apoyo, solidaridad, la gente me ha ofrecido ayuda, que nunca esperé recibir; ni tenía idea que había gente como yo, en necesidad, y gente como la del PC que dan opciones. He recibido cosas que no esperaba. Estoy interesada en apoyar en todo lo que se ofrezca.
- ❖ Este Programa es lo que nos hace fuertes.
- ❖ Para cualquier joven en el mundo, sería necesario un curso de desarrollo personal. Nos va abriendo unas puertas para tener un futuro mejor. No vamos a ser las mismas personas que éramos cuando empezamos.
- ❖ Tengo más seguridad en mí mismo, para ver qué voy a hacer.
- ❖ Aquí somos una pequeña parte de la Red, pero tiene de 25 a 30 personas. Hay tanta interacción que somos una familia. Es importante fortalecernos, apoyar a otros jóvenes, llevarles la información a otras comunidades.
- ❖ Las personas jóvenes de la red no somos los únicos que tenemos problemas o dificultades, sino que reconocemos que hay muchas personas jóvenes que quieren salir adelante, con base en un esfuerzo que hasta ahora se estimula.
- ❖ Yo soy parte de la Red de PJ, y quiero compartir con otras PJ la seguridad en mí misma que he adquirido gracias al Programa, las ganas de seguir luchando por las metas. No quiero que esto quede solo en unas cuantas PJ, sino transmitirlo a la gente de las comunidades.
- ❖ Soy parte de la red, el PC ha sido provechoso, me ha permitido salir adelante, volver a soñar, imaginar proyectos, y poder cumplirlos.
- ❖ Tenemos el recurso humano para comunicar lo que se quiere hacer. *“La ventanilla es la cabeza, el corazón, los pies y las manos del Programa Conjunto en Upala. La RED somos los ojos, las manos y la voz de la Ventanilla en las Comunidades”.*

El Modelo de Atención busca orientar y articular los servicios de instituciones, organizaciones y municipalidades, para contribuir a mejorar sus condiciones de empleabilidad, empleo y para el desarrollo de iniciativas productivas. Si bien estas estrategias de intervención aún se encuentran en proceso de ejecución-construcción y será necesario validarlas de manera práctica y ajustarlas de acuerdo a la experiencia, es indudable que son resultados de mucha trascendencia durante este período. Este modelo se elaboró de manera participativa y es el instrumento de articulación de las acciones y servicios dirigidos a las personas jóvenes que se desarrollan en el marco del PC. El documento del Modelo incluye una primera sección sobre el enfoque y los conceptos de la Ventanilla Única donde describe el Enfoque de Juventudes como Enfoque central del modelo, así como otros enfoques que lo apoyan; y los Conceptos de Trabajo Decente, Empleo, Empleabilidad, Emprendedurismo y Desarrollo Económico Local que orientan a la Ventanilla. La segunda sección describe la Ventanilla en sí y su Modelo, el perfil de la población que se atenderá y las condiciones que se requieren para que el modelo propuesto pueda operar dentro de la Ventanilla. La última sección, sobre el proceso de atención integral, describe la manera en que se hace operativa la Ventanilla, vinculando las necesidades de las personas jóvenes, con los servicios que ofrecen las instituciones. Es decir, describe el Modelo de Atención. En los “Anexos” se brindan herramientas muy importantes para la puesta en práctica de la Ventanilla.

- La primera herramienta es la descripción del equipo de trabajo de la Ventanilla, con los Términos de Referencia del Coordinador/a y Profesionales, que incluye unas recomendaciones sobre su sostenibilidad en los gobiernos locales.
- La segunda herramienta es el Cuestionario para el Mapeo de Servicios de Instituciones y Organizaciones Locales. El último informe semestral explica que el cuestionario se aplicó a las Instancias Asociadas²¹ con la idea de contar con un directorio de servicios locales disponibles para atender las necesidades de las personas jóvenes, que sería utilizado para ofrecer los servicios a las personas jóvenes. Este proceso tuvo como objetivo: la consecución de un panorama completo de la cantidad, calidad y tipo de servicios a los que pueden acceder las personas jóvenes en los dos cantones, la identificación de los servicios que requieren las personas jóvenes; la realización de la inserción de la Ventanilla JEM en la comunidad; y la generación de sinergias que posibilitan el trabajo conjunto con las instituciones locales y las agencias e instituciones involucradas en la ejecución del PC. El informe semestral incluye este cuestionario de suma importancia, en sus propios anexos. Según la última presentación al CDN, ahora hay 98 instituciones que son parte de la Cartera de Servicios, debidamente documentada en un Directorio de Instituciones.
- La tercera herramienta es el cuestionario para la Encuesta sobre la Realidad de las Personas Jóvenes de los Cantones, que el Programa utiliza para los beneficiarios de la ventana. El informe semestral señala que este cuestionario fue elaborado de manera conjunta entre las agencias y contrapartes nacionales, y que es el trabajo que más sobresale en la realización de trabajos analíticos conjuntos.
- La cuarta herramienta es una descripción de las normas internacionales pertinentes para la ejecución de la Ventanilla, incluyendo unas consideraciones para el marco legal del Modelo de

²¹ Las instituciones, organizaciones, y el gobierno local, con acompañamiento de las agencias del SNU son quienes ofrecerán los servicios promovidos desde la Ventanilla, a ellas se les denomina “Instancias Asociadas” en la ejecución.

Atención Integral, la Constitución Política de la República de Costa Rica, la normativa internacional y un listado interesante de los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, así como una descripción de la legislación interna pertinente.

El Modelo de Atención y sus herramientas son logros muy significativos del Programa, junto a las Ventanillas. Se realizó un trabajo de valoración inicial sobre el funcionamiento de las ventanillas.²² El informe tuvo como propósito incluir sugerencias preliminares para la sistematización y desarrollo del componente de formación humana contemplado en la atención de “La Ventanilla Única en Desamparados y Upala”. Adicionalmente, como se ha mencionado en la sección sobre la sistematización, cabe mencionar que el último informe semestral provee también una excelente **sistematización de esta experiencia de la Ventanilla**.²³ Esta incluye una contextualización, una descripción de la Ventanilla, los servicios ofrecidos a través de las Ventanillas, la metodología de trabajo, los productos alcanzados, consideraciones sobre la prestación de servicios y atención a las personas jóvenes, y la percepción del impacto. Finalmente, el Programa acaba de producir al final del 2010 un documento muy bien hecho intitulado “Una Ventanilla Única para la Empleabilidad, el Empleo y el Emprendedurismo de las Personas Jóvenes, Sistematización de la experiencia Desamparados y Upala”.²⁴

Es importante destacar algunos **valores agregados de las Ventanillas**, que fueron mencionados durante la evaluación. Las Ventanillas han servido para articular instancias locales que antes no trabajaban juntas de manera sistemática. Esto implica eliminar las duplicidades, no “pelearse” por los beneficiarios y hacer más eficientes los procesos. Las Ventanillas han fortalecido mucho las redes ya existentes (por ejemplo, la Red del Migrante en Upala) o bien han creado otras que antes no existían (Red de Personas Jóvenes, y Red Virtual Empresarial de Upala; Comité Técnico Local en Desamparados). Existe ahora una estrategia de intervención a nivel local muy integrada. El PC está organizando a los jóvenes en forma grupal, para que ellos mismos exijan servicios que respondan a sus necesidades. Existe también una valoración muy positiva de las instancias y los beneficiarios, del trabajo de todo el personal de las Ventanillas de Desamparados y Upala.

Sin embargo existen **restricciones de acceso a los productos y servicios** que el propio PC ofrece, especialmente a través las Ventanillas, y que no se han resuelto (no se cierra el “círculo de desarrollo”). Estos incluyen los servicios de cuidado que faltan, impidiendo a las jóvenes madres en particular aquellas que atienden los cursos de capacitación, que tengan una solución de cuidado apropiada. Ver el párrafo siguiente sobre este tema. No existe la disponibilidad de recursos de transporte para una persona joven en área rural o alejada del centro donde se recibe el servicio. Los y las jóvenes migrantes no pueden acceder a muchos de los servicios ofrecidos en las Ventanillas si no están regularizados. Estas personas no se regularizan porque no pueden pagar los elevados costos de regularización. Por el momento, el PC no ha encontrado una solución a este problema. El financiamiento para las y los jóvenes emprendedores es otro buen ejemplo del círculo de desarrollo que el Programa no cierra.

Voces de los y las jóvenes (cuido y transporte):

²² Valoración sobre gestión de las ventanillas, Informe Avance Consultoría “Asistencia Técnica para apoyo a la Ejecución de los Planes Anuales de Trabajo: “Apoyo a la consolidación de la rectoría del Consejo de la Persona Joven” y “Programa Conjunto: Juventud, Empleo y Migración”: Ventana Juventud, Empleo y Migración (Borrador interno), Aixa Ansorena M., septiembre, 2010.

²³ Ver Informe Semestral, páginas 25-35.

²⁴ Una Ventanilla Única para la Empleabilidad, el Empleo y el Emprendedurismo de las Personas Jóvenes, Sistematización de la experiencia Desamparados y Upala, Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración, Punto E, Conéctate a las oportunidades, Diciembre 2010.

- ❖ Soy madre. Uno de los obstáculos que he tenido para participar en las capacitaciones ha sido el cuidado de mis hijas. No las puedo dejar con nadie especialmente cuando no tengo dinero para pagar a alguien más.
- ❖ Las muchachas de la ventanilla me han permitido llevar a mi bebé a la capacitación.
- ❖ Yo vivo muy lejos. El autobús sale del centro a las dos del día y después no puedo regresar a mi casa.

El Programa produjo también **un Mapeo y caracterización de la situación de la oferta de servicios en el cuidado de niñas y niños** en Desamparados y Upala. Se realizó este diagnóstico muy útil sobre la oferta de servicios de cuidado y atención integral de niños y niñas con algún grado de dependencia a cargo de jóvenes (15-35 años) en Desamparados y Upala.²⁵ Con el fin de realizar aportes a la discusión sobre la corresponsabilidad social en el cuidado de niñas y niños y de favorecer la formulación de propuestas para fortalecer y ampliar las opciones existentes no sólo en cobertura, sino también en la integralidad de los servicios, UNICEF e INAMU impulsaron este Mapeo, que pretende informar acerca de la situación de los servicios de cuidado en los cantones de Desamparados y Upala. Esta investigación es importante porque permitió realizar un diagnóstico de la oferta de servicios especialmente para adolescentes madres y población migrante, y conocer su situación actual en el nivel local (mapeo, modalidades, capacidad, cobertura, infraestructura, población atendida, existencia de respaldo institucional, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), enmarcado a su vez en un panorama general de la situación de la oferta institucional de dichos servicios en el nivel nacional. El diagnóstico permitió también explorar las necesidades, recursos y oportunidades de los servicios de cuidado identificados en estos cantones, para su mejoramiento en coordinación con instituciones y otros actores locales involucrados.

Sin embargo, la actuación del Programa en este ámbito parece ser insuficiente. El Documento de Programa estipulaba que el tema de cuidado iba a ser abordado a través del diseño e implementación de un programa de servicios e infraestructura para las hijas e hijos de las jóvenes que utilicen los servicios que ofrece la ventanilla. Por otro lado, estaba también previsto que este programa iba a fortalecer, aumentar y mejorar las instancias y las opciones locales que ofrecen los servicios en Infraestructura Social de Cuido, tanto desde el punto de vista de las necesidades de las personas menores de edad, como desde el enfoque laboral que contempla el derecho de las madres de tener este servicio de apoyo. Desde este punto de vista, existe una relación importante entre el trabajo de UNICEF a nivel nacional sobre este tema, y el impacto que va a tener en las zonas donde se ejecutan los programas conjuntos.

Durante la evaluación, muchos jóvenes e interlocutores opinaron acerca de la **falta de un servicio mínimo de cuidado alrededor de las capacitaciones** del Programa. Esto es un factor limitante, especialmente para las mujeres jóvenes que tienen niños pequeños, porque les impide a veces participar en las capacitaciones, o las distraen cuando logran participar porque tienen que estar con sus niños, lo cual no es ideal para los otros participantes del curso tampoco. Esto es una tarea pendiente que no se ha resuelto en la primera fase del ciclo. Hay expectativas fuertes de que se resuelva lo más rápidamente posible. Se organizó una entrevista específica del consultor con UNICEF, para revisar esta situación con más detalle. UNICEF indicó que no hace entrega de servicios directos en países de renta media como Costa Rica. Se estudió la utilización de otros mecanismos, dada la demanda fuerte de tener este servicio de cuidado a la mayor brevedad posible, por ejemplo a través de ONG o de los hogares comunitarios, y parece que existen varias posibilidades con las ONGs, el Ministerio de Salud, etc. Por otro lado, UNICEF ha estado muy involucrada en el lanzamiento de la Red Nacional del Cuido, que es una

²⁵ Mapeo y caracterización de la situación de la oferta de servicios de cuidado de niñas y niños en Desamparados y Upala, Diagnóstico sobre la oferta de servicios de cuidado y atención integral de niños y niñas con algún grado de dependencia a cargo de jóvenes (15-35 años) en Desamparados y Upala, Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA), 21 de julio de 2010.

prioridad muy importante en la nueva administración. Inmediatamente después de las elecciones que tuvieron lugar en febrero del 2010, la nueva Presidente del País envió una delegación de alto nivel para reunirse con UNICEF y en Junio del 2010, se firmó el Plan de Acción sobre el tema del cuidado. En este sentido, UNICEF ha podido influir en las políticas con respecto a este tema. Se obtuvieron logros estratégicos con pocos fondos disponibles del PC. Desde este punto de vista UNICEF se encontró con un escenario completamente diferente de lo que estaba previsto en el Documento de Programa. Fue la impresión de varios interlocutores que el trabajo positivo a nivel nacional no debería detener el trabajo previsto en el Programa con respecto al cuidado de los niños y las niñas durante las capacitaciones financiadas por el Programa.

Posteriormente a la misión, UNICEF indicó que el rol y la visión de UNICEF es apoyar en el fortalecimiento y construcción de las capacidades institucionales en materia de cuidado y desarrollo infantil a nivel local y central, por lo que los recursos asignados al componente de cuidado deben de servir como incentivo para la mejora y fortalecimiento de las instituciones, que por ley cuentan con el mandato de ofrecer servicios de cuidado a niños y niñas. Estos servicios deben ser de calidad y tomar en cuenta las necesidades y velar por los derechos de las personas menores de edad. Respecto al Grupo de trabajo de cuidado, con el fin de mejorar la coordinación y cooperación de la agencia y contraparte líder del componente de cuidado, UNICEF e INAMU han realizado una reunión en la que se trazaron mecanismos de coordinación y comunicación. La elaboración del plan de trabajo de año 2 del componente de cuidado ha sido un esfuerzo compartido. En relación con los servicios de cuidado para hijas e hijos de jóvenes que utilizan los servicios de la ventanilla, el plan de trabajo del año 2 contempla soluciones al cuidado de los hijos e hijas de las mujeres que participan de los procesos de las Ventanillas. UNICEF brinda asistencia técnica al Gobierno de Costa Rica en la conformación y consolidación de la Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil (RNCDI). Dicha asistencia comprende, pero supera, los recursos y resultados perseguidos en el componente del PC. Al ser Upala una de las comunidades priorizadas por el Gobierno en lo que a la conformación de la RNCDI respecta, se están canalizando recursos y articulando esfuerzos entre el nivel central y el nivel local, de cara a apoyar la construcción de un centro de cuidado y desarrollo infantil para el cantón de Upala. Los recursos que se están transfiriendo para dicha construcción, son recursos públicos en su totalidad, y su asignación ha corrido por parte del Ministro de Bienestar y Familia en coordinación directa con el gobierno local. No obstante, y al estar UNICEF brindando asistencia al Ministerio de Bienestar Social y Familia (MBSF) en la construcción de la Red, e impulsar en coordinación con dicha contraparte el que los cantones de Desamparados y Upala sean incluidos como espacios para el pilotaje de los esfuerzos de fortalecimiento de los servicios de cuidado y atención integral a la primera infancia -ya ahora sí en referencia a los recursos y resultados perseguidos también en el PC en cuanto a esta última acción-, UNICEF está efectivamente apoyando, de forma indirecta, la construcción de dicho centro.

El Programa realizó también un **Estudio de Prospección de Empleo Juvenil y Migración** en los Cantones de Desamparados y Upala.²⁶ En el estudio participó un valioso equipo de profesionales. El documento entrega también la información primaria más relevante del trabajo de campo realizado con empresarios de las zonas de estudio, quienes brindaron información importante acerca del empleo juvenil y la migración. El estudio presenta un análisis de los dos cantones respecto al empleo juvenil y a la migración. Para la recolección de la información se realizó una encuesta representativa a empresarios del cantón de Desamparados y un Censo de las empresas formales del cantón de Upala. Este estudio es sin duda alguna muy importante para el PC, con el fin de entender bien las necesidades en las zonas de

²⁶ Estudio de Prospección de Empleo Juvenil y Migración en los Cantones de Desamparados y Upala, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Estudios Sociales En Población (IDESPO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Heredia, Costa Rica, Setiembre, 2010. Ver también: Estudio de Prospección de Empleo Juvenil y Migración en los Cantones de Desamparados y Upala, Presentación PowerPoint, Octubre, 2010.

intervención y de tener las mejores posibilidades de éxito en las acciones del Programa relacionadas a la Ventanilla, al Plan de Desarrollo Personal, al emprendedurismo y a la migración. Sin embargo, en la misión a Upala, se indicó que este diagnóstico debió tener en cuenta la realidad local y las posibilidades reales de empleo en este cantón, no obstante la metodología utilizada estaba dirigida a conocer las características de los sectores del mercado de trabajo formal sobre los cuales hay información.

Complementariamente, el Programa financió una consultoría importante para el **Diseño y Puesta en Marcha de un Programa para la Promoción del Emprendedurismo Juvenil** en Upala y Desamparados.²⁷ Este trabajo se divide en cuatro informes: 1. Producto 1: Estrategia de asesorías al grupo de trabajo intersectorial e interinstitucional del Programa Conjunto para la coordinación y ejecución de las acciones en el ámbito de los emprendimientos juveniles (Mayo del 2010); 2. Informe II sobre el inventario, el portafolio de servicios y el modelo de emprendimiento (Julio del 2010); 3. Informe III sobre los nichos, las alianzas y los módulos de inducción (Septiembre del 2010); 4. Informe IV sobre la estrategia de financiamiento y la articulación institucional (Octubre del 2010). En materia de emprendimiento, el último informe semestral (Junio-Diciembre 2010) indica que un total de 357 personas jóvenes, 58% mujeres y 13% migrantes, de 9 comunidades rurales se beneficiaron con talleres de Desarrollo Humano y Gestión Social (120), de talleres de Emprendedurismo e ideas de negocios (130) y de otras actividades. En el marco del concurso “Haz Realidad tu Negocio”, se realizaron 16 talleres sobre planes de negocios, se capacitaron 269 personas jóvenes de Upala y Desamparados, se brindaron 68 horas de asesoría personalizada a 45 personas y se premiaron 15 personas jóvenes con montos que oscilan entre 500 y 250 dólares, para iniciar sus emprendimientos.

En ambas Municipalidades se fortaleció un **grupo interinstitucional de intermediación laboral** (INA, MTSS, Oficina de Intermediación de la Municipalidad y la Ventanilla). Uno de los insumos de trabajo es la Guía de Gestión Laboral del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (FOIL-AECID). Adicionalmente, Personas Jóvenes reciben procesos de **orientación vocacional** y mejoran sus competencias para mejorar u obtener un empleo decente.²⁸ Han existido aportes en el proceso de fortalecimiento de la intermediación laboral especialmente en el cantón de Desamparados, esfuerzo que constituye una plataforma de acceso para el mejoramiento de la vinculación con el mercado de trabajo en la que participan el MTSS, el INA, la Oficina de Intermediación de la Municipalidad y la Ventanilla, con el apoyo técnico de la OIT.

Con relación al tema de la **migración**, se ha producido un Manual: Migración e Interculturalidad.²⁹ Este trabajo está siendo preparado por el Centro Internacional de Derechos Humanos de la Persona Migrante (CIDEHUM), en coordinación con la Organización Internacional para las Migraciones, con el objetivo de realizar un manual de atención para la promoción de la Interculturalidad de las personas jóvenes, enfatizando en los centros educativos donde se encuentra gran cantidad de población migrante. Con el apoyo y colaboración del Ministerio de Educación, este Manual proyectará un esfuerzo en conjunto que llegará a la totalidad de educadores y educadoras del país, en materia de Interculturalidad y Migración, teniendo en cuenta que las escuelas y los colegios son contextos en los cuales la Interculturalidad juega un papel definitivo y que Costa Rica es gran receptor de niños, niñas y jóvenes extranjeros que deben integrarse al sistema educativo costarricense.

²⁷ Diseño y Puesta en Marcha de un Programa para la Promoción del Emprendedurismo Juvenil en Upala y Desamparados, ParqueTec, Potenciadora de Negocios Tecnológicos (cuatro informes, 2010).

²⁸ Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración, Presentación elaborada para la reunión del Comité Directivo Nacional de Octubre 2010.

²⁹ Manual: Migración e Interculturalidad, Documento preliminar, Centro Internacional de Derechos Humanos de la persona Migrante (CIDEHUM), (documento sin fecha).

En lo que se refiere al fortalecimiento humano mediante **capacitaciones en áreas técnicas de la migración**, necesarias para la gestión de los servicios que se articulan desde la Ventanilla, se han realizado talleres sobre diversos tópicos tales como: Ley General de Migración y Extranjería #8764; el fenómeno migratorio en Costa Rica; vinculación migración derecho internacional; migración y medios de comunicación; y específicamente la tramitología migratoria y la calidad de los servicios a partir de la igualdad y equidad.

Durante la misión de evaluación, se pudo notar el dinamismo de la Red de Migrantes, compuesta de instituciones que trabajan con migrantes en Upala. El Programa refiere a los migrantes a la Casa del Migrante de San Juan de Dios, que es un espacio para permitir a los migrantes en tránsito pasar una noche y recibir alimentación, y recoger a personas nacionales en situación de riesgo y de peligro. Las alianzas con la Red, el Servicio Jesuita de Migrantes y la Pastoral Social para la atención integral de las necesidades de la población joven migrante han sido muy útiles. La Ventanilla apoyo muchísimo el trabajo que las instituciones buscaban lograr con los migrantes, pero que no podían hacer. Migración se integró por primera vez a las Ferias de la Salud, que han tenido mucho éxito, contando con la participación de doctores nicaragüenses y del Consulado de Nicaragua. Con la Ventanilla y la Red, Migración ha ofrecido más apertura y la gente ha visto otra oficina de migración. Esto ha producido un cambio cultural muy significativo en esta zona fronteriza. OIM ha podido ayudar, orientar, guiar a los migrantes de manera mucho más eficaz. Los casos complejos están orientados o referidos a otras instituciones.

La Red indicó también que la Ley de Migración exige una presencia mucho más social que la precedente ley, y ofrece un nuevo paradigma en la materia. Sin embargo, no hay reglamentos e interpretación sobre como implementarla. En este contexto, el valor de la ventanilla es su capacidad para orientar a los y las jóvenes, proveer información sobre la legalización y la importancia de tener documentos, facilitar el acceso a los otros servicios, garantizar el cumplimiento de ciertos derechos, etc. El Manual de Interculturalidad ha ayudado en este sentido. A nivel nacional, es importante notar que inicialmente, la Dirección de Migración y Extranjería no era un socio ejecutor para el PC, pero que se le ha integrado mucho más en el Programa. Por otro lado, como se ha mencionado anteriormente, el proceso de regularización se encontró con un aumento de los gastos que se le pide a los migrantes, lo cual no estaba previsto en el Documento de Programa, y afecta la capacidad del Programa de llegar a los beneficiarios que se había previsto inicialmente. El trabajo en este sentido es entonces mucho más incipiente.

c. Avance programático del Resultado 2

El segundo resultado (Efecto 2) se refiere a la contribución del programa para la generación de políticas de empleo y emprendedurismo para los jóvenes en forma coordinada y coherente.

Los productos asociados con este segundo resultado son la contribución para la elaboración de un plan de empleo juvenil, normas y protocolos de acción para las instituciones públicas involucradas en los servicios de las ventanillas, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales con el fin de mejorar la empleabilidad y el emprendedurismo de los jóvenes.

Producto 2.1 Plan de empleo juvenil; Producto 2.2 Normas y protocolos de acción para las instituciones públicas involucradas en la prestación de los servicios de las ventanillas; y Producto 2.3 Instituciones y

*organizaciones fortalecidas en su capacidad de mejorar la empleabilidad y el emprendedurismo de los jóvenes*³⁰.

El resultado 2 tiene *un alcance nacional*, principalmente se enfoca en contribuir a la construcción de un plan de empleo juvenil que promueva la empleabilidad y el emprendedurismo de las personas jóvenes en un marco de no exclusión, y contribuir a las normas y protocolos de acción para las instituciones públicas involucradas en la prestación de los servicios de las ventanillas.

Los recursos financieros operativos de este resultado representan el 25,2% de todos los recursos financieros del primer año del programa. El 36,3% de las actividades indicativas en este resultado empiezan en el segundo año de ejecución de este programa³¹.

En Junio 2010, el informe semestral consideró que el nivel de avance programático de este segundo resultado era en el mismo rango de 0 a 25% que tuvo el primer resultado.

Además de la información contenida en el informe semestral, existe un documento de cuatro páginas que describe la implementación de este resultado.³²

La operacionalización de las actividades para la formulación del Plan³³ implica la ejecución de las cuatro etapas siguientes:

- a) Exploración. Se refiere a tres estudios para la revisión de información existente acerca de los aspectos más relevantes: tendencias principales de los últimos cinco años en torno al contexto económico; situación del empleo juvenil en la economía costarricense; marco institucional, políticas y programas sobre empleo juvenil.
- b) Consulta sobre principales resultados obtenidos con actores sociales, funcionarios públicos y expertos.
- c) Resultados del Diagnóstico Final que incluirá conclusiones y recomendaciones.
- d) Plan de consulta y priorización de lineamientos para el Plan de Empleo Juvenil.

Paralelamente, se está llevando a cabo un proceso de información y divulgación con las nuevas autoridades públicas para promover el apoyo al Plan en todas sus facetas.

Con respecto a los **logros principales del segundo resultado**, se puede mencionar lo siguiente. Estos logros son presentados por orden de importancia pero fueron realizados en el orden mencionado en las etapas a) a d).

El logro más significativo del Programa Conjunto es la elaboración de **una Propuesta técnica para la formulación del Plan de Acción de Empleo Juvenil**³⁴, que tiene en cuenta los Lineamientos para el

³⁰ Los productos 2.2 y 2.3 se han monitoreado en el resultado 1 como parte de las gestiones realizadas en torno al diseño e implementación del modelo de atención integral a través de las ventanillas.

³¹ Esto es importante reseñarlo por la connotación política del resultado en el marco del cambio de Gobierno que el país tendrá a partir de Mayo del 2010.

³² Programa Conjunto Juventud Empleo y Migración: Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en Upala y Desamparados (Avances Plan de Empleo Juvenil.pdf)

³³ El ritmo de ejecución de este componente se vio afectado por el cambio de gobierno ya que tanto el CPJ como la OIT coincidieron en esperar el inicio del nuevo gobierno y así consensuar con los nuevos actores del entorno político necesario para el Plan de Empleo Juvenil.

³⁴ Propuesta técnica para la formulación del Plan de Acción de Empleo Juvenil

desarrollo de Planes de Acción de la Política Pública de la Persona Joven, los cuales establecen la participación de las personas jóvenes en los procesos de formulación, la aplicación transversal, articulada y consensuada de las políticas por parte de las instituciones, la inclusión de las mismas en procesos de planificación así como el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la puesta en práctica del enfoque de juventudes. El Viceministerio de Juventud y el Consejo de la Persona Joven como instancias que lideran el Programa Conjunto en los niveles político y técnico, constituyen uno de los principales enlaces para promover e impulsar el Plan de Empleo Juvenil. En este sentido, se realizó una planificación que permite considerar en la formulación de la propuesta de Política Pública de la Persona Joven, la posibilidad de desarrollar un Plan de Acción en el campo del empleo.

Con relación a la formulación de un Plan Nacional de Empleo Juvenil (PNEJ), se han desarrollado actividades previas para garantizar la sostenibilidad y convergencia del resultado con actores clave para su ejecución.

El Programa llevó a cabo un **diagnostico de la evolución del empleo juvenil en Costa Rica**, que proveyó aportes para la formulación de un Plan Nacional de Empleo Juvenil.³⁵ El documento de PowerPoint es muy útil ya que hace un balance macroeconómico (producción, estabilidad y solvencia, indicadores sociales); explica las tendencias recientes de la población joven de Costa Rica (tendencias demográficas, tendencias educativas, inserción en el mercado de trabajo, características de la población juvenil ocupada –sociodemográficas, económicas y laborales; e indica el marco institucional, las políticas y programas para el fomento del empleo juvenil. El documento provee muchos datos y está muy bien presentado. Con respecto a las políticas, el documento indica las características generales de la elaboración y aprobación de la primera Política Pública para la persona joven en el 2003, de la elaboración y aprobación de la segunda política pública para la persona joven en el 2007, y finalmente de la elaboración y aprobación de la tercera política pública para la persona joven en marzo del 2010. En relación a los programas, el documento menciona los siguientes: el Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración, y otros programas desarrollados por la Administración Arias en beneficio de los jóvenes que no se encuentran enmarcados dentro del contexto de la Ley General de la Persona Joven del marco institucional definido al respecto. La evaluación profundizará en estos aspectos. En cambio, el Programa Jóvenes Empresarios (PROJOVEM) se sustenta en la Ley General de la Persona Joven.

El Programa desarrolló el **Taller sobre Formulación de Planes de Empleo Juvenil** en el que se sistematizaron los resultados por objetivo según componentes e instituciones participantes, que igualmente sirvió de insumo para el establecimiento de líneas de trabajo.³⁶ La participación del Comité Técnico del Programa Conjunto, como instancia nacional e interinstitucional que brinda apoyo técnico y las pautas para garantizar la viabilidad del Plan, ha sido fundamental.

Adicionalmente, el Programa ha sido incluido en el 2010 en la elaboración de la **Matriz de propuesta sectorial del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, para el Sector Trabajo**,³⁷ para el Plan Nacional de Desarrollo. Con respecto a la Matriz, es muy útil dado que indica las Políticas Sectoriales, las Metas Sectoriales, y las Acciones Estratégicas. Con respecto a las Metas, el documento presenta las metas, la situación en el 2009 y los indicadores. En relación a las Acciones Estratégicas, la Matriz presenta los objetivos, las metas del periodo 2011-2014, los indicadores, las líneas de base, la estimación

³⁵ Consultoría para la formulación de un Plan Nacional de Empleo Juvenil, Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, OIT, 27 de septiembre de 2010 (Presentación PowerPoint). *Nota: el título de este documento no es muy claro y probablemente se debería indicar que es un "Diagnostico de la evolución del empleo juvenil en Costa Rica", como lo sugiere el título del documento PDF.*

³⁶ Formulación de un Plan de Empleo Joven, Resumen del Taller Inicial, 25 de Octubre de 2010

³⁷ Matriz de propuesta sectorial del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, Sector: Trabajo.

presupuestaria y fuente de financiamiento, y las instituciones ejecutoras. Desde entonces, muchas acciones estratégicas de la Matriz han sido incorporadas en el documento del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, de diciembre 2010.³⁸

Voces de los y las jóvenes (emprendimientos y financiamientos):

- ❖ La gente de Upala puede no tener estudio, pero no son gente carente de ideas o talento. Queremos que se reconozca que en la zona hay recurso humano, conocimiento, recurso material, y no queremos que las cosas se detengan por falta de más conocimiento y apoyo económico. Queremos fortalecer y apoyar el desarrollo de las comunidades, no solo en centro, sino en cada comunidad del cantón, con servicios básicos, zonas de esparcimiento, artes, y poder aprovechar todos los recursos.
- ❖ En Upala hay gente capacitada, hay muchas iniciativas que pueden realizarse con lo que existe, se pueden hacer encadenamientos y producir un cambio en el dinamismo económico, generar más empleo para las PJ y que trabajen por su cantón, que hagan crecer el cantón.
- ❖ Los cursos nos enseñan a ser independientes, a ser empresarios, a crear nuestro negocio.
- ❖ Podemos ahora plasmar nuestro proyecto en un documento.
- ❖ Para seguir adelante, necesitamos financiamientos. Tenemos recursos, pero no son financieros.
- ❖ Que vamos a hacer cuando ustedes no estén aquí?
- ❖ Que nos enseñen a pescar pero sin dejarnos solos.
- ❖ Hemos visto muchos proyectos de emprendimiento que se cayeron, y es importante asegurar la segmentación del mercado.
- ❖ Hasta ahora, no he tenido una capacitación como la capacitación sobre el emprendedurismo. Nos van capacitando pero la base falta si no tenemos un mercado.

Otro resultado que se espera sea de gran impacto en la vida de las personas jóvenes es la **Propuesta de financiamiento para la persona joven emprendedora para el Sistema de la Banca de Desarrollo**.³⁹ Esta iniciativa es una propuesta país, específica para personas jóvenes, que involucra tres programas conjuntos y que se espera permita a las instituciones financieras el diseño de productos y servicios financieros y no financieros dirigidos a las personas jóvenes, considerando sus condiciones particulares. Esto contribuiría a solventar el acceso limitado a oportunidades para la generación de ingresos sostenibles de las personas jóvenes, en razón de que no tienen acceso al financiamiento, avales, capacitación, asistencia técnica y carecen de información de mercados, entre otras limitaciones.

La Propuesta provee consideraciones introductorias en las cuales se explica que el programa debe ser entendido como un Programa Nacional para Juventudes, inclusivo, innovador y participativo, que considere a la persona joven como eje fundamental, con servicios ágiles y prácticos, para que pueda trascender y superar lo realizado en diferentes instancias hasta el momento. En ese sentido el programa de apoyo es un proceso que contiene una filosofía alrededor del emprendedurismo que va más allá de la creación de empresas, siguiendo un concepto sistemático que fomenta el espíritu emprendedor y una cultura emprendedora (1ª etapa), brindando una perspectiva de cambio de actitud frente a la vida para después, pasar a otras etapas del emprendedurismo como lo son la creación de empresas (2ª etapa) la consolidación y sostenibilidad de empresas (3ª etapa). El documento también indica buenas prácticas ya existentes, los limitantes que podrían encontrarse en la implementación de un Programa de apoyo al emprendedurismo juvenil, y propone el contenido del documento propuesto, así como una Propuesta de Proyecto, que pretende que esta propuesta sirva no solo para el SBD, sino para una plataforma que permita una gestión sostenible tanto desde la perspectiva financiera como la

³⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, Gobierno de Costa Rica, Mideplan, diciembre, 2010.

³⁹ Propuesta de financiamiento para la persona joven emprendedora, Sistema de la Banca de Desarrollo (2010)

institucional, y que sirva de marco para la utilización de los fondos. El informe explica los problemas y causas que se esperan resolver, siendo el eje central la “Persona joven con poco o limitado acceso a oportunidades para la generación de ingresos sostenibles por medio de actividades productivas”. De manera esquemática la caracterización de aspectos que rodea la problemática está presentada con un árbol de problemas. Con base en la información previa, el documento define los objetivos (de desarrollo, general y específicos), así como una serie de componentes, cada uno de los cuales incluye las acciones que deben ejecutarse, los resultados que se esperan obtener y los indicadores por medio de los cuales se determinará el logro planteado.

Durante las entrevistas, se mencionó mucho el **problema de la ausencia de financiamiento** para iniciar emprendimientos e incubadoras. A diferencia de otros PCs similares en otros países, el Documento de Programa parece haber dedicado poca importancia al financiamiento de los emprendimientos. Sin embargo, el Documento preveía que un programa de emprendedurismo juvenil hubiese ofrecido opciones de acceso a apoyo técnico y financiamiento adecuado a las condiciones de las personas jóvenes atendidas por las ventanillas. Este iba a ser diseñado y ejecutado al identificar y articular servicios de acompañamiento técnico y financiero (capital semilla y riesgo) al emprendedurismo juvenil, y al promover estos servicios entre la población que atiende la ventanilla.

Por el momento, no hay una estrategia de intervención muy bien definida en esta materia. Se habla mucho de un “cuello de botella”. Sin embargo, el PC se ha comprometido con los beneficiarios durante las capacitaciones a asegurar un financiamiento para los emprendimientos. A pesar de esto, existe el riesgo de que los jóvenes no tengan nada después de las capacitaciones para financiar sus proyectos de emprendimientos. Sin embargo, en el cantón de Upala y en la zona de Frailes, los emprendimientos son casi las únicas posibilidades de empleo. La propuesta esperó la aprobación final del Grupo de Trabajo sobre Emprendimientos durante varios meses, y el MEIC no participó activamente en las discusiones.. Según varios interlocutores, la propuesta es muy buena y sólida y el retraso empieza a perjudicar el Programa. Muchos actores (instituciones y agencias), insistieron que el PC debería presentar de forma urgente la propuesta ante el Sistema Banca para el Desarrollo. Se sugirió también articular esfuerzos con otros actores (microfinancieras, Programa MYPES, donantes externos, empresas extranjeras que quieren invertir en el país, fondos concursales, instituciones gubernamentales, sector cultural, otros PCs, etc.). También se indicó que existen presupuestos en el Plan de Desarrollo, el Plan Juvenil, en el MAG (octavo objetivo sobre juventud), etc. Existe también un contexto favorable con la nueva Política Pública de Fomento a las PYME y al Emprendedurismo (2010-2014).⁴⁰ A nivel interno, no se ha hecho todavía un análisis estratégico de actividades para identificar la posibilidad de re direccionar fondos en esta dirección. Se observó también que la inversión que se ha hecho hasta la fecha con el Programa y en particular todas las capacitaciones es muy elevada, y probablemente más que lo que se requiere para financiar emprendimientos.

Durante la evaluación, se indicó que el contenido de las **capacitaciones** no siempre está relacionado con áreas que pueden generar emprendimientos (o empleos). Falta también, en cierta medida, la intermediación entre los jóvenes capacitados y las empresas. En Upala, existe la Red Virtual Empresarial que puede jugar un papel importante en este sentido. Por otro lado, los jóvenes ahora conocen mejor ciertas instituciones que antes (por ejemplo la Cámara de Comercio). En Upala, el estudio ha mostrado que hay pocas oportunidades y no se ha estudiado muchos las cadenas de valor potenciales. La ventanilla explico que si se tuviera ya una idea de los servicios que se requieren a nivel local, que permiten emprendimientos innovadores y sostenibles, donde se podrían proveer empleos decentes, se podría empezar a capacitar a los jóvenes de manera más estratégica. Existe también una falta de cultura empresarial, pero no cualquier persona es emprendedora. En el mundo rural, donde los

⁴⁰ Política Pública de Fomento a las PYME y al Emprendedurismo, (2010-2014), Administración Chinchilla Miranda.

productores tienen cierta edad, y donde no hay renovación generacional, el valor agregado de los jóvenes es aquel de haber sido capacitados.

2. Nivel de ejecución

En esta sección se presentan los porcentajes de ejecución presupuestaria agregados por agencia y se hace un análisis de los mismos.

Cuadro 1: Nivel global de ejecución total del Programa por agencia hasta el 31 de octubre del 2010

Agencia	Presupuesto operativo aprobado	Presupuesto Ejecutado	Presupuesto Comprometido (%)	Presupuesto Ejecutado (%)	Presupuesto Ejecutado sobre total presupuesto
OIT	1,404,580	286,412	49.72%	31.76%	20.39%
UNFPA	856,987	408,727	74.67%	62.60%	47.69%
OIM	547,492	215,249	58.03%	54.92%	39.32%
FAO	520,020	95,000	30.56%	24.19%	18.27%
UNICEF	209,774	52,268	38.02%	31.72%	24.92%
UNESCO	750,070	144,009	41.05%	26.13%	19.20%
Total	4,288,923	1,201,665	51%	39%	28%

Fuente: Unidad de Monitoreo y Evaluación, Oficina de la Coordinadora Residente.

El programa conjunto tiene un presupuesto operativo durante sus tres años de ejecución de 4.288 millones de dólares.

Según las últimas cifras de ejecución del cuadro 1, el nivel global de ejecución del Programa hasta el 31 de octubre del 2010 es de 28 %, lo cual es relativamente bajo. En particular, llama la atención el hecho de que la FAO haya ejecutado solo el 18% de su presupuesto aprobado, UNESCO el 19%, OIT el 20 %, y UNICEF el 25%. Por otro lado, las cifras del presupuesto comprometido son más altas (FAO el 31%, UNICEF el 38%, UNESCO el 41%, y OIT el 50 %). En cambio, UNFPA y OIM son las agencias que tienen los mejores niveles de ejecución (UNFPA el 63% y OIM el 55%), y que han también comprometido muchos fondos (UNFPA el 75% y OIM el 58%).

Por otra parte, el informe semestral de Junio 2010 indica que el avance financiero correspondiente al avance programático está considerado inferior al planeado. El 46,7% de los recursos financieros operativos del primer año se ha ejecutado (US\$691.021 de US\$1.48 millones). El 76,6% de estos recursos ejecutados están asociados al diseño e implementación de la ventanilla con sus respectivas plataformas de servicios.

Respecto a la ejecución por resultados, el Efecto 1 tiene la mayor ejecución con un presupuesto operativo aprobado de \$2.984,604, un presupuesto comprometido de \$2.171,488, y un presupuesto ejecutado de \$1.146,210. El Efecto 2 tiene un presupuesto operativo aprobado de \$1.284,319, un presupuesto comprometido de \$863,531, un presupuesto ejecutado de \$405,855. Cabe mencionar que la lógica de intervención del proyecto permite entender mejor esta ejecución ligeramente diferenciada.

En la primera fase la atención estaba centrada en la creación e implementación del modelo de atención integral de las ventanillas para el empleo juvenil y el funcionamiento de las plataformas de servicios. En esta fase, se empezó con la elaboración de un plan de empleo juvenil, normas y protocolos de acción para las instituciones públicas involucradas en los servicios de las ventanillas, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales con el fin de mejorar la empleabilidad y el emprendedurismo de los jóvenes. En términos de recursos operativos comprometidos y ejecutados, el informe semestral de Julio 2010 constataba el incremento de la gestión en ambos resultados del programa, y destacaba el avance de la ejecución de recursos del efecto uno asociado al desarrollo de las ventanillas.

Por si mismos, los niveles de ejecución presupuestaria no se asumen como indicadores únicos de éxito del PC, sino como uno de los puntos de partida del análisis. Por supuesto, la evaluación ha incrementado el progreso en el logro de los efectos y productos. La sección sobre los Principales avances del Programa provee algunos elementos en esta dirección, incluyendo el análisis sintético del Programa, el análisis del avance programático. Según los actores, el Programa podría quizás asegurar la ejecución total del presupuesto, durante el año y medio que queda antes del final del programa, sin embargo, muchos consideran que no sería esta la manera de trabajar que aseguraría más sostenibilidad e impacto. Ver las secciones siguientes de este informe sobre la Sostenibilidad y sobre la Ampliación del Programa.

3. Sostenibilidad

Finalmente se estudió durante la evaluación el grado de sostenibilidad del Programa, y como se podrá garantizar la durabilidad de las acciones y el apoyo a las poblaciones metas más allá del final del financiamiento, en el marco de procesos más prolongados en el tiempo.

El Documento de Programa menciona la importancia de la sostenibilidad de los resultados. Los resultados de este Programa se lograrán mantener a lo largo del tiempo, gracias a un enfoque que se concreta en acciones directas y en factores críticos de éxito. Estos factores críticos de éxito, para garantizar la sostenibilidad se dan en el plano nacional, así como en el plano local, y son los siguientes: (i) Acuerdos políticos que podrían estar reflejados en la publicación de Decretos Ejecutivos, acuerdos institucionales e interinstitucionales, etc.; (ii) Compromiso de recursos para asegurar la permanencia de las ventanillas creadas y en funcionamiento que el programa dejará al cabo de sus tres años de ejecución. De tal forma que asegure la institucionalización de las ventanillas, incluido su modelo de gestión para ser creado por el Programa; (iii) Alianzas estratégicas entre instituciones públicas, sector privado y actores sociales; (iv) Establecimiento de un proceso continuo de información a actores / participación / cooperación / evaluación / divulgación a la sociedad en general. El documento identifica también las acciones fundamentales para la puesta en práctica de estos factores críticos.

En su informe de Octubre del 2010, la sede observo que el programa debía poner especial énfasis en ir más allá de la ejecución de las actividades, en lograr la institucionalización de las iniciativas promovidas por el programa, y asegurar los presupuestos necesarios para mantener su funcionamiento y servicios una vez finalice el programa conjunto. Al finalizar el PC, las instituciones públicas y los gobiernos locales deberían tener fortalecidas las capacidades para mejorar la empleabilidad y la promoción de iniciativas emprendedoras de las personas jóvenes.

La evaluación confirma estas observaciones en el diseño del Programa y de la Sede. La evaluación dio mucha importancia al tema de la sostenibilidad e hizo un análisis bastante detallado. Se estudió el grado de sostenibilidad del Programa, y como se podrá garantizar la sostenibilidad de las acciones y el apoyo a los beneficiarios directos e indirectos, más allá del fin del financiamiento, en el marco de procesos más prolongados en el tiempo. En este sentido, se analizaron, entre otros, los factores críticos de éxito para

garantizar la sostenibilidad en el plano nacional y local, *así como las* acciones fundamentales para la puesta en práctica de estos factores. Se pudo determinar que la sostenibilidad depende de los siguientes factores. La sección sobre las Recomendaciones incluye varias ideas para precisamente tomar en cuenta estos factores de sostenibilidad.

Compromisos políticos

Uno de los factores de sostenibilidad se encuentra asociado al segundo resultado, la concertación de una política pública de empleo juvenil. Como fue observado por la sede, las iniciativas promovidas por el Programa constituyen modelos políticos y estratégicos innovadores, que en caso de ser exitosos constituirán un ejemplo de políticas públicas de desarrollo nacional con gran potencial de réplica en el resto del país. Según los actores encontrados durante la evaluación, esto implica el apoyo político de varios actores. En este sentido, ya se han incorporado ciertos elementos en la Política Pública de la Persona Joven, y propuestas para promover el empleo y el emprendedurismo, que servirán de base para la política específica de empleo juvenil. Adicionalmente, se gestionó la articulación del Programa con los procesos de planificación nacional, y con anterioridad fue incorporada la implementación del Plan Nacional de Empleo Juvenil en el Plan Nacional de Desarrollo.

Sostenibilidad de las Ventanillas

Como fue observado por la Sede, el mayor reto sin duda de esta ambiciosa propuesta de cambio del Programa es garantizar la sostenibilidad de las actividades que hayan probado ser exitosas. En este contexto, asegurar la continuidad del trabajo realizado por las ventanillas parece esencial.

Para asegurar la sostenibilidad, será determinante la voluntad y la capacidad de las municipalidades de Desamparados y Upala de implementar políticas locales de empleo, con un enfoque adaptado a la realidad de los cantones. Existe sin duda una preocupación de ambas municipalidades de cumplir con el Programa. Sin embargo, las municipalidades tienen una preocupación más amplia que la sostenibilidad de este PC, cómo es la de resolver un gran número de problemas claves, relacionados con la juventud, al empleo, a la intermediación, a la cultura, a la migración, a la seguridad, etc. Por ejemplo, todos los Programas Conjuntos en Desamparados, así como otros programas de la cooperación internacional, exigen la sostenibilidad y presentan los mismos desafíos respecto a lo que las municipalidades pueden hacer a largo plazo para sostener los esfuerzos que los Programas han llevado a cabo.

OIT ha venido trabajando con las municipalidades en materia de planificación y fortalecimiento del área de gestión social desde agosto 2010, lo cual contribuye a reforzar la sostenibilidad de las ventanillas en las municipalidades. En particular, se ha venido brindando apoyo en sus proceso de planificación estratégica y de elaboración de una “Agenda de Sostenibilidad del Programa Conjunto en las Municipalidades de Desamparados y Upala.”

Según las municipalidades, el Estado no respalda lo suficiente a las municipalidades en estos temas, y en ocasiones existe cierta incompreensión del nivel central con respecto a los desafíos que tienen las municipalidades. Las transferencias del Estado a los municipios son muy limitadas (1,5% del presupuesto nacional) y están ligadas a programas específicos. Por otro lado, los recursos propios de los municipios son muy limitados. Además, en los otros cantones, no todas las municipalidades tienen una oficina que trabaja en el área social.

Por el momento, el Comité Técnico no ha tenido discusiones formales con las Municipalidades sobre la sostenibilidad de las Ventanillas. Adicionalmente, Desamparados va a tener que asegurar la

sostenibilidad de tres programas conjuntos que se acabarán básicamente al mismo tiempo. Esto es sin duda un desafío muy importante.

Adicionalmente, el grado de escalabilidad del Programa a los 15 otros cantones prioritarios será muy limitado si no se dedican recursos específicos para la replicabilidad de las Ventanillas y otras actividades.

Otro factor importante que contribuirá a mejorar la sostenibilidad de los programas, será el de aumentar el nivel de involucramiento de todos los actores locales involucrados o afectados por las actividades de los programas. Su liderazgo en algunas de las actividades es muy importante ya que la continuidad de muchos de los servicios que se ofrecen desde los programas dependerá de su capacidad de mantener un seguimiento. Los actores locales juegan además un rol esencial como articuladores regionales de las diferentes intervenciones que tienen lugar en sus municipios y pueden ayudar a buscar sinergias, junto con el apoyo de las instituciones nacionales.

Llegar e involucrar a las personas jóvenes

La sostenibilidad dependerá también de la capacidad de los municipios y de las instituciones de llegar a las personas jóvenes.

Los jóvenes organizados pueden tener una gran influencia, especialmente si el Programa no duda de sus capacidades y favorece las demandas inteligentes. Por el momento, se ha trabajado mucho desde la perspectiva de la oferta, y menos del lado de la demanda. La sostenibilidad va a depender también de la capacidad del Programa de dejar capacidad instalada y generar mayor demanda por parte de los jóvenes organizados.

Las Redes de las PJ fueron creadas para que se sostuvieran por sí mismas, independientemente de las ventanillas.

Empleo y emprendedurismo

La sostenibilidad dependerá también de los resultados del Programa para facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral y el emprendedurismo.

Otros elementos de sostenibilidad

Existen dudas sobre la sostenibilidad de los Centros Tecnológicos, dado que en el pasado, los Centros de Comunicación Inteligentes no han sido sostenibles. La gratuidad total de estos servicios podría ser un factor limitante al buen mantenimiento y reemplazo del material informático.

En su valoración del progreso moderado alto que hace el último informe semestral, se indica que los esfuerzos sustantivos para la apropiación y sostenibilidad de las principales acciones del programa después del 2012, deben reflejarse en el grado de satisfacción de los actores y beneficiarios.

Finalmente, en muchas áreas, la sostenibilidad podría ser afectada por la falta de tiempo para sentar bien las bases de acciones apropiadas por los diferentes actores. Se trata de este tema en la sección sucesiva sobre la Ampliación del Programa.

4. Impacto

Obviamente, la medición del impacto del Programa con respecto a los beneficiarios es difícil de medir de manera detallada. Un año y medio de implementación no es suficiente para apreciar el impacto, sin

embargo, se trató de observar los elementos del impacto con los beneficiarios. Va a ser muy difícil también medir el impacto del PC desde la perspectiva de los ODM. La evaluación propone, sin embargo, identificar algunos hallazgos iniciales con respecto al impacto del Programa para los beneficiarios directos e indirectos.

En el informe de seguimiento del primer semestre del 2010, se describen muy bien los beneficiarios, cuantitativamente y con respecto a los servicios de los cuales se han beneficiado. Los TdR aportan algunas precisiones también, las cuales son muy útiles. Para establecer una categorización de población a atender, se ha establecido una división triple: Los beneficiarios directos (BD) son las Personas Jóvenes (PJ) que tienen el perfil antes descrito y que cuentan con al menos, una Ficha de Información de la Persona Joven (FIPJ). Los beneficiarios indirectos (BI) son los integrantes del núcleo familiar inmediato del BD (hijos/as, esposa/o, etc.). Las PJ atendidas son aquellas que, siendo beneficiarias directas, el PC les ayuda a la realización de un PDP y reciben al menos un servicio dirigido a mejorar las condiciones de acceso a Empleo, Empleabilidad, Emprendedurismo, Educación, gracias a la articulación realizada por la ventanilla con las instancias asociadas.

En términos de beneficiarios, el último informe semestral (Junio-Diciembre 2010) indica las siguientes cifras:

Beneficiarios Directos:

- 245 instituciones alcanzadas
- 666 mujeres alcanzadas sobre un total de 2448 previstas
- 509 hombres alcanzados sobre un total de 3672 previstos
- 85 individuos de grupos étnicos alcanzados.

Beneficiarios Indirectos:

- 1664 mujeres alcanzadas
- 1561 hombres alcanzados
- 433 individuos de grupos étnicos alcanzados.

El informe no provee los beneficiarios indirectos que el Programa había previsto de alcanzar.

Según la presentación elaborada para la reunión del Comité Directivo Nacional de Octubre 2010 los servicios brindados han sido los siguientes: fortalecimiento personal, emprendedurismo, regularización, intermediación laboral, formación técnica, inglés, TICS.

Estos datos indican que el Programa no ha logrado alcanzar los beneficiarios directos que quería alcanzar, y que hay un retraso importante. En general, durante la evaluación varios interlocutores opinaron que el mayor éxito del PC no va a estar en su impacto cuantitativo, si no en la creación de espacios, el mejor acceso de las PJ al mercado laboral, su capacidad a crear y sostener emprendimientos, la apropiación por parte de las municipalidades y de las instituciones, la calidad del trabajo inter-institucional, la vinculación de los servicios que se están otorgando con los objetivos de PC, etc. El PC está más orientado a los procesos, y ciertos productos son en cierta medida un poco intangibles.

5. Una posible extensión

Se estudio también durante la evaluación, la posibilidad de una extensión. Se discutió este tema en todas las entrevistas con las contrapartes nacionales y las agencias de NNUU, y en las reuniones de devolución. Hubo un total consenso sobre la utilidad de tal extensión, con una duración mínima de seis meses.

En su informe a la Junta Ejecutiva en Septiembre de 2010, la Sede del Fondo ha considerado la innovación y complejidad del proceso y la necesidad de realizar ajustes de coordinación y estrategias de intervención en los programas conjuntos, que han requerido en general más tiempo de lo previsto en la fase de puesta en marcha.⁴¹ Los Programas del Fondo ODM finalizarán sus operaciones, incluyendo la evaluación final de cada uno de ellos, el 30 de junio de 2013. Dentro de esta limitación se puede acordar con el Secretariado una prórroga de hasta un año máximo para todos los Programas que lo requieran, esto con el fin de paliar el exceso de tiempo empleado en la fase de arranque. La nueva política del fondo admite entonces extensiones extraordinarias cuando el caso lo mereciera.

La extensión sería una manera de compensar las dificultades iniciales debido al arranque del Programa, se estimo que este periodo tomó entre 6 meses y un año dependiendo de los interlocutores de la evaluación. Es probable también que el cierre del programa (en Mayo del 2012), pudiera afectar el ritmo de la ejecución. El cierre actual implicaría cerrar la mayor parte de las actividades con anticipación dejando un periodo de ejecución total de un poco más de dos años (si uno considera 6 meses de arranque y 4 meses de cierre).

Este PC no se encuentra en una situación aislada: en general, la duración de tres años para este tipo de Programa Conjuntos es considerada insuficiente para asegurar la consolidación de los procesos y de los resultados. El Programa de Cultura de Costa Rica ha solicitado igualmente una extensión de este plazo. Los cuatro PCs en el país parecen considerar que los tiempos son cortos para estos PCs. No existían antecedentes de trabajo conjunto de esta magnitud en el país, y esto ha implicado un aprendizaje de parte de todos los actores, tanto de NNUU como de las instituciones.

Una extensión es considerada por muchos actores no solamente útil sino indispensable, ya que podría facilitar muchísimo todos los procesos actuales, incluyendo los siguientes, a manera de ejemplo.

Existe un retraso en la implementación de ciertos productos, como el financiamiento de los emprendimientos y las incubadoras, y el Programa está pasando por un impase en este momento, con una Propuesta al Sistema de Banco de Desarrollo que no ha sido transmitida por las instituciones competentes, y una ausencia del MEIC en la toma de decisiones al respecto debido al cambio de administración. Una extensión aliviara las dificultades actuales en términos de apropiación de ciertos Ministerios, como el MEIC, en esta área de los emprendimientos.

Adicionalmente, como fue indicado en la sección de ejecución en este informe, la ejecución es relativamente baja (28 % al 31 de octubre de 2010), y según los actores, el Programa podría quizás asegurar la ejecución total del presupuesto, durante el año y medio que queda antes del final del programa. Sin embargo, muchos consideran que esta no sería la mejor manera de trabajar para asegurar mayor sostenibilidad e impacto. Existe la impresión en las contrapartes nacionales y en las agencias de que el ritmo de implementación es rápido, en temas muy novedosos y complejos, y que ciertas decisiones se toman a causa de directivas de ejecución, pero no necesariamente para asegurar una mejor apropiación y sostenibilidad, y un mejor consenso.

⁴¹ Informe para el Comité Directivo del Fondo para el Logro de los ODM, Preparado por el Secretariado del F-ODM, New York, 24 de Septiembre 2010.

Trabajar al mismo tiempo los tres temas de Juventud, Empleo y Migración implicó la definición de una estrategia de intervención, de un Modelo de Atención, la puesta en marcha de procesos, por ejemplo las Ventanillas, que no existían anteriormente.

El cambio de Gobierno no estaba contemplado en el diseño del Programa y sobre todo, no se esperaba que el nuevo Gobierno diera más importancia al Programa. El ciclo de esta administración es de cuatro años, lo cual coincidiría aún más con el ciclo del Programa si este fuera extendido. Adicionalmente, el cierre del Programa correspondería al cierre del ciclo del UNDAF actual (2008-2012).

A nivel cantonal, los cambios de varios alcaldes en Upala (en Febrero será el tercero durante la duración del Programa), así como siete síndicos distritales, en enero de 2011, junto al nuevo Concejo Municipal en Desamparados, también a partir de Enero, necesitarán nuevos esfuerzos para convencer de nuevo a las Municipalidades de la importancia del PC.

Las intervenciones en el cantón de Upala son complejas, así como el nivel de desarrollo económico y social, el grado de preparación de los jóvenes, las pocas oportunidades que tienen, etc. En Desamparados, los jóvenes tienen más opciones, debido en parte a la cercanía de San José. La ampliación daría más tiempo al cantón de Upala para llevar a cabo el resto de la implementación y el proceso de acompañamiento y de consolidación de los procesos en marcha.

La municipalidad de Desamparados indicó que una extensión podría ser una gran diferencia en su capacidad de asegurar el financiamiento de las ventanillas. Una ampliación del plazo le daría más tiempo a las municipalidades y permitiría un acompañamiento durante la fase de transición que podría ser estos seis meses.

A nivel tanto cantonal como nacional, una ampliación permitiría reforzar la institucionalidad y la inter-institucionalidad.

La estrategia de replicabilidad de las Ventanillas y del Modelo de Atención en los 15 cantones prioritarios necesitará la definición de una estrategia a largo plazo con el Gobierno. Poder apoyar, de manera conjunta entre las agencias y las instituciones, el proceso de replicabilidad, sería muy valioso y útil.

Con relación a la necesidad de una reflexión sobre las prioridades para el resto del ciclo, y la necesidad de hacer modificaciones en el marco de un ejercicio de planificación estratégica, sería mucho mejor que el Programa pudiera contar con dos años para organizar la ejecución de las actividades y toda la fase de transición y acompañamiento de los actores nacionales y locales.

Para las agencias que aprendieron a desarrollar acciones de forma conjunta, y dada la importancia de diagnosticar y preparar las acciones iniciales, la extensión permitiría trabajar más en resultados concretos y tangibles en la segunda parte del ciclo.

Acabar el Programa en Mayo crea dificultades y duplicidades administrativas para las agencias. Además UNFPA y UNICEF acabarán sus ciclos quinquenales en Diciembre del 2012, y sería ventajoso que la duración del Programa coincida con esta fecha. La ampliación daría más tiempo para la consolidación de la Red de Cuido, la construcción de un sistema de cuidado sostenible, el apoyo en la construcción y arranque inicial de la Casa del Cuido en Upala, y la formación de su personal, permitiendo al Programa dejar resultados más tangibles en esta área prioritaria para la nueva administración.

Dado los retrasos en el sistema de M&E, una ampliación del tiempo podría quizás facilitar una mejor evaluabilidad del Programa, además de unos mejores resultados, y mayor sostenibilidad.

Existen propuestas de reforma en temas puntuales, no obstante no hay garantía que se aprueben rápidamente dado que están en la Asamblea Legislativa, sin embargo una extensión podría ser favorable para los actores para definir una estrategia de intervención a largo plazo y apoyar estos procesos.

Finalmente, en muchas áreas, la sostenibilidad podría ser afectada por la falta de tiempo para sentar bien las bases de acciones apropiadas para los diferentes actores. Por ejemplo, el trabajo relacionado con los emprendimientos, y especialmente su financiación va a necesitar más tiempo de lo previsto, dada la complejidad al trabajar sobre este tema. Las ideas para desarrollar negocios van a necesitar más tiempo. Acompañar a los jóvenes emprendedores en sus proyectos también sería necesario. Los jóvenes que han sido capacitados han insistido sobre la importancia de este acompañamiento. Seguir la situación de los jóvenes migrantes va a necesitar más tiempo también. La preparación de una Política Nacional de Empleo Juvenil podría necesitar más tiempo. Existe un grupo de beneficiarias, especialmente mujeres, que no han podido beneficiarse de las capacitaciones debido a problemas prácticos no resueltos (cuido, transporte, etc.). El trabajo con las Redes y Plataformas también necesitará acompañamiento. La consolidación de los logros necesitará sin duda alguna más tiempo. Se trata del tema de la sostenibilidad con más detalles en la sección relativa a este tema, lo cual está muy relacionado con tema de la ampliación del Programa.

Una extensión necesitaría una pequeña inversión de las agencias para asegurar una transición que tenga suficiente tiempo, y una valoración del grado de preparación de las instituciones para la transferencia de responsabilidades. También permitiría mayor madurez en la definición de un sistema de gobernanza y de coordinación que permita continuar con los mecanismos actuales.

6. Planificación estratégica

El último criterio de la evaluación incluido en los TdR fue el análisis de la visión estratégica y de las prioridades del Programa y de los actores para el resto del ciclo. En particular, se trató de identificar las visiones y acciones de los socios respecto al programa conjunto, y las oportunidades que emergen de este proceso de evaluación que permitirán definir la visión estratégica para el resto del ciclo, con el fin de mejorar la implementación, los resultados, el impacto y la sostenibilidad de Programa.

En primer lugar, se observo que hasta la fecha no se ha hecho una revisión sistemática de la pertinencia de todos los productos. No ha existido una discusión sobre la relevancia y la importancia de todas las actividades del Programa, ni tampoco sobre el nivel preciso de ejecución de todas las actividades. El sistema de M&E está en capacidad de proveer esta información. Han existido algunos cambios en el Marco de Resultados (en el Plan de Trabajo del año 2), pero no es del todo claro si el Marco ha sido utilizado como un instrumento dinámico de gestión y de manejo del Programa. El Comité Técnico, por su lado, no le ha dado al M&E toda la importancia que amerita para proveer información que ayude en el manejo del Programa de manera estratégica, y para tomar decisiones sobre eventuales reorientaciones presupuestarias. Esta es un área que ofrece posibilidades de desarrollo.

En segundo lugar, se ha reconocido de manera unánime durante la evaluación que el Programa necesita mostrar los resultados de las capacitaciones a través del financiamiento de emprendimientos, que no se han logrado asegurar por el momento. El sistema de M&E no ha sido muy útil en el análisis de como se podría lograr este objetivo, corrigiendo así cierta debilidad en el diseño, y dándole más sostenibilidad al

Programa. Los actores reconocen, sin embargo, la importancia de tratar este tema, como lo reflejan las otras secciones de este informe sobre el diseño y los resultados relacionados a los emprendimientos. Todavía no se han identificado y articulado los servicios de acompañamiento técnico y financiero (capital semilla y riesgo) al emprendedurismo juvenil, y al promover estos servicios entre la población que atiende la ventanilla. Por el momento, no hay una estrategia de intervención muy bien definida en esta materia. Se habla mucho de un “cuello de botella” y existe el riesgo de que los jóvenes no tengan nada después de las capacitaciones para financiar sus proyectos de emprendimientos.

En tercer lugar, se cuestionó mucho la necesidad de seguir financiando consultorías durante la segunda fase del Programa. Asegurar la sostenibilidad de las ventanillas y la replicabilidad del binomio Ventanillas – Modelo de Atención, apoyar los municipios y la inter-institucionalidad son todas acciones que son prioritarias para muchos actores.

En cuarto lugar, durante la evaluación, las instituciones indicaron claramente que quieren más espacio en la orientación del PC y la toma de decisiones. Uno de los objetivos del PC es lograr mayor institucionalidad, sin embargo, hasta la fecha, las agencias han direccionado los procesos. El liderazgo no ha sido compartido y el modelo de gestión no ha ayudado hasta la fecha a propiciar el liderazgo institucional.

En quinto lugar, como fue indicado en la sección de ejecución de este informe, la ejecución es relativamente baja (28 % al 31 de octubre de 2010), y según los actores, el Programa podría tal vez asegurar la ejecución total del presupuesto, durante el año y medio que queda antes del final del programa, sin embargo, muchos consideran que esta no sería la mejor manera de trabajar para asegurar mayor sostenibilidad e impacto.

En sexto lugar, en su última reunión, el Comité Directivo Nacional Ampliado de Octubre 2010 consideró necesario revisar los arreglos institucionales de planificación, coordinación y ejecución en cada ventana, con miras a agilizar las estructuras de toma de decisiones y operativas, de manera tal que se pueda acelerar la ejecución de los recursos, y permitir que todos los socios conozcan todos los aspectos presupuestarios, de planificación y de ejecución.

III. Conclusiones y enseñanzas obtenidas

A. 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. El proceso evaluativo fue también orientado hacia la búsqueda y la generación de conocimiento sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser transferidas en el programa, a otros programas o a otros países.

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 bastantes 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. Ahora que faltan no más de 5

años antes del 2015, el PC puede contribuir a relacionar los temas de Juventud, Empleo y Migración con los ODM de manera más clara.

Es importante destacar la originalidad del Programa Conjunto, sobre los temas complejos de Juventud, Empleo y Migración, que no habían sido enmarcados en ningún programa de este tipo por parte de NNUU o de otros donantes en el pasado. Esta asociación es muy original y valiosa. Es un programa muy novedoso, del cual el Gobierno debería estar muy orgulloso, y existen varias experiencias que se podrían replicar en otros países. Para el país, es un programa multisectorial que abarca no menos de 15 instituciones. El PC ha reforzado y favorecido la cooperación intersectorial e intergubernamental, entre los Ministerios y entre las otras instituciones nacionales, en un país de tradición muy sectorial.

Igualmente, este PC ha permitido una integración significativa del trabajo de las siete agencias de NNUU que participan en el Programa, en un país donde no ha existido suficiente experiencia en cooperación interagencial de esta magnitud.

La evaluación ha podido comprobar no solo un buen nivel de apropiación de las instituciones nacionales, a pesar de algunas dificultades en el involucramiento del MEIC, sino también la calidad de la coordinación con el Gobierno, ambos muy importantes en los lineamientos del Fondo Para el Logro de los ODM. Las visitas de campo han logrado ayudar a identificar los logros y desafíos en las acciones que se lleven a cabo a nivel nacional, y cantonal. Ha sido interesante ver el dinamismo de las instituciones y de los actores a nivel regional.

Son impresionantes el nivel de participación e interés de los actores y de los jóvenes, así como la calidad de los procesos que se han impulsado. Existe una demanda fuerte a nivel nacional y local. El abordaje de los temas en este PC es original e intersectorial y debe valorarse. El Programa ha logrado poner los temas en la agenda pública, incentivar el debate, y mostrar caminos posibles.

Nunca se había logrado este tipo de cooperación entre las agencias de Naciones Unidas, las instituciones nacionales, y los municipios. El PC ha contribuido a su manera en la implementación de la reforma de NNUU, las recomendaciones de la Asamblea General resultante de las Revisiones trianuales de las actividades de desarrollo (TCPR), las recomendaciones sobre la Coherencia, Eficacia y Relevancia del SNU, Unidos en la Acción (Delivering as One), en la dirección de un trabajo mucho más integrado entre el SNU y los países. Igualmente, el Programa ha apoyado los esfuerzos para implementar la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, 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, en respuesta a prioridades nacionales.

B. Algunas lecciones aprendidas

Se han podido identificar las siguientes lecciones aprendidas durante esta primera fase del Programa.

- La apropiación del Gobierno y de las municipalidades es probablemente el elemento fundamental para el éxito del programa.
- El papel de todas las instancias de gobernanza y de coordinación ha sido muy importantes para intercambiar en asuntos de fondo relativos al Programa, y en aspectos más prácticos de la implementación. Es importante que el Comité Técnico ayude en la resolución de impases que se puedan encontrar en el trabajo conjunto entre las agencias y las instituciones, y/o a nivel de los Grupos de Trabajo.

- La comunicación entre las agencias de NNUU es muy importante, para evitar que la implementación independiente de las actividades cree dificultades con la contraparte nacional, y para mitigar la instrumentalización eventual por parte de los actores cuyos intereses están cuestionados por el Programa.
- Es importante que todas las contrapartes nacionales y las agencias de NNUU tengan una visión común de: lo que significa este Programa; la importancia del trabajo conjunto y de la cooperación para el bien común de los beneficiarios y la construcción de las capacidades de todos los actores.
- Los futuros PCs deberían prever más tiempo en la planificación y el diseño, y contemplar un periodo de negociación con las contrapartes nacionales. Igualmente deberían durar más de 3 años, porque los procesos de transformación social son de mediano o largo plazo. También se podría tratar de prever los cambios de Gobiernos y los posibles efectos como factores de riesgo.
- El intercambio de experiencias en todos los niveles (nacional y cantonal), en todas las áreas del Programa, y con otros programas conjuntos ha sido muy útil.

IV. 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

- ➔ La apropiación podría ser reforzada aclarando los objetivos, asegurándose de que los cambios operados en el Programa sean compartidos entre todos, discutiendo los conceptos de manera más profunda, y reforzando la comunicación entre las agencias y las instituciones gubernamentales para que el Programa refleje mejor las prioridades institucionales.
- ➔ En Upala y Desamparados, se podría hacer una reunión entre los jóvenes, la ventanilla y la municipalidad, aprovechando el cambio de los síndicos distritales que cambiarán en febrero del 2011. Una presentación y testimonio de los jóvenes que se han beneficiado de los servicios del PC y de la ventanilla, con sus propias palabras, frente al Concejo Municipal permitirá un mejor conocimiento de todos los miembros, especialmente los síndicos distritales que habrán cambiado.

Se podría reflexionar sobre lo que el PC puede ofrecer al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), y asegurar una participación mucho más activa de este Ministerio en la segunda fase del PC dada la importancia de revitalizar el tema del financiamiento de los emprendimientos de los jóvenes en los cuales el PC ha invertido capacitándoles. Igualmente, las otras instituciones que deberían participar incluyen el Ministerio de Bienestar Social y Familia (creado en mayo del 2010), el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia, el Sistema Bancario Nacional, el MICIT y el sector empresarial.⁴²

⁴² Es importante relacionar esta recomendación con el compromiso del actual gobierno contemplado en el PND, en el sentido de atender 20.000 familias, por lo que se podría cruzar información de suerte que las familias de las

2. Consolidar los logros y asegurar la sostenibilidad

Compromisos políticos

- ➔ Es muy importante que al final del Programa se pueda contar con una Política Nacional de Empleo Juvenil, y que el mismo empiece a ejecutarse de acuerdo con los compromisos y competencias de las instituciones vinculadas, y con la supervisión de la instancia rectora.
- ➔ Igualmente, sería probablemente necesario que el Programa invirtiera tiempo en analizar la implementación de los elementos relacionados al Programa que han sido incorporados en la Política Pública de la Persona Joven, en las propuestas para promover el empleo y el emprendedurismo, y en los otros procesos de planificación nacional, tal como el Plan Nacional de Empleo Juvenil integrado en el Plan Nacional de Desarrollo.
- ➔ Será muy valioso continuar trabajando para que los productos se definan en propuestas normativas. Se podrían buscar varias maneras de difundir y replicar los productos en una escala más grande en todo el país, creando una verdadera solicitud a nivel cantonal y local.

Sostenibilidad de las Ventanillas

- ➔ Será necesario analizar cuáles son las necesidades de apoyo que se requieren para que las instituciones y municipalidades puedan asumir los servicios impulsados y creados por el programa, como por ejemplo las ventanillas únicas, y establecer como objetivo del propio programa la consecución de los recursos necesarios para asegurar su continuidad. A nivel cantonal, el Comité Técnico y las otras instancias de gobernanza del Programa deberían tener discusiones formales con las Municipalidades, y desarrollar una estrategia de sostenibilidad de las ventanillas, basada en el trabajo con instancias locales y los componentes del PC. El Programa podría quizás ayudar a las Municipalidades a hacer un análisis presupuestario, y ver como se podrían asociar con los jóvenes en las tomas de decisiones.
- ➔ Será necesario que las Municipalidades y las instituciones comprometan los presupuestos necesarios para el funcionamiento continuo de las Ventanillas existentes, y la creación de nuevas en los otros cantones. El Programa debería dedicar energía para establecer las alianzas necesarias y tratar de conseguir, en la medida de lo posible, apoyos externos, por ejemplo con otros donantes.
- ➔ Existe la necesidad de una plataforma de inversión local en los tres temas de Juventud, Empleo, y Migración. Se podría generar un programa específico, a nivel del Estado, para sostener las Ventanillas de Desamparados y Upala, y la Ventanilla Auxiliar de Frailes. Alternativamente o adicionalmente, sería aconsejable que los programas existentes del Estado sean adecuados a estas necesidades y a estos objetivos.
- ➔ Se debería estudiar la posibilidad de que el Gobierno creara Ventanillas nuevas en todos los 15 cantones prioritarios e hiciera convenios con estos cantones. Como parte de la estrategia de salida, se podría hablar ya de transferencia, difundir las experiencias del Programa (especialmente la sistematización de las ventanillas), organizar campañas de comunicación, etc.).
- ➔ Es importante también estimular en cualquier cantón del país las iniciativas proactivas de los municipios y de las instituciones nacionales y locales, buscando mejorar constantemente el binomio Ventanilla-Modelo, y facilitar su replicabilidad.
- ➔ Adicionalmente, especialmente en el contexto de Desamparados, será indispensable buscar una manera coordinada y consensuada de asegurar la sostenibilidad de los tres programas conjuntos que se acabarán básicamente al mismo tiempo, así como otros programas de donantes externos.

personas jóvenes atendidas reciban el aporte del IMAS y otras instancias o viceversa para el caso de ambos cantones.

Esto se podrá realizar en parte a través de una convergencia efectiva de los programas conjuntos, que asegure un mejor aprovechamiento de los recursos y un mayor impacto de los programas.

- ➔ Sería interesante cuantificar las ganancias en eficiencia que resultan de las ventanillas. Por ejemplo, las ventanillas están economizando a las instituciones algunos de los costos de divulgación, reclutamiento, etc. Esta cuantificación podría servir de insumo para replicar el Modelo de Atención Integral.

Involucramiento de todos los actores locales

- ➔ El Programa tendrá que asegurar la participación efectiva y la apropiación de todos los actores, de la Ventanilla como estrategia de articulación, y del Modelo de Atención Integral. Es importante fortalecer la voluntad y capacidad de los actores locales para que articulen la oferta de servicios de instituciones, organizaciones y del gobierno local, en el ámbito del empleo, de la empleabilidad y del emprendedurismo, con la perspectiva de fortalecer espacios de trabajo conjunto permanente y con la institucionalidad apropiada de los varios procesos. Es importante también movilizar aún más las empresas, y las cámaras de comercio y de turismo.

Los actores locales podrían preparar una estrategia local de sostenibilidad institucional, con base en capacidades institucionales fortalecidas y el respaldo efectivo de las instituciones nacionales. La participación activa de todas las instituciones será indispensable, y será importante que sigan adaptándose a las necesidades específicas y las demandas de las personas jóvenes, especialmente los más vulnerables, incluyendo los migrantes, mujeres embarazadas, con dependientes, etc., de acuerdo al Modelo de Atención Integral.

Llegar e involucrar a las personas jóvenes

- ➔ Además de seguir trabajando desde la perspectiva de la oferta, es indispensable que el Programa dedique especial atención a trabajar con el fin de generar una mayor demanda por parte de los jóvenes organizados, y de asegurar que puedan exigir sus derechos en las áreas de la juventud, empleo, y migración.
- ➔ Uno de los objetivos claves del Programa en el tiempo restante, es aquel de dejar capacidad instalada en los y las jóvenes. La transición de liderazgo es importante, incluyendo la de los consultores a los entrenadores y multiplicadores. Es importante que los jóvenes capacitados puedan capacitar a otros. En este sentido, se podrían organizar otras formaciones en el enfoque de juventud. Sería muy difícil asegurar la sostenibilidad de las actividades de un Programa que dependería exclusivamente del trabajo de voluntarios, sin embargo, es importante aprovechar la voluntad de muchos jóvenes beneficiarios del Programa de compartir con otros lo que han aprendido. Esto contribuiría a la continuidad de las actividades a largo plazo, así como a la capacitación creciente de los jóvenes ya capacitados.
- ➔ Es importante también que el Programa facilite una cierta continuidad de las Redes de las Personas Jóvenes independientemente de las ventanillas.

Empleo y emprendedurismo

- ➔ Sería útil que en esta segunda fase del Programa se dediquen menos fondos en consultorías y más en actividades susceptibles de crear sostenibilidad e impacto, como las capacitaciones de capacitadores en emprendedurismo en el campo, a menos que estas consultorías sean muy importante para crear sostenibilidad e impacto.

- ➔ Como no hay una política de juventud para favorecer el acceso a créditos para los jóvenes emprendedores, sería importante revalorar si se puede crear un fondo para financiar los emprendimientos, involucrando varios actores y fondos palanca del propio Programa.
- ➔ Es importante retomar la propuesta de Banca de Desarrollo y enlazar con el MEIC. El Plan Nacional de Empleo Juvenil debería contemplar una línea en este sentido.

Otros elementos de sostenibilidad

- ➔ El Comité Técnico podría también considerar una estrategia de recaudación de fondos, y tener discusiones con otros donantes potenciales, basadas en las expectativas de los actores sociales y los logros del programa actual.
- ➔ Se podrá buscar de que manera los centros Tecnológicos podrían hacerse sostenibles, a través una participación financiera mínima de los usuarios.
- ➔ Se debería también definir e implementar paulatinamente una adecuada estrategia de salida del PC, con la participación de los actores claves del PC.

Replicabilidad

- ➔ Habría que promover una forma o mecanismo para que los municipios puedan financiar este Modelo no sólo en Desamparados y Upala, sino también en aquellos municipios interesados o al menos en los 15 cantones prioritarios.
- ➔ Sería importante cuantificar el costo de poner en funcionamiento el Modelo de Atención Integral en una Municipalidad.

3. Reforzar el manejo estratégico del Programa

- ➔ Se recomienda que se haga una re-priorización de los productos y que se reflexione sobre qué impacto van a dejar los diferentes productos que se deben implementar según los planes iniciales, y cuáles son las perspectivas de sostenibilidad de los mismos. Se podría así analizar si se requieren algunos cambios en el Marco de Resultados, aprovechando la evaluación intermedia, y cuales recursos podrían ser re direccionados, especialmente hacia fondos palanca para el financiamiento de los emprendimientos juveniles. El Comité Técnico y las otras instancias de gobernanza tendrán un papel importante en el liderazgo de esta planificación estratégica.
- ➔ Un Taller de Planificación Estratégica se podría organizar con todos los actores principales, las instituciones, las municipalidades, las redes, las plataformas, las agencias de NNUU, etc. Este taller sería un medio de reforzar el manejo estratégico del programa que es una tarea de toda la estructura de gobernanza y de coordinación de PC.
- ➔ También se recomienda acordar una periodicidad regular para la medición de los resultados, a nivel de los productos y de los dos resultados estratégicos, y definir claramente las responsabilidades de cada actor en la colección de la información, y la recolección de los medios de verificación.
- ➔ Igualmente, se debería reforzar el apoyo de la Oficina del Coordinador Residente para que el PC cuente con un sistema de M&E lo más efectivo posible, y que sea utilizado de manera regular para reforzar el manejo estratégico del Programa.
- ➔ Se recomienda seguir monitoreando los factores que determinan los diversos niveles de ejecución, y tratar de identificar como el programa puede asegurar la mejor ejecución posible, durante el año y medio que queda antes del final del programa, sin comprometer la calidad y la sostenibilidad de este.
- ➔ Se podría también elaborar un plan de contingencia para las actividades más riesgosas.

4. Encontrar una solución para el financiamiento de los emprendimientos

- ➔ Con respecto al financiamiento para los emprendimientos, es fundamental crear un efecto demostrativo por lo menos, y tratar de reducir las disparidades con los adultos. La inversión hecha en las capacitaciones se podría perder si no se logra aprovechar esta oportunidad que ha ofrecido el Programa, para proveer apoyo a los jóvenes beneficiarios. El PC debería presentar de forma urgente la propuesta ante el Sistema de Banca para el Desarrollo. Se debería estudiar también las alternativas que pueden existir adicionalmente al SBD, y articular los esfuerzos con otros actores (microfinancieras, Programa MYPES, donantes externos, empresas extranjeras que quieren invertir en el país, fondos concursales, instituciones gubernamentales, sector cultural, otros PCs, etc.).
- ➔ A nivel interno del PC, se podría valorar la posibilidad de re direccionar fondos en este sentido al hacer un análisis estratégico de las actividades restantes, lo cual se combinaría con otros esfuerzos. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el PC no puede sustituir a las instituciones y su papel es más de modelar procesos y fortalecer las instituciones. El MEIC debería estar muy presente y activo para ayudar en la formulación de una estrategia para la financiación de los emprendimientos juveniles, considerando lo que se establece en la Política Nacional de Emprendimientos y en la Política Pública de la Persona Joven, entre otras.

5. Estudiar una posible extensión

- ➔ Sin ninguna duda, una extensión ayudaría a que se consoliden más los procesos y la experiencia del Programa. Una extensión sería muy práctica, muy necesaria. Una extensión tendría el merito de asegurar el fortalecimiento de los productos y procesos logrados en el marco del PC, y de los procesos que se han iniciado con respecto a: las Ventanillas y el Modelo de Atención, la institucionalidad de los temas de empleo, juventud y migración, la posible elaboración de una Política Nacional de Empleo Juvenil, el reforzamiento de las Redes de las Personas Jóvenes en los cantones, la consolidación del trabajo con los grupos de jóvenes organizados, y de los procesos de participación y de empoderamiento, el trabajo conjunto de las instituciones, etc. Por cierto, el Programa recogería mejores frutos y podría consolidar y alcanzar logros efectivos. Una extensión podría también llevar a un compromiso nacional más fuerte.
- ➔ Si hay consenso sobre la utilidad de una extensión, muchos consideran también que sería conveniente siempre y cuando se trabaje para darle continuidad al Programa tratando de alcanzar los objetivos principales en los plazos fijados inicialmente. Estos seis meses deberían idealmente ser dedicados al fortalecimiento y acompañamiento de los procesos en curso, consolidar y dar seguimiento de los productos a nivel nacional y en cantones y comunidades complejas. Serían seis meses de consolidación más que de continua ejecución. Sería un periodo de transición, que no debería impedir buscar la sostenibilidad desde ahora. La ampliación tendría que estar estratégicamente planeada y pensada con atención. No se trata de ampliar el plazo para ampliar el plazo. Sería necesario pensar en una estrategia de ampliación, con las Municipalidades y el resto de los cantones.
- ➔ Una ampliación debería también permitir la definición de una estrategia a largo plazo con el Gobierno de replicabilidad de las Ventanillas y el Modelo de Atención en los 15 cantones prioritarios. Se podría apoyar el proceso de replicabilidad, de manera conjunta entre las agencias y las instituciones.
- ➔ En el espíritu de las recomendaciones de la Sede al Comité Directivo del Fondo, se debería considerar la posibilidad de que esta prórroga no exima del compromiso de eficiencia en la obtención de resultados del programa. Adicionalmente, si se concluye que una extensión del plazo sería útil, tal recomendación debería ser ratificada por el Comité Directivo del Fondo. Los planes operativos generales y anuales de trabajo deberían ser considerados realistas y realizables y/o las recomendaciones del Plan de mejora derivadas de la evaluación intermedia se deben incorporar razonablemente. Los Comités Directivos Nacionales y de Gestión del Programa deberían garantizar

que el Programa incorpore un plan de mitigación de riesgos y sostenibilidad futura desde la perspectiva de la apropiación nacional.

6. Mejorar las capacitaciones y otros servicios de las Ventanillas

- ➔ Sería importante también reflexionar sobre el contenido de las capacitaciones para asegurar que respondan a las necesidades del mercado y a las posibilidades de empleabilidad (Desamparados es diferente de Upala), y que puedan generar empleos decentes y emprendimientos sostenibles (incluido gestación de negocios, incubación, etc.). En Upala, se podrían estudiar más detalladamente las cadenas de valor potenciales en la economía local, y fomentar una cultura empresarial. El componente implica también una reflexión sobre el ciclo del emprendimiento (cultura empresarial, Plan de Desarrollo Personal, formalización de la empresa, arrancar el negocio, asegurar la comercialización, gestionar el capital, etc.). Sería útil facilitar una mejor intermediación y vinculación entre los jóvenes capacitados y las empresas. Los empresarios deberían también conocer el capital humano de los cantones.
- ➔ El papel de las ventanillas se podría probablemente potenciar a través diferentes acciones que responderían a problemas de acceso a los productos o servicios que ofrecen, y que se han encontrado durante la primera fase. Para facilitar el acceso a las capacitaciones y otros servicios de las Ventanillas, sería importante dar una solución al problema menor del transporte cuando los cursos están dados lejos de las zonas donde viven los jóvenes, y resolver rápidamente la cuestión del cuidado, proveyendo servicios mínimos en el resto del ciclo. Para permitir a los y las jóvenes migrantes el acceder a muchos de los servicios ofrecidos en las Ventanillas cuando no están regularizados a causa de los elevados costos de regularización, se podría tratar de encontrar una solución por parte de la institucionalidad (Migración preferentemente) para ver si es posible que Migración exonere a esto jóvenes, en qué casos y bajo qué procedimientos.

7. Fortalecer la coordinación y articulación interinstitucional, interagencial, entre las instituciones y las agencias

Coordinación interinstitucional e intersectorial

- ➔ A nivel nacional, la coordinación institucional ha mejorado muchísimo. Sin embargo, falta poco tiempo en la ejecución del Programa para asegurar una mejor coordinación de las instituciones. Contrario a las agencias que han creado un Comité Programático de los Representantes, las instituciones no cuentan con un mecanismo de coordinación. Durante la evaluación, las instituciones públicas han solicitado un espacio de coordinación propio. Si se creara, este espacio, muchos piensan que debería impulsarlo el Viceministerio de Juventud, como institución líder de este PC.

Coordinación interagencial

- ➔ Existe la necesidad de superar la zona de confort de las agencias y trabajar de forma diferente, más allá de paquetes agenciales con contrapartes habituales, y en cambio en un esquema de relaciones multilaterales. El apoyo de la OCR parece fundamental en este sentido. Sería necesario también coordinar mejor las actividades en campo.

Coordinación entre instituciones y agencias

- ➔ 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 bastante coordinación entre las agencias y las instituciones. Dadas las dificultades iniciales del arranque, es aún más importante asegurar el enlace real de las instituciones con el PC.
- ➔ En esta segunda fase, es muy importante asegurar la mejor participación posible de las instituciones en los procesos, y propiciar el liderazgo institucional en la toma de decisiones a nivel político, la ejecución a nivel técnico, y la asignación de recursos. Esto implica que el Gobierno tendrá que ir tomando responsabilidad al mismo tiempo que las agencias tendrán que dejar espacio y tener un rol menos protagónico. Será importante que el Gobierno designe las personas más adecuadas para los diferentes mecanismos del PC y evitar cambios en la representación.
- ➔ El Plan de Mejora pedido por la Sede del Fondo ofrece la oportunidad para todos los actores de reflexionar sobre los desafíos actuales y de sobre el impacto que va a dejar el Programa.
- ➔ El Comité Técnico debería conocer y darles un aval a los acuerdos clave entre instituciones y agencias. Cuando hay desacuerdo, tener la opinión del Comité es fundamental. OIT, como institución líder, puede jugar un papel más activo en estos casos.
- ➔ Es necesaria reforzar la articulación y coordinación interagencial e interinstitucional.

Coordinación entre lo local y lo nacional

- ➔ El PC es una oportunidad importante para contribuir en la articulación entre el nivel local y nacional. Esta articulación podría ser mejorada en la segunda fase del PC, y se podría reforzar el acercamiento entre los mecanismos nacionales y locales. Los Comités cantonales de la PJ de Upala y Desamparados deberían integrarse en el Comité Técnico, en articulación con las Ventanillas. Se podrían hacer teleconferencias entre los Consejos y el Comité Técnico.
- ➔ El PC podría ayudar en capacitar los funcionarios y las funcionarias de las ventanillas para que reflejen en su trabajo la orientación de respeto del derecho humano y la importancia de una buena integración, reflejada en la nueva Ley de Migración de marzo de 2010, así como Sería importante también generar habilidades en las municipalidades a través de los CCCIs, que fueron creados en Abril del 2010 y tienen un carácter de obligatoriedad.

Cooperación entre Programas Conjuntos

- ➔ Considerando que tres de los cuatro programas conjuntos se ejecutan en el cantón de Desamparados, es importante lograr una buena coordinación entre los programas, de acuerdo con la Estrategia de Convergencia definida para este efecto, y de esta forma tener mayor incidencia, mejores resultados y un impacto más integral en este cantón.

8. Reforzar los mecanismos de gobernanza y de coordinación

Comité Directivo Nacional

- ➔ Sería útil que el Comité Directivo Nacional ofreciera frecuentemente el espacio del Comité Directivo Ampliado para reflexionar sobre los cuatro PCs y sobre los programas de manera individual. El Comité Técnico debería también proveer más aportes al CDN o al CDA.
- ➔ El Comité Directivo Nacional podría organizar reuniones de alto nivel periódicamente, de manera que facilite la comunicación, la coordinación, la cooperación, y la apropiación nacional de todas las contrapartes gubernamentales y de la sociedad civil.

Comité de Coordinación Técnica

- ➔ La *Junta Directiva Nacional del Consejo de la Persona Joven* podría incluir en su agenda discusiones sobre el PC a través de sesiones ampliadas, lo cual permitiría aprovechar la presencia de oficiales de alto nivel del Gobierno. A estas sesiones específicas para coordinar y revisar avance del PC, se deberían invitar también al INA, MAG, DGME y MEIC.
- ➔ El Viceministerio de Juventud, como institución líder de este PC, está llamado a tener una presencia mayor de coordinación durante el resto del ciclo. En la segunda fase del PC, quizás el Comité se podría reunir con más frecuencia para asegurar una buena coordinación de todo el PC y el respaldo a la Coordinadora.

Comité Técnico

- ➔ La necesidad de orientar el proceso de toma de decisiones en la segunda fase del PC va a implicar un rol mayor para el Comité. Sería útil, como etapa preliminar, considerar los factores que limiten la toma de decisiones (falta de información, de participación, de capacidades, etc. El Comité deberá involucrarse e influir en la toma de decisiones de los Grupos de Trabajo y otros mecanismos, y agilizar los procesos cuando existan dificultades. Los Grupos de Trabajo y las Plataformas cantonales deberían presentar sus resultados y asuntos pendientes antes de las reuniones del CT, tal vez según un formato pre-establecido. El CT debería introducir más espacio para el M&E y la revisión de los resultados, con el fin de asegurar un manejo estratégico del Programa. En general, el CT debería tener las dos funciones de rendición de cuentas y de toma de decisiones (hacer link con el punto anterior).
- ➔ En esta segunda fase, sería útil también tener reuniones ampliadas del Comité, que podrían incluir los Grupos de Trabajo y las Plataformas, y quizás otros actores. Esto permitiría tener discusiones entre todos los Grupos y las Plataformas de Servicios de las Ventanillas.
- ➔ Se podrían llevar a cabo reuniones temáticas del Comité Técnico trataría cuestiones de fondo, con suficiente tiempo, invitando a actores claves, y otras reuniones más técnicas para la gestión de temas administrativos, relacionados con actividades corrientes.

Comité Programático

- ➔ El Comité Programático es un espacio que podría ser aprovechado de una manera más eficiente. Dada la inversión importante de tiempo, quizás se podrían tener reuniones mas enfocadas, y especialmente se podría aprovechar el tiempo de las reuniones del Equipo de País para efectuar inmediatamente las reuniones del Comité. El Comité Programático podría también compartir más información con el CDN o CDA, y tratar de hacer mayores aportes a nivel político.

Grupos de Trabajo y Plataformas de Servicios de las Ventanillas

- ➔ A nivel nacional, es importante la consolidación de los grupos de trabajo, dada la forma de trabajar de cada uno. Algunos de los Grupos de Trabajo necesitan mejorar la coordinación y el trabajo conjunto. Habría que mejorar la relación entre los grupos de trabajo y el Comité Técnico. Para que el CT sea realmente una instancia de toma de decisiones, los grupos de trabajo tendrían que trabajar de forma eficiente y contribuir en mejorar la coordinación entre las instituciones. Las instituciones nacionales deberían asumir el liderazgo en los Grupos de Trabajo, y en el resto del ciclo, las agencias deberían tener un rol menos protagonista. Por otro lado, dado que el PC tiene un costo muy alto en términos de participación y presencia del personal de las instituciones en muchas reuniones, es importante asegurar que estas reuniones sean muy eficientes, bien planeadas y bien preparadas. A nivel cantonal, es importante apoyar a las Plataformas de servicios que han pedido (previo a la

evaluación) ser capacitadas para trabajar mejor de manera conjunta con el fin de cumplir con los objetivos del Programa.

9. Reforzar el monitoreo

- ➔ Se podría hacer un análisis de los riesgos y supuestos en la implementación del PC, en cada informe semestral, y de las acciones por tomar para mitigarlos.
- ➔ Se reconoce la validez de los comentarios recientes de la sede sobre este tema de los informes, y la necesidad de proveer información en un formato electrónico a partir del próximo informe semestral de Enero 2011. Sin embargo, se sugiere al Programa que siga otorgando un óptimo nivel de información en los próximos informes semestrales. Además de proveer información necesaria a la sede, sería muy valioso continuar en la elaboración de los informes con este nivel de información, para el Programa Conjunto y todos los actores involucrados, y para la evaluación final. El proceso mismo de este tipo de revisiones anuales es muy valioso, y estos informes pueden contribuir a manejar el Programa lo más estratégicamente posible, y servir de fuentes de apoyo para actividades de comunicación.
- ➔ Adicionalmente, como se ha mencionado, los informes reportan desde dos perspectivas de gestión: la Gestión Basada en Resultados, y la Gestión conjunta. Las dos gestiones son consideradas complementarias y fundamentales para medir el éxito del programa. Sería una lástima que el nuevo formato pedido por la sede no fuera complementado por una actualización de todo este trabajo de M&E y de Gestión Basada en Resultados que es una fortaleza del Programa, y sumamente importante como instrumento de manejo estratégico del Programa.
- ➔ Se recomienda continuar con los esfuerzos para la sistematización de todas las experiencias más valiosas con base en la experiencia de la primera parte del ciclo.

10. Seguir utilizando la Gestión basada en Resultados

- ➔ El sistema innovador para los PCs del Fondo de Gestión basada en Resultados y de Gestión Conjunta es muy útil porque permite valorar y apreciar el progreso del Programa de manera más estructurada y sistemática, a diferencia de apreciaciones generales que se podrían hacer sin criterios previamente establecidos. Se recomienda especialmente que se siga utilizando este sistema de GbR en los próximos informes semestrales, los cuales serán muy útiles como instrumentos de monitoreo, de análisis de los avances, de manejo estratégico, y para la evaluación final.
- ➔ Sin embargo, el sistema es un poco complejo y quizás se puede simplificar un poco. Por ejemplo, en el informe semestral de Julio 2010, el sistema de puntaje presentado en las páginas 13-14 podría presentarse en porcentajes y no en decimales; en la página 18 no se entiende muy bien la relación con respecto al índice de progreso conjunto y la valoración de progreso moderado en las “acciones” del Programa. Igualmente, se podría explicar de manera más detallada como se determinan los niveles de avances, y que significan. Por ejemplo el nivel de avance programático general del Programa estaba valorado en el rango de 0 a 25%, pero no se da una explicación de esta valoración, y no se refiere a la Tabla 2 de la página 14. Igualmente, el gráfico 2 (la tela de araña) es interesante pero ameritaría una explicación. Finalmente, en las páginas 19 a 21, la información es repetitiva y podría ser sintetizada de una mejor manera. Estas son sugerencias de naturaleza técnica pero en general, este trabajo es muy valioso desde muchos puntos de vista.

11. Reforzar la comunicación

- ➔ La comunicación del programa debería ser reforzada en el resto del ciclo, para reforzar los resultados ya obtenidos, y darle más visibilidad a lo que las instituciones han hecho en el marco del Programa. La comunicación debería convertirse en un objetivo más fuerte del programa, con el fin

de conseguir asegurar la sostenibilidad de las iniciativas, a través de la movilización de fondos, la consecución de compromisos de continuación, etc. Sería importante colocar los temas interrelacionados del PC en los medios de comunicación, y organizar una campaña de comunicación sobre lo que se está implementando y lo que se podría hacer alrededor de los 15 cantones prioritarios en términos de replicabilidad.

- ➔ Dado que el Programa tiene elementos muy innovadores, se recomienda sistematizar las experiencias y reforzar la comunicación en las diferentes áreas (empleo juvenil, trabajadoras domésticas, jóvenes emprendedores, migración, remesas, etc.), y para diferentes públicos (medios de comunicación, decisores, instituciones, beneficiarios, jóvenes, etc.). La comunicación podría periódicamente documentar los procesos que se vienen haciendo como resultado del programa, a través de historias de vida, historia de buena práctica, sinopsis de programa, etc. Este trabajo podría otorgar aportes importantes a la Plataforma virtual de conocimientos recién establecida por el Fondo.
- ➔ La comunicación debería relacionar lo que se hace en el marco del Programa con la contribución al alcance de los ODMs, para reforzar los vínculos y sinergias entre el Programa y los ODMs. Sería también muy útil seguir visualizando (en los informes semestrales por ejemplo), la contribución que puede hacer el Programa en la consecución de los ODMs, y como este actúa como catalizador de procesos.
- ➔ Además, todos los productos principales que se han creado a través del Programa (en papel o electrónicamente) deberían recopilarse, entregarse y colocarse en lugares estratégicos (sitios web, instituciones, municipios, bibliotecas, universidades, etc.). Esto es importante no solo para la memoria histórica sino también para la replicabilidad de las experiencias en otros cantones.

12. Reforzar los enfoques transversales

- ➔ Sería útil que el Programa resalte la posibilidad de definir las necesidades y reclamos de las personas en términos de derechos, y la necesidad de ayudar a los jóvenes a formular “demandas inteligentes”. Esto implica trabajar tanto en el fortalecimiento de las personas jóvenes para que reclamen sus derechos, como de las capacidades de los actores estatales para que promuevan el cumplimiento de los derechos de los jóvenes.
- ➔ En este ámbito, dada las capacidades limitadas de las Ventanillas para atender a todas las demandas y responder a todas las exigencias de los Planes de Desarrollo Personal, es necesario que los jóvenes puedan articular sus demandas hacia las instituciones. Es importante que los y las jóvenes se organicen para negociar y articular sus demandas como grupos o individuos con las instituciones. Es por esto que el PC tiene que potenciar y fortalecer los y las jóvenes para que exijan sus derechos. Las ventanillas tienen que estar relacionadas con estos procesos para asegurar la vinculación a los servicios. Igualmente, es importante lograr que las instituciones que brindan los servicios desarrollen la capacidad y la sensibilización para hacer llegar los servicios a la población joven.
- ➔ Han existido capacitaciones sobre los temas de género y de derechos, pero queda pendiente identificar una estrategia para generalizar los enfoques en todas las actividades del Programa y en todas las instituciones, con el acompañamiento por parte de las instancias y de las instituciones que podrían tener mayor experiencia en estos ámbitos.
- ➔ Respecto al tema del género, se podría reflexionar sobre el significado concreto de la transversalización. Incorporar realmente a las mujeres implica que las acciones que se llevan a cabo consideren las condiciones particulares de las mujeres, de manera que reciban todos los servicios que necesitan para mejorar su empleabilidad o ser emprendedoras exitosas.
- ➔ Todo el trabajo positivo a nivel nacional sobre el tema del cuidado no debería detener el trabajo previsto en el Programa con respecto al cuidado de los niños y las niñas durante las capacitaciones financiadas por el Programa. El tema del cuidado es un tema de derechos. En línea con lo que estaba previsto en el Documento de Programa, el tema de cuidado debería ser abordado a través del diseño e

implementación de un programa de servicios e infraestructura para las hijas e hijos de las jóvenes que utilicen los servicios que ofrece la ventanilla. UNICEF debería proveer una solución inmediata para proveer cuidado durante las capacitaciones, y mientras tanto seguir explorando soluciones con ONGs, el Ministerio de Salud, los hogares comunitarios, etc.

- ➔ Se deberían considerar como un tema de derechos también el problema del costo del transporte para los jóvenes más alejados que quisieran atender capacitaciones. Igualmente, se deberían considerar los horarios de servicios de transporte y que se programen actividades de acuerdo a los mismos o alternativamente, se podrían llevar las capacitaciones a las comunidades de residencia de las PJ si las mismas comunidades tienen las condiciones adecuadas. De la misma manera, se podrían financiar grupos de jóvenes de Upala para que puedan ir a San José a demandar que sus derechos al empleo decente y a los emprendimientos sean respetados, y para que provean aportes al nivel nacional.
- ➔ Se podría seguir trabajando el enfoque de derechos para que sirva como referencia en la implementación del Programa, y para utilizarlo en la programación, en conformidad al documento de Programa y al Entendimiento Común entre las Agencias de Naciones Unidas.⁴³ Para la elaboración de la política nacional, el Programa podría inspirarse en una guía metodológica para el enfoque de derechos humanos en políticas públicas y planes sectoriales, que fue publicada por las NNUU en Honduras en el marco del Programa global “Action 2”.⁴⁴ Para facilitar la integración de las personas con discapacidades en el Programa, el equipo podría inspirarse en los lineamientos que el UNDG ha publicado recientemente.⁴⁵

⁴³ Un Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en Derechos Humanos – Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de Naciones Unidas en el 2003 (5-7 de mayo de 2003).

⁴⁴ Guía metodológica para el enfoque de derechos humanos en políticas públicas y planes sectoriales, Rigoberto Ochoa, Naciones Unidas, Honduras.

⁴⁵ Including the rights of persons with disabilities in United Nations programming at country level, A Guidance Note for United Nations Country Teams and Implementing Partners. United Nations Development Group / Inter-Agency Support Group for the CRPD, Task Team (UNDG/IASG/TT), July 2010: <http://www.undg.org/index.cfm?P=1024>

Anexo 1:

Portada, Metodología y Descripción de las intervenciones realizadas

I. Portada y metodología de la evaluación

A. Portada

1. Importancia de la evaluación intermedia

Sin ninguna duda, esta evaluación tiene una gran importancia para el Programa Conjunto, dado una serie de factores y acontecimientos.

- El contexto político del país durante la implementación de la primera fase del Programa hasta esta evaluación ha sido muy favorable a pesar de algunas dificultades iniciales durante el arranque del Programa y en la implementación.
- El Programa es bastante innovador tanto para el Gobierno, como para el sistema de Naciones Unidas, y nunca antes se había trabajado de una manera tan coordinada sobre estos temas en Costa Rica.
- En Costa Rica se ejecutan cuatro programas conjuntos financiados por el Fondo para el Logro de los ODM, y sus logros influyen también en otros Programas de esta ventana temática en otros países de América Latina y de América Central.
- Una misión de alto nivel del Secretariado del Fondo visitó Costa Rica en Octubre del 2010 e hizo algunas observaciones y recomendaciones en relación al Programa, que la evaluación ha podido profundizar.

2. Evaluación, reforma de Naciones Unidas y UNDAF

La evaluación intermedia se hace también en el espíritu de las recomendaciones de la Revisión Trienal Amplia de la Política Relativa a las Actividades Operacionales para el Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas (TCPR⁴⁶) y las pautas del UNDAF, respecto a la importancia de evaluar las actividades del SNU.

Una evaluación de este tipo permite influir en la implementación, no solo del Programa Conjunto a mitad de período, sino también del UNDAF en curso. La evaluación también podrá contribuir al proceso de programación conjunta de las agencias de las Naciones Unidas que comenzará en el 2011, con el taller de priorización del UNDAF y que conducirá a la formulación del próximo UNDAF (2013-2017). Este tipo de ejercicio puede entonces, proveer aportes con anticipación, para la definición y la planificación estratégica para el próximo UNDAF, constituyendo asimismo, un aporte para el análisis y la planificación nacional.

⁴⁶ Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de Naciones Unidas, Resoluciones de la Asamblea General 59/250 (2004) y 62/208 (Diciembre del 2007).

Además podría proveer aportes a la futura evaluación final del Programa, a la evaluación de los otros programas conjuntos. Es sin duda un ejercicio muy significativo y útil para aprender de la implementación actual, y reforzar el planeamiento y la programación futura en los temas de Juventud, Empleo y Migración.

B. La evaluación: parte del proceso de M&E

En el marco del ciclo en curso, el Programa Conjunto es objeto de un seguimiento regular de los progresos alcanzados en la realización de sus dos Resultados. El proceso de Monitoreo y Evaluación (M&E) se maneja de manera conjunta entre el Sistema de Naciones Unidas y el Gobierno. Aparte de unos primeros informes de progreso y trimestral, el sistema de M&E produjo dos informes semestrales (para el período Julio - Diciembre de 2009, y Enero – Junio 2010), y un informe anual (para 2009).

La presente evaluación, que forma parte integrante de las actividades de M&E, construyó sus bases sobre este trabajo preliminar y evitó toda duplicación del mismo. La evaluación intermedia no fue entonces objeto de una recolección de líneas de base, se basó más bien en los datos existentes y disponibles, resultantes del sistema de M&E. Todo este enfoque permitió reducir los costos de operación para los responsables del Programa, las Naciones Unidas, el Gobierno y los otros socios.

El Seguimiento y Evaluación del F-ODM, se concreta a través de grandes orientaciones contenidas en la Estrategia de Seguimiento y Evaluación⁴⁷, y los lineamientos en la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.⁴⁸ En estos documentos se establece que todos los programas conjuntos, con duración superior a dos años, serán objeto de una evaluación intermedia y se incluyen otras herramientas de M&E. Además, la Guía para la Elaboración del Informe de Seguimiento de Programa Conjunto precisa los requerimientos del Secretariado para los Informes de Seguimiento semestrales.⁴⁹

La evaluación constituyó un proceso estructurado, definido en sus grandes líneas en los Términos de Referencia para las Evaluaciones Intermedias, para la ventana de Juventud, Empleo y Migración (TdR)⁵⁰, y el Instructivo para llevar a cabo la Evaluación Intermedia de los Programas Conjuntos del F-ODM.⁵¹ Esta evaluación fue sin duda un ejercicio muy significativo y útil para aprender de la implementación actual, y reforzar la planificación, la programación y la implementación futura, a nivel nacional y cantonal.

C. Objetivo y enfoque general

1. Objetivo general de la evaluación

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. Igualmente, y en la medida de lo posible, fue también orientada hacia el futuro.

⁴⁷ Monitoring and Evaluation System, “Learning to Improve”, Making evidence work for development, MDG Achievement Fund.

⁴⁸ Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), Julio de 2009.

⁴⁹ Guía para la Elaboración del Informe de Seguimiento de Programa Conjunto.

⁵⁰ Términos de Referencia / Plan de Trabajo para las Evaluaciones Intermedias del F-ODM, Contexto general: La Ventana de Juventud, Empleo y Migración (2010).

⁵¹ Instructivo para Llevar a Cabo la Evaluación Intermedia de los Programas Conjuntos del F-ODM, F-ODM (2010).

La evaluación facilitó la generación de conocimiento e identificó buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser transferidas a otros programas. Por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones que se generaron con esta evaluación, están dirigidas a los principales usuarios de la misma, especialmente: el Comité Técnico del Programa, el Comité Programático de las agencias, el Comité de Coordinación Técnica, el Comité Directivo Nacional, y el Secretariado del Fondo de los ODM.

2. Objetivos específicos

El Grupo de Referencia de la evaluación se involucró mucho en todo el proceso de evaluación. Se reunió el 9 de noviembre, analizó con detalle los TdR genéricos, incluyendo las Preguntas, Niveles y Criterios de Evaluación que ya incluían los aportes del Evaluador, el Calendario de Actividades y de Entrega de los productos principales; y se hicieron los ajustes que se consideraron necesarios. Así también, el Grupo suministró el apartado del Contexto que debía incorporar en los TdR. Los TdR que sirvieron de base para esta evaluación incorporaron estos ajustes. La lista de Preguntas, Niveles y Criterios de Evaluación, así como el Calendario se encuentran en anexo de este informe.

Los Términos de Referencia (TdR) 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, y a través de un proceso expedito, para obtener conclusiones y recomendaciones para el Programa Conjunto en un período de aproximadamente tres meses. Tal como fue previsto, la evaluación se ejecuta en un plazo relativamente corto.

La unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación intermedia es el Programa Conjunto, entendido como el conjunto de componentes, resultados, actividades e insumos que quedaron reflejados en el documento inicial del Programa Conjunto, la matriz de resultados y las correspondientes modificaciones que se hayan realizado durante su implementación.

Segundo los TdR, la presente evaluación intermedia tiene como objetivos específicos:

1. Conocer la calidad del diseño y coherencia interna del Programa (necesidades y problemas que pretende solucionar) y la coherencia externa del mismo con el UNDAF, las Estrategias Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.
2. Conocer el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados para la implementación del mismo, establecidos a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales, que permitan revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo Interagencial en el marco de Delivering as One.
3. Conocer el grado de eficacia del programa en los socios beneficiarios del mismo, y la contribución a los objetivos de la ventana temática, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y/o país.

Los Términos de Referencia genéricos, proveen el listado original de preguntas de evaluación, que definen la información que se debe 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 (apropiación, eficiencia, enfoques, y M&E), y nivel de resultados (eficacia y sostenibilidad). La evaluación utilizó el listado de los TdR, complementado con algunos cambios. En particular, se creó una categoría específica sobre los enfoques del Programa, dada la importancia que tienen para este Programa y como

principios interrelacionados del UNDAF⁵², otra categoría sobre el Monitoreo y Evaluación (M&E), y una última categoría sobre la visión estratégica y las prioridades principales para el resto del ciclo. Ver en el anexo 1 el listado de estos niveles, criterios y preguntas.

D. Metodología empleada en la evaluación

Como se ha mencionado, la evaluación intermedia fue eminentemente formativa y orientada hacia las lecciones aprendidas, y más importante todavía, hacia el futuro. Buscó la mejora en la implementación del programa durante la segunda fase de su ejecución, y en los procesos utilizados, durante la primera fase de un año y medio. Siendo una evaluación formativa, se hizo un análisis principalmente cualitativo de los resultados hasta la fecha y a grandes líneas, con el objetivo de resaltar los logros principales que emanaron de las distintas actividades puestas en marcha por las agencias. El sistema de M&E proveía mucha información a nivel de actividades, gracias a los informes semestrales y anuales. La evaluación hizo un análisis de las actividades principales que han sido realizadas, y trató de proveer al equipo de Costa Rica elementos para mejorar la implementación del programa, sus resultados, su impacto y su sostenibilidad, así como la coordinación interagencial y con las contrapartes, la apropiación nacional, etc.

Este enfoque dictó toda la definición de la metodología, primero entre la Coordinadora del Programa Conjunto, el Oficial de Monitoreo y Evaluación y el consultor, y segundo, entre el Grupo de Referencia para la evaluación intermedia y el consultor. El “Grupo de Referencia”, previsto en los TdR para la evaluación, fue compuesto por trece miembros del Comité Técnico.

La metodología fue definida y consensuada en sus grandes líneas en el Informe de Gabinete antes de la misión de evaluación, y fue ligeramente afinada durante las reuniones iniciales. El Informe de Gabinete propuso algunas ideas iniciales con respecto a la metodología, las cuales se inspiraron en la revisión documental, y de discusiones preliminares con la Coordinadora del Programa y el Oficial de M&E. El informe propuso también algunos criterios y elementos para orientar al Comité Técnico en la elaboración de la agenda de la misión. La metodología propuesta en líneas generales, fue discutida por el Comité de Referencia y otros actores, antes y durante la misión de evaluación, y hubo un fuerte consenso sobre el proceso de la evaluación.

La metodología que se usó en la evaluación es descrita a continuación, y contiene información sobre los instrumentos para la recolección y análisis de datos, ya sean documentos, misión del consultor y visitas a las regiones, entrevistas, reuniones, etc.

1. Revisión documental

La información analítica sobre el Programa, se obtuvo en gran parte de la documentación que fue puesta a disposición del consultor para la preparación del informe de gabinete. Los TdR previeron una lista de los documentos más relevantes. La primera fuente de información, fueron los documentos generales sobre la conceptualización y la puesta en marcha del Programa. Esto incluyó el Documento de Programa Conjunto, así como los informes semestrales (Julio - Diciembre de 2009, y Enero – Junio 2010), y el informe anual (2009), así como el Informe de misión del Secretariado de Octubre del 2010. La revisión documental también usó una segunda fuente de información que se obtuvo principalmente en

⁵² Ver sobre este tema unas instrucciones recientes del UNDAF que además de recordar la importancia de estos principios explican la importancia de considerarlos “inter-relacionados”: Application of the Programming Principles to the UNDAF, Guidance Note, UNDG, January 2010.

la documentación disponible relativa a las actividades del Programa Conjunto, desde el inicio de la puesta en marcha del Programa. El consultor, consideró finalmente otros documentos durante la evaluación, que complementaron las dos primeras fuentes con información contextual o suplementaria. Ver en anexo el listado de estos documentos, así como las notas de pie de página.

Adicionalmente, la evaluación tomó en cuenta los documentos relacionados al UNDAF y los informes de la Coordinadora Residente para ver como venían reflejados, en estos documentos, este Programa y los otros programas conjuntos, y cuál era el contexto de la programación conjunta del Equipo de País.

De la misma forma, se tomaron en cuenta varios estudios llevados a cabo sobre el UNDAF por el UNDG (particularmente el Grupo de Trabajo sobre las Cuestiones de Programación (WGPI⁵³), y por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG⁵⁴), algunas en el marco de la preparación de la TCPR 2007. Muchos hallazgos y recomendaciones de estos estudios, estaban muy relacionados y son relevantes para el Programa Conjunto, y enriquecieron sin lugar a dudas esta evaluación. La *primera* serie de estudios se relaciona con la calidad de los UNDAFs, sus “evaluabilidad”, las lecciones provenientes de su implementación en varios países, y el resultado de las encuestas sobre el UNDAF a los UNCT.⁵⁵ Los hallazgos y las recomendaciones de todos estos estudios se encuentran parcialmente reflejados en la nueva versión de las pautas del UNDAF de Enero de 2010.⁵⁶ Asimismo, la *segunda* serie de estudios que inspiraron la evaluación son estudios enfocados en la Gestión Basada en Resultados del UNDAF. El proceso que llevó a estos estudios así como sus hallazgos y recomendaciones. Fue también muy útil para el análisis, la utilización de la Gestión basada en resultados durante las fases de diseño y de implementación del Programa Conjunto.⁵⁷ La *tercera* serie de estudios que beneficiaron a la evaluación, trata de los vínculos entre el UNDAF y el Delivering as One (Unidos en la Acción). Una serie de estudios sobre la evaluabilidad de Delivering as One, se llevaron a cabo por el UNEG en los ocho países piloto en 2008. Se preparó también un informe de síntesis, tratando varios temas abordados en el presente informe.⁵⁸ Las lecciones de los países pilotos fueron también muy útiles, ya que pueden ayudar también en la planificación, y apoyar los esfuerzos del sistema de las NNUU para mejorar la coordinación, la eficacia y la eficiencia de los programas conjuntos.⁵⁹ En el primer semestre del 2010, se condujeron también evaluaciones lideradas por los países piloto, y una reunión de alto nivel tuvo lugar en Vietnam,

⁵³ WGPI: acrónimo en inglés para Working Group on Programming Policy.

⁵⁴ UNEG: acrónimo en inglés para United Nations Evaluation Group.

⁵⁵ Entre estos estudios se encuentran: i) “Issues and Recommendations for the Revision of the 2004 CCA-UNDAF Guidelines, A Paper presented to the Working Group on Programming Policy”, Alex MacKenzie, 9 October 2006, Final Draft; ii) “UNEG Study on the Evaluability of the UN Development Assistance Framework”, Paul Balogun, Consultant, December 2006, Final version; iii) “Review of the Role and Quality of the United Nations Development Assistance Frameworks (UNDAFs)”, Richard Longhurst, Consultant, May 2006, Overseas Development Institute, iv) “Revision of CCA/UNDAF Guidelines, Recommendations and suggested actions on amending the M&E aspects of the 2007 CCA/UNDAF Guidelines”, Working document prepared by Paul Balogun (Consultant, UNDGO) and Christian Privat (UNICEF Evaluation Office), November 2007.

⁵⁶ How to prepare an UNDAF, Part I., Guidelines for UN Country Teams, January 2010, y Part II. Technical Guidance for UN Country Teams, January 2010.

⁵⁷ Entre ellos están: i) Results-Based Management in UNDAF, Issues Note: *October 2007*, UNDG Working Group on Programming Policies – Task Team 1, y ii) Results-Based Management at country level: Systemic issues that prevent good UNDAF results and the use of UNDAF results information, A paper presented to the Working Group on Programming Policies, Alexander MacKenzie, Consultant, 20 March, 2008.

⁵⁸ Evaluability Assessments of the Programme Country Pilots Delivering as One UN, Synthesis Report, Final version, UNEG, 2008.

⁵⁹ See in particular: Delivering As One Lessons Learned from Pilot Countries, Prepared by the Coordination Officers from Albania, Cape Verde, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzania, Uruguay and Viet Nam, June 2009.

lo cual provee muy buenos aportes para el contexto general de la reforma de NNUU en el cual se inserta el PC.⁶⁰

2. Misión del consultor

La misión del consultor internacional, duró 10 días laborales (entre 29 de noviembre y el 10 de diciembre del 2010) supuso una planificación cuidadosa y detallada por parte del Grupo de Referencia, la Coordinadora del Programa y el Oficial de Monitoreo y Evaluación, y fue un elemento clave para el éxito de la evaluación intermedia. La misión incluyó unas visitas de campo en los cantones de Desamparados y Upala, donde el Programa desarrolla actividades, y donde se organizaron principalmente unas reuniones o unos talleres. Las secciones sucesivas proveen más detalles.

3. Reuniones y entrevistas a nivel nacional

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 evaluador pudo encontrar un número importante de personas y tener una gran variedad de aportes. Ver en anexo la agenda con la lista de organismos encontrados y personas entrevistadas.

El enfoque muy participativo se reflejó también en el involucramiento de todos los Comités 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. Cabe destacar que invirtieron mucho tiempo en la evaluación participando en la gran mayoría de las reuniones y entrevistas, lo cual evidenció la importancia del ejercicio para el Programa, frente a los diferentes interlocutores. Este enfoque reflejó un trabajo de análisis en equipo y orientado hacia el futuro.

Las reuniones y entrevistas permitieron una triangulación de la información con el resto del proceso evaluativo, y complementarán las otras fuentes de información, y tuvieron lugar con varios actores mencionados a continuación. Como limitación, se puede solo mencionar la falta de tiempo en algunas reuniones, dada la riqueza de las discusiones.

Se organizó una reunión introductoria con el Grupo de Referencia que permitió afinar el proceso de la evaluación y discutir el Programa, con base en los niveles y criterios de la evaluación. Esta reunión fue profundizada con una reunión con los Puntos Focales de las Agencias, y otra reunión con los Oficiales de M&E y la Asistente de Comunicación de los PCs.

Otras entrevistas tuvieron lugar también con la Viceministra de Juventud, la Coordinadora Residente, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), como miembros del Comité Directivo Nacional.

Los dos días siguientes fueron empleados para entrevistas y reuniones con las contrapartes nacionales, por ejemplo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Red Consultiva de la Persona Joven, Ministerio de Educación Pública, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Agricultura y Ganadería, y Dirección General de Migración y Extranjería.

⁶⁰ Summary of Preliminary Findings of the Country-Led Evaluations in Albania, Mozambique, Tanzania, Uruguay and Viet Nam, High-level Tripartite Conference on “Delivering as One: Lessons from Country-led Evaluations and Way Forward” 14-16 June 2010, Ha Noi, Viet Nam.

A continuación, a su pedido, se organizó otra reunión con los Puntos Focales de las Agencias, la cual fue muy útil para profundizar los criterios y preguntas que la primera reunión no había tratado, y permitió al mismo tiempo retroalimentar a las agencias con los aportes de las entrevistas con las contrapartes.

El día siguiente fue la visita de campo en el cantón de Desamparados. Se encontraron: el Equipo de Trabajo de la Ventanilla (CPJ, UNFPA y OIM); Personas Jóvenes Beneficiarias del PC, el CPJ y UNFPA; Instituciones locales: Comité Técnico Local y Plataformas de Servicios (Participación, Recreación y Cultura, Educación, Salud y Servicios Complementarios; Empleo, Empleabilidad y Emprendedurismo, y la Municipalidad de Desamparados). Una visita a Frailes (Asociación de Desarrollo, Vicealcalde y otras instancias locales) fue organizada también, en el sector Sur del cantón, conformado por los distritos con características rurales.

El día siguiente, se realizaron reuniones con el Comité Programático (Representantes de las agencias parte del PC), y con el Comité de Coordinación Técnica (Institución líder (Viceministerio de Juventud del Ministerio de Cultura y Juventud), Agencia Líder (OIT) y la Coordinadora Técnica, con las cuales se profundizó el proceso de evaluación, y se analizaron los niveles, criterios y preguntas de la evaluación, sobre la base de los TdR.

La semana siguiente, se realizó una visita al cantón de Upala y se efectuaron reuniones con el Equipo de Trabajo de la Ventanilla (CPJ, UNFPA y OIM); la Alcaldesa; la Red de Instituciones que trabajan con Migrantes; las Instituciones Locales, y las Plataformas de Servicios (Plataforma de Educación, Formación y Capacitación, la Plataforma de Orientación, la Plataforma de Emprendimientos y Financiamiento); y la Red de Personas Jóvenes de la Ventanilla JEM Upala. Visita a comunidades fueron también organizadas (Grupo de Bijagua y Grupo de San José de Upala). Al regreso, una reunión fue organizada con la Alcaldesa de Desamparados.

Las visitas de campo en los cantones fueron sumamente útiles como fuente de información para complementar y para triangular la información recibida en las otras reuniones y entrevistas. Estas reuniones, que fueron muy bien atendidas, posibilitaron discusiones enfocadas entre los socios principales involucrados en estos cantones y permitieron también encontrar algunos beneficiarios directos. Las visitas de campo se favorecieron de los aportes de las entrevistas previas a nivel nacional.

En las reuniones y entrevistas, después de una breve discusión sobre el proceso de evaluación, se organizó la discusión en base a la lista de los niveles, los criterios y las preguntas, según los TdR: Nivel de Diseño (Diseño y pertinencia, Apropiación en el diseño), Nivel de Proceso (Apropiación en el proceso, Eficiencia, Seguimiento y Evaluación, y Enfoques de género, derechos, juventudes e interculturalidad), y Nivel de Resultados (Eficacia, Sostenibilidad, Visión estratégica y prioridades). Estas entrevistas se inspiraron en la lista como una referencia general, porque en las reuniones o entrevistas, que a menudo duraron una hora y media, no hubo el tiempo de tratar todas las preguntas, y tampoco hubiera sido relevante. Dependiendo del interlocutor, las entrevistas insistieron en algunos criterios u otros. En muchos casos, las preguntas fueron simplemente tratadas conjuntamente. La única excepción fueron las dos reuniones con los Puntos Focales de las agencias, en las cuales se abordarían las preguntas de manera más sistemática.

La agenda y la secuencia de las reuniones y entrevista fueron muy bien hechas, dado que fue posible tener una visión general primero, escuchar las perspectivas de las contrapartes, y retroalimentar las agencias, antes de ir a visitar los cantones. Dada la naturaleza del trabajo intersectorial e interagencial del Programa, el proceso de consultas fue muy importante para proveer aportes a la evaluación respecto a la colaboración entre los actores de NNUU y sus contrapartes en el Programa.

4. Reuniones y entrevistas en los cantones

Las visitas de campo en los cantones de Desamparados y Upala, donde el Programa concentra sus actividades fueron articuladas alrededor de los TdR, y trataron de estimular la participación, la discusión, y el análisis sobre el mejoramiento de la implementación del Programa a nivel cantonal para la segunda parte del ciclo, de acuerdo con la lista de criterios y de preguntas de la evaluación, y al enfoque metodológico de la misma, orientada también hacia el futuro.

En el campo, teniendo en cuenta las limitaciones del tiempo, la organización de reuniones participativas fue considerada muy valiosa por todos los actores. El consultor encontró los actores clave implicados en las actividades, y los beneficiarios directos, y se dio la prioridad a las reuniones que permitieron una participación amplia de las contrapartes y de los beneficiarios.

Subsecuentemente, y en la medida de lo posible, se pudo también utilizar los aportes de los beneficiarios para enriquecer los hallazgos de esta evaluación, utilizando las palabras mismas de estos beneficiarios.

5. Reuniones de devolución

Finalmente, 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 jefes de las instituciones, las y los Representantes de las Agencias, la Coordinadora del Programa, Oficiales de Monitoreo y Evaluación y de Comunicación. Esta reunión fue presidida por la Coordinadora Residente. Participaron el Ministro de Educación, la Directora General de Migración y Extranjería y varios representantes de instituciones públicas involucradas en el Programa.

Estas reuniones permitieron al consultor presentar un análisis preliminar de los principales logros del Programa y sus dificultades, las cuestiones de coordinación, de gobernanza y de M&E, algunas recomendaciones preliminares, y las próximas etapas del proceso de evaluación. Las dos reuniones, que fueron muy bien atendidas, permitieron una devolución así como unas discusiones muy productivas, que permitieron profundizar el análisis e intercambiar sobre el Programa con mirada hacia el futuro.

7. Otros elementos de la metodología

La metodología utilizada para esta evaluación está también inspirada en las pautas actualizadas del UNDAF (Enero del 2010).⁶¹ Tiene particular relevancia la parte sobre “Seguimiento y Evaluación” de las pautas, así como la Guía de Mandatos para la evaluación del UNDAF. Estas instrucciones son consideradas como muy relevantes para esta evaluación intermedia del Programa Conjunto, puesto que la implementación más significativa del UNDAF se hace en general a través de los programas conjuntos.⁶² Como fue mencionado anteriormente, también se tomaron en cuenta varios estudios llevados a cabo sobre el UNDAF por el UNDG (particularmente el Grupo de Trabajo sobre las Cuestiones de Programación (WGPI⁶³), y por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG⁶⁴), algunas en el

⁶¹ How to prepare an UNDAF, Part I., Guidelines for UN Country Teams, January 2010, y Part II. Technical Guidance for UN Country Teams, January 2010.

⁶² Guía de Mandatos, Evaluación del UNDAF, Julio de 2005. Pueden servir de referencia también los manuales de las agencias, tal como el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, del PNUD, 2009.

⁶³ WGPI: acrónimo en inglés para Working Group on Programming Policy.

⁶⁴ UNEG: acrónimo en inglés para United Nations Evaluation Group.

marco de la preparación de la TCPR del 2007. Muchos hallazgos y recomendaciones de estos estudios están muy relacionados y son relevantes también para el Programa Conjunto, y enriquecieron el pensamiento detrás de esta evaluación.

Asimismo, los criterios de evaluación estándares del OECD/DAC, reflejados también en los Términos de Referencia para la evaluación del Programa y en las pautas del UNDAF, sirvieron de referencia general para la metodología utilizada durante el proceso de evaluación.

Finalmente, la evaluación intermedia del programa conjunto se llevó a cabo de acuerdo a las Normas y Estándares establecidos por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas. Los TDR hacen referencia en particular a los siguientes principios y premisas éticas de la evaluación: Anonimato y confidencialidad, Responsabilidad, Integridad, Independencia, Incidencias, Convalidación de la información, Propiedad Intelectual y Entrega de los Informes.

8. Límites de la evaluación y lecciones aprendidas de la metodología

En términos de límites de la evaluación, algunos logros a nivel nacional y en las regiones se identifican con actividades no necesariamente sólo atribuibles al Programa Conjunto; incorporan a veces otras acciones del estado o de otras contrapartes. Sin embargo, esta cuestión de atribución de los resultados al Programa es un problema recurrente en todo trabajo de evaluación de este tipo, dado que el mismo se inserta en otras actividades del Gobierno.

Respecto a las lecciones aprendidas, se reconoció la utilidad del proceso de evaluación de medio término, para las entidades del Gobierno como para las agencias de Naciones Unidas, tanto a nivel nacional como regional. El planteamiento metodológico muy participativo que eligió el Grupo de Referencia y los otros actores permitió intercambiar sobre las experiencias hasta la fecha e identificar ideas para el futuro. Fue apreciado el nivel y la profundidad de las cuestiones debatidas en las diferentes reuniones, y se apreció el resultado del proceso para estimular la reflexión futura. El involucramiento de todos los Comités de coordinación (a nivel nacional y local) fueron también clave en el éxito de la misión del consultor, y de la evaluación, así como en el acompañamiento de la Coordinadora del Programa y el Oficial de M&E, incluido en los cantones, lo cual aumentó el perfil de la evaluación para todos los actores y permitió un trabajo de análisis en equipo y orientado hacia el futuro.

El proceso de consulta realizado en el campo fue muy valioso para entender mejor las dinámicas cantonales y conocer algunos resultados en el terreno. El acercamiento al campo permitió conocer el estado de avance, las fortalezas y debilidades de los socios y grupos meta. El ejercicio permitió apreciar el desempeño y las capacidades de los socios. Se vio también el dinamismo del trabajo que se hace en los cantones con el apoyo del Programa, a través del proceso de evaluación mismo, que permitió al PC contribuir al trabajo de campo con los socios y beneficiarios.

II. Descripción de las intervenciones realizadas

En esta sección, se describe la evolución de las actividades principales relacionadas con los efectos directos del Programa.

A. Concepción inicial del Programa Conjunto

El PC responde a tres problemas básicos de las personas jóvenes:

1. La insuficiente y desordenada información sobre oportunidades educativas y laborales y las dificultades y obstáculos que tienen las personas jóvenes de acceder a ellas;
2. Las insuficientes capacidades personales y/o técnicas para acceder a empleos de calidad o desarrollar emprendimientos productivos exitosos, con especial énfasis en poblaciones con mayor vulnerabilidad como son mujeres, migrantes y personas jóvenes rurales; y
3. La debilidad de las políticas públicas (desintegradas y parciales) que afecta a jóvenes que viven en zonas rurales y urbano-marginales, en donde las oportunidades son muy inferiores, así como a los jóvenes migrantes, que carecen de un empleo decente o de medios para acceder al mismo o para desarrollar un negocio propio.

Estos problemas se están abordando mediante una estrategia de intervención que plantea dos resultados, el primero orientado hacia el ámbito local, y el segundo hacia el nacional, además de tres productos para cada resultado que se plantean a continuación.

El primer resultado implica poner en marcha un programa integrado (ventanilla) que les facilita el acceso a oportunidades y servicios que mejoran la vinculación laboral, la empleabilidad y el emprendedurismo a 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.

El Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración: Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en los cantones de Desamparados –urbano marginal y rural- y Upala –rural fronterizo-, busca contribuir al cumplimiento de los derechos humanos de las personas jóvenes entre los 15 y 35 años, en condición de vulnerabilidad social por su edad, su origen y su género.

El programa se articula a partir de los enfoques de juventudes, género e interculturalidad y se sustenta en los principios de participación, inclusión social, sostenibilidad y rendición de cuentas.

El Perfil de la Población Meta, según lo establece el Modelo de Atención Integral es el siguiente: personas jóvenes entre los 15 y 35 años; desempleadas, subempleadas, inactivas o que realizan trabajo precario, informal o están en alguna de las peores formas de trabajo infantil; los grupos poblacionales que son particularmente vulnerables al desempleo, el subempleo o a realizar trabajo precario, informal o alguna de las peores formas de trabajo infantil (PFTI): las jóvenes mujeres, las y los jóvenes migrantes, habitantes de zonas rurales e indígenas. Con estas personas jóvenes, de entrada, la Ventanilla realizará una ficha de información. Posteriormente, de acuerdo a su grado de vulnerabilidad se elaborará un Plan de Desarrollo Personal (PDP) que orientará sus necesidades más importantes de forma que puedan articularse los servicios para atenderlas.

Al finalizar el PC las juventudes contarán con un modelo de atención integral y plataformas de acceso único a servicios para mejorar sus oportunidades de educación, formación técnica, mejor vinculación laboral y para la promoción del emprendedurismo. Por otra parte, las instituciones públicas y los gobiernos locales tendrán fortalecidas las capacidades para mejorar la empleabilidad y la promoción de iniciativas emprendedoras de las personas jóvenes, a través de un Plan Nacional de Empleo Juvenil. Lo anterior impactará positivamente en los alcances y el logro de las metas e indicadores trazados en los ODM al 2015, así también, se espera que las Agencias del SNU, logren avances sobre la implementación de la reforma del SNU, en cumplimiento de la Declaración de París.

En el abordaje local y nacional y en sus resultados e impacto, el PC contribuye a alcanzar los siguientes ODMs: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; y promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres.

B. Descripción de su evolución

En esta sección, se describe la evolución del Programa en grandes líneas. Los principales cambios suscitados en el PC desde el inicio de su implementación son los siguientes.

En primer lugar se ha hecho una modificación del rango etareo de la población meta, el cuál era inicialmente de 15 a 24 años, y se amplió a personas jóvenes entre 15 y 35 años. Este cambio se generó a partir de una solicitud de los gobiernos locales parte del PC, y permitió ajustar el rango de edad a lo que establece la Política Pública de la Persona Joven en Costa Rica.

En segundo lugar, en la elaboración del Plan de Trabajo 2010-2011 se realizaron ajustes al Resultado 2 relativo al Plan Nacional de Empleo Juvenil (PNEJ), específicamente a los productos 2 y 3 y sus respectivas actividades indicativas, de manera que fuesen coherentes con un proceso lógico de: formulación, implementación, definición de un sistema de información, seguimiento y evaluación del PNEJ. Esta modificación permitió también establecer el vinculo entre el resultado 1 y el resultado 2, sobre todo en la actividad indicativa del producto 2.2 que tiene que ver con la implementación de modelos de atención integral para la persona joven que facilite el acceso a oportunidades y servicios para la vinculación laboral, la empleabilidad y el emprendedurismo.

Respecto a la escala de complejidad del PC, es posible visualizarla desde diferentes ópticas:

1. En relación al tránsito del servicio directo local a la influencia e incidencia en los cambios nacionales, la Ventanilla atiende a una población joven con un perfil específico, con el fin de mejorar sus competencias para acceder a un empleo decente a través del aumento de su empleabilidad y sus capacidades emprendedoras; y esta experiencia debe servir para motivar y alimentar los cambios nacionales necesarios que aseguren la coordinación y la coherencia de las políticas, programas y la articulación de los servicios que las instituciones ofrecen a las personas jóvenes.
2. La necesidad de dinamizar la economía local, en el contexto de un mercado laboral nacional contraído conlleva a un desarrollo económico incluyente con capacidad de absorción de mano de obra joven. Uno de los desafíos consiste en involucrar de manera efectiva al sector empresarial en estas dinámicas, y posterior a su involucramiento, fortalecer este sector para que mejore y facilite la inserción de las personas jóvenes al mercado laboral.
3. La articulación adecuada y oportuna de la oferta de servicios institucionales como respuesta a las necesidades de las personas jóvenes: esto se puede realizar a partir de la institucionalidad local y nacional, y las acciones que le dan sostenibilidad a esta oferta de servicios, dentro del esquema de entrada única que promueve la ventanilla. Así también, se requiere la apropiación por parte del gobierno local de esta estrategia de intervención, para la gestión de servicios y el medio físico para implementarla, que permita a la propuesta ser sostenible en el tiempo.
4. Con respecto a las personas jóvenes atendidas desde la Ventanilla, no se trata únicamente de que hayan culminado con éxito su Plan de Desarrollo Personal, sino que este se traduzca en cambios efectivos en su condición de entrada, es decir, en un impacto en la disminución de su vulnerabilidad.

Anexo 2:

PROGRAMA CONJUNTO

CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

EVALUACION INTERMEDIA (2010)

Preguntas, niveles y criterios de evaluación

18 de Noviembre del 2010

Las preguntas de evaluación definen la información que se debe generar como resultado del proceso evaluativo. Las preguntas se agrupan según los criterios que utilizaremos para valorar y dar respuesta a las mismas. Dichos criterios se agrupan a su vez en los 3 niveles del programa.

Nivel de Diseño:

- **Diseño y pertinencia: Calidad del diseño inicial del Programa y medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, los objetivos de desarrollo del Milenio y las políticas de los asociados y donantes.**
 - a) ¿Es clara en el programa conjunto la conceptualización del problema y sus causas? ¿Hay una relación fuerte entre esta conceptualización y las acciones que se llevan a cabo y los resultados esperados?
 - b) ¿En qué medida responde el Programa Conjunto a las particularidades e intereses específicos de mujeres y hombres en las áreas de intervención, así como grupos étnicos y minorías?
 - c) ¿En qué medida está adaptada la estrategia de intervención del programa conjunto al contexto sociocultural de las zonas de intervención donde está siendo implementada? ¿Qué acciones prevé el programa conjunto para responder a los obstáculos que puedan emanar de dicho contexto?
 - d) ¿En qué medida ha contribuido el Secretariado del F-ODM a elevar la calidad de la formulación de los programas conjuntos?
- **Apropiación en el diseño: Ejercicio efectivo de liderazgo de los/as agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo**
 - a) ¿En qué grado las autoridades nacionales, locales y los agentes sociales se han involucrado la hora de diseñar el programa conjunto?
 - b) ¿En qué medida la visión y conceptualización de los actores sobre el problema y la contribución del PC a la solución del mismo ha mejorado la apropiación del diseño del PC?

Nivel de Proceso

- **Apropiación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo de los agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo**

- a) ¿En qué medida responden los objetivos y las estrategias de intervención del Programa Conjunto a los Planes y prioridades Nacionales y regionales, así como a las necesidades identificadas y al contexto operativo de la política nacional?
- b) ¿Cuál ha sido el nivel de apropiación de las instituciones en el ámbito nacional y local?
- c) ¿En qué medida se han movilizado recursos de contrapartes nacionales publico/privados para contribuir al objetivo y generar los resultados y el impacto esperados?
- d) ¿En qué medida la población objetivo y los socios/beneficiarios se han apropiado del programa asumiendo un papel activo?
- e) ¿En qué medida el Programa contribuye a la creación, el desarrollo y el reforzamiento de las capacidades institucionales y locales?

- **Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados**

Coordinación:

- a) ¿En qué medida y como se están coordinando las agencias participantes entre ellas y con el gobierno y la sociedad civil? ¿Ha contribuido el Programa a una mayor cooperación interagencial y con las contrapartes?
- b) ¿Ha contribuido el Programa a una mayor cooperación interinstitucional?
- c) ¿Son adecuados y efectivos los mecanismos de coordinación (Comité Directivo de País, Comité de coordinación técnica, Comité Programático, Comité Técnico, Coordinación técnica del PC)? ¿Cuál ha sido la interacción con los mismos mecanismos de los otros Programas Conjuntos del F-ODM? Con los Grupos Temáticos del UNDAF? Con el UNCT? ¿Cuales cambios serían necesarios para mejorar la coordinación para el resto del ciclo programático?

Modelo de gestión y eficiencia de los procesos:

- d) ¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto, es decir, de instrumentos, recursos económicos, humanos, y técnicos, estructura organizativa, flujos de información, toma de decisiones en la gestión contribuyen a generar los productos y resultados previstos?
- e) ¿Qué mecanismos de trabajo conjunto (métodos, instrumentos financieros, HACT, etc.) se están llevando a cabo entre socios implementadores del programa conjunto (agencias ONU, gobiernos, etc.)? y ¿Entre programas conjuntos en el mismo país?
- f) ¿En qué medida los ritmos de la implementación de actividades y productos por parte de los socios está asegurando la integridad de los resultados del programa conjunto en su totalidad?
- g) ¿Se han adoptado las medidas más eficientes, sensibles y adecuadas para solucionar el problema planteado por el Programa?

- **Seguimiento y Evaluación: calidad y eficacia de la Gestión Basada en Resultados y de Monitoreo y Evaluación**

- a. ¿Es adecuado el Marco de Resultados? ¿Es apropiado y funcional el sistema de Gestión Basada en Resultados?
- b. ¿Es apropiado y funcional el marco de Seguimiento y Evaluación y regularmente puesto al día? ¿Son los indicadores de seguimiento relevantes y de la calidad necesaria para la medición de los productos y resultados del programa conjunto (criterios SMART)? ¿Han sido definidas y regularmente puestas al día las líneas de base y las metas? ¿Se han precisado los riesgos y

supuestos? ¿Han sido útiles las visitas de terreno y los procesos de revisión anual, semestral y trimestral? ¿En resumen, es evaluable el Programa Conjunto?

- **Enfoques de género y de derechos: Medida en que se aplicaron, en la programación del Programa Conjunto, la transversalización de la igualdad de género, y los enfoques de derechos, juventudes e interculturalidad.**

- a) ¿En qué medida y de qué maneras se reflejan en la programación los conceptos de equidad e igualdad entre hombres y mujeres? ¿Se ha traducido el análisis sobre género en una cadena de resultados estratégicos para la igualdad de género? ¿Se intentó producir datos e indicadores desagregados por sexo a fin de determinar el progreso, y se plantearon objetivos y metas concretos?
- b) ¿Cómo se aplicó en la programación el enfoque basado en derechos, juventudes e interculturalidad?

Nivel de Resultados

- **Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.**

Resultados:

- a) ¿En qué medida está el programa avanzando en la contribución para la consecución de los resultados establecidos?
- b) ¿En qué medida se está cumpliendo con el calendario de productos establecidos?
- c) ¿Qué factores están contribuyendo al progreso o al retraso en la consecución de productos y resultados?
- d) ¿Son los productos generados de la calidad, pertinencia y oportunidad que se necesita?
- e) ¿Está el programa proporcionando la cobertura a los socios/beneficiarios planificada?
- f) ¿En qué medida ha aportado el programa medidas innovadoras en la solución de los problemas identificados?
- g) ¿En qué medida ha contribuido el programa conjunto a mejorar las competencias para la empleabilidad y el acceso al empleo juvenil?
- h) ¿En qué medida está contribuyendo el programa conjunto a mejorar las cuestiones sobre migración interna y externa?
- i) ¿En qué medida y qué tipo de efectos diferenciados está produciendo el programa conjunto en función del sexo, raza, etnia, medio rural o urbano de la población beneficiaria?
- j) ¿En qué medida y de que formas está el programa conjunto contribuyendo a los objetivos establecidos por la ventana temática Juventud, Empleo y Migración?
- k) ¿Cuál es el valor agregado que está generando el PC en sus áreas de intervención?

Nivel de ejecución:

- h) ¿Cómo se valora la ejecución del PC? ¿Ha habido necesidad de tomar medidas al respecto? ¿Cuáles han sido?

ODM:

- i) ¿En qué medida y de qué forma está el programa conjunto contribuyendo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el ámbito local y nacional?

Reforma de Naciones Unidas y Eficacia de la Ayuda:

- j) ¿En qué medida y de qué forma está contribuyendo el programa conjunto a avanzar en la contribución a la reforma de las Naciones Unidas y de Delivering as One?
- k) ¿Cómo se desarrollan los principios de la eficacia de la ayuda (apropiación, alineamiento, gestión para resultados de desarrollo y mutua responsabilidad)?

Comunicación e incidencia:

- l) ¿Tiene el Programa una estrategia de comunicación y cual son los resultados en este ámbito?
- m) ¿En qué medida está contribuyendo el programa conjunto a la incidencia en el marco de políticas públicas del país?

Replicabilidad:

- n) ¿Qué buenas prácticas, experiencias exitosas o ejemplos transferibles se han identificado?

- **Sostenibilidad: Probabilidad de que continúen los beneficios de la intervención en el largo plazo.**

- a) ¿En qué medida se están produciendo las premisas necesarias para la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?
 - i. ¿Está el programa apoyado por las instituciones nacionales y/o locales?
 - ii. ¿Demuestran estas instituciones capacidad técnica y compromiso de liderazgo para continuar trabajando con el programa o para repetirlo?
 - iii. ¿Se han creado y/o fortalecido capacidades operativas de los socios nacionales?
 - iv. ¿Tienen los socios la capacidad financiera suficiente para mantener los beneficios generados por el programa?
 - v. ¿El periodo de duración del programa conjunto es suficientemente adecuado para garantizar un ciclo que proyecte la sostenibilidad de las intervenciones?

- **Visión estratégica y prioridades: Revisión de la visión estratégica y de las prioridades principales para el resto del ciclo.**

- a) ¿En qué medida son coherentes o difieren las visiones y acciones de los socios respecto al programa conjunto?
- b) ¿Cuáles son las oportunidades que emergen de este proceso de evaluación que permitirían definir la visión estratégica para el resto del ciclo, con el fin de mejorar la implementación, los resultados, el impacto y la sostenibilidad de Programa?
- c) ¿Cuál podrían ser las prioridades principales para el resto del ciclo?

Anexo 3:

Lista de los documentos principales para la evaluación

Esta lista complementa las referencias incluidas en el informe.

Contextualización del F-ODM

- ✚ Documento Marco del F-ODM
- ✚ Síntesis de los marcos de seguimiento y evaluación de los programas conjuntos e indicadores comunes
- ✚ Indicadores Temáticos de la ventana temática
- ✚ Estrategia de Seguimiento y Evaluación
- ✚ Monitoring and Evaluation System, “Learning to Improve”, Making evidence work for development, MDG Achievement Fund
- ✚ Estrategia de Incidencia y Comunicación
- ✚ Guía de Implementación del programa
- ✚ Guía para la Elaboración del Informe de Seguimiento de Programa Conjunto
- ✚ Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), Julio de 2009
- ✚ Review criteria for Youth, Employment and Migration JPs (2007)
- ✚ Términos de Referencia / Plan de Trabajo para evaluaciones intermedias, Ventana de Juventud, Empleo y Migración (Costa Rica, Noviembre 2010)
- ✚ Instructivo para llevar a cabo la evaluación intermedia de los programas conjuntos del FODM
- ✚ Guías para la Elaboración del Informe de Seguimiento de Programa Conjunto

Documentos del Programa Conjunto y contexto

- ✚ Documento de Programa Conjunto
- ✚ Matriz de resultados y de indicadores
- ✚ Informes de misión del Secretariado
- ✚ Informes de seguimiento semestrales (2009 y 2010)
- ✚ Informes anuales (2009)
- ✚ Planes de trabajo anual
- ✚ Información financiera
- ✚ Agenda e informes de las misiones de la sede del F-ODM
- ✚ Sistema de M&E
- ✚ Material comunicacional sobre el programa (boletines y artículos de prensa los más importantes)
- ✚ Presentaciones PowerPoint las más importantes
- ✚ Material lo más importante producido por el Programa (estudios, sitios web)
- ✚ Revisión de medio término o evaluación del UNDAF
- ✚ Informes anuales del Coordinador Residente (2008 y 2009)
- ✚ Otros documentos.

Otros documentos o información propuesta por el país tales como:

- ✚ Evaluaciones o valoraciones o informes internos sobre el programa o sus componentes
- ✚ Documentos o informes relevantes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y en el país
- ✚ Documentos o informes relevantes sobre la implementación de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra en el país
- ✚ Documentos o informes relevantes sobre Unidos en la Acción (Delivering as One)
- ✚ Documentos estratégicos de desarrollo del país.

Anexo 4:

Calendario de actividades y de entrega de los productos principales

Ruta Crítica para la Evaluación Intermedia Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración (Costa Rica). Elaborada por el consultor y revisada y avalada por el Grupo de Referencia el 9 de noviembre del 2010.

Fase de la Evaluación	Actividades	Quien	Duración	Inicio	Final
Fase de Diseño	Constitución del grupo de referencia de la evaluación	Punto focal para la evaluación	15 días	18 octubre	5 noviembre (1)
	Adaptados TDR y enviados al Secretariado + documentos informe gabinete	Grupo de referencia evaluación	15 días	18 octubre	10 noviembre
Fase de Implementación	Entrevista con el consultor	Secretariado	1 día	1 noviembre	
	Revisión documental y entrega del informe de gabinete al Secretariado	Consultor	7 días	8 noviembre	16 noviembre
	Discusión del informe de gabinete y contribuciones grupo de referencia	Grupo de referencia evaluación	7 días	17 noviembre	25 noviembre
	Elaboración de Agenda	Punto Focal/consultor	7 días	8 noviembre	25 noviembre
	Visita de campo	Consultor/Grupo de referencia evaluación	10 días	29 noviembre	10 diciembre
	Entrega del borrador del informe al Secretariado	Consultor	10 días	13 diciembre	24 diciembre
	Revisión del borrador del informe y envío al grupo de referencia	Secretariado	7 días (14)	27 diciembre	11 enero
	Discusión y contribuciones del grupo de referencia al borrador de informe final	Grupo de referencia evaluación	7 días	12 enero	20 enero
Entrega del informe final al Secretariado y al Grupo de referencia	Consultor	7 días	21 enero	31 enero	
Fase de Diseminación y Mejora	Plan de comunicación y Plan de mejora diseñados	Grupo de referencia/ Secretariado	7 días	1 febrero	9 febrero

(1) Definido por el Comité Técnico el 19 de octubre del 2010.

Anexo 5:

Agenda y Lista de Personas entrevistadas



Programa Conjunto: Juventud, Empleo y Migración

“Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en Desamparados y Upala”

Evaluación Intermedia del PC JEM

Participantes en reuniones con el Sr. Christian Privat, Evaluador

29 de noviembre al 10 de diciembre del 2010

Lunes 29 de Noviembre

Horario	Reunión con:	Lugar	Persona y cargo	Observaciones
8:30 – 10:00	Grupo de Referencia	OIT	Leonardo Ferreira, Director Adjunto OIT Karina Bolaños, Viceministra de Juventud Alejandro González, Consejo de la Persona Joven Isabel Chamorro, Instituto Nacional de Aprendizaje Álvaro González, Director Nacional de Empleo Lorena Flores, Instituto Nacional de las Mujeres Fanny Velázquez, Ministerio de Educación Adrián Jiménez, Dirección General de Migración y Extranjería	Sala de Reuniones de Diálogo Social Edificio B, segundo piso

			Roberto Lemaitre, Asesor Alcaldesa, Municipalidad de Desamparados José Ignacio Fernández, Presidente Red Consultiva de la PJ Cristian Vargas, UNFPA Miguel Urbano, M&E/OCR Norma Pereira, Coordinadora del PC	
10:30 – 12:30	Puntos focales de agencias	OIT	Patricia Salgado, UNFPA Margarita Jenkins, UNESCO Xiomara Pessoa, OIT Karla Pérez, FAO Eduardo Navarro, OIM Iván Rodríguez, UNICEF Miguel Urbano, M&E/OCR Norma Pereira, Coordinadora del PC	Sala de Reuniones de Diálogo Social Edificio B, segundo piso
12:40 - 2:00	Cooperación Española	Oficina Técnica de Cooperación	Manuel Blázquez, Responsable de Programas	Reunión Almuerzo (Don Manuel llega a la OIT)
3:00 - 5:00	Monitoreo y Evaluación	PNUD	Leonardo Moreira, Oficial de Monitoreo y Evaluación Sergio Jiménez, Oficial de Monitoreo y Evaluación Miguel Urbano, Oficial de Monitoreo y Evaluación Diana Ramírez, Asistente de Comunicación Manuel Barahona, OCR	Sala del PPD Casa de Naciones Unidas
5:00 – 6:00	Coordinadora Residente	PNUD	Sra. Luiza Carvalho	Casa de Naciones Unidas

Martes 30 de Noviembre

Horario	Reunión con:	Lugar	Persona y cargo	Observaciones
8:30 – 10:00	MTSS	MTSS	Álvaro González Alfaro, Director Nacional de Empleo y Representante Titular ante el Comité Técnico Orlando García Piedra, Jefe DIMEL Sofía Ramírez G., Jefa Dirección de	Despacho del Viceministro Juan Manuel Cordero (6to. Piso)

			Planificación Carmen Capuano Fonseca, Jefa Intermediación Laboral Johnny Ruiz Arce, Jefe de Migraciones Laborales Danilo Salas Herrera, Jefe PRONAE	ó Sala de Exministros.
11:00 – 12:30	INA	INA	Ma. Isabel Chamorro, Representante del INA ante el CT del PC Leda Flores, Grupo de Trabajo de Educación Iván Calvo Azofeifa, Grupo de Trabajo de Emprendedurismo Ma Elena Vargas: Grupo de Trabajo de Intermediación de Empleo Elieth Jenkins, Encargada Centro de Formación de Desamparados	Sala de Sesiones de la Gerencia General, en INA la Uruca.
1:30 – 3:00	DGME	DGME	Freddy Montero, Subdirector DGME Adrián Jiménez, Representante Titular ante el CT Elma Bejarano, Representante Suplente ante el CT	Oficina del Subdirector
3:40 – 5:00	Red Consultiva de la Persona Joven	CENAC	José Ignacio Fernández, Presidente Asamblea Nacional de la Red Consultiva de la Persona Joven Rafael Monge, Presidente CCPJ Desamparados Juan Diego Gómez, Presidente CCPJ San José Emily Reyes, Representante del CCPJ de Cartago Róger Bolaños, Secretario General, Espacio Mesoamericano de Juventud. Representante del CCPJ de Tarrazú y Expresidente de la ARNCPJ Julián Arias, Asesor del Viceministro de Trabajo y Representante de la Agenda Juventud en la Asamblea de la Persona Joven	Viceministerio de Juventud

Miércoles 1 de Diciembre

Horario	Reunión con:	Lugar	Persona y cargo	Observaciones
8:30 – 10:00	INAMU	INAMU	Lorena Flores, Coordinadora del Área Construcción de Identidades Suiyen Ramírez, Esp. del Área de Construcción de Identidades Representantes titular y suplente respectivamente ante el CT.	Granadilla
10:40 – 12:00	MEP	Dirección de Educación Técnica	Fernando Bogantes Cruz, Director de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras Fanny Velázquez, Enlace Cooperación Bilateral MEP Representante Titular ante el Comité Técnico	Barrio Tournon al frente de las instalaciones de RECOPE, detrás del Centro Comercial el Pueblo.
2:40 - 4:00	MAG	MAG	Erik Quirós, Director de la Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria Héctor Zúñiga, Agente de Servicios Agropecuarios de Frailes Rafael Mesén, Gerente del Programa Nacional de Juventudes Rurales. Representante Titular ante el CT	Sala de Exministros (tercer piso)

Jueves 2 de Diciembre: Desamparados

Horario	Reunión con:	Lugar	Persona y cargo	Observaciones
8:30 – 10:30	Equipo de Trabajo Ventanilla CPJ, UNPFA y OIM	Casa de Derechos	Gabriela Pereira, Coordinadora de Ventanilla Alejandro González, Representante Titular del PCJ ante el CT Esteban Durán, Representante Titular de UNPFA ante el CT Eduardo Navarro, Representante Titular de OIM ante el CT Cheiling Venegas, OIM	
11:00 – 12:30	Personas Jóvenes Beneficiarias del PC:	Casa de Derechos	Participarán aproximadamente 12 personas jóvenes	

12:30 – 2:00	CPJ, UNPFA	Casa de Derechos	Alejandro González, Representante Titular del PCJ ante el CT Esteban Durán, Representante Titular de UNPFA ante el CT	
2:00 – 4:30	Instituciones locales: Comité Técnico Local y Plataformas de Servicios:	Casa de Derechos	<p><u>Participación, Recreación y Cultura:</u> Luis Acuña – Coordinador Programa Social de la Fundación Ciudadelas de Libertad Silvia Ramírez , Coordinadora Programa Prevención Violencia de la Cruz Roja</p> <p><u>Educación:</u> Vanessa Ramírez, Psicóloga Equipo Itinerante de la Dirección Regional MEP</p> <p><u>Salud y Servicios Complementarios:</u> Mercedes Montoya, Trabajadora Social Municipalidad Desamparados Rebeca Montes de Oca, Promotora Social PANI</p> <p><u>Empleo, Empleabilidad y Emprendedurismo:</u> Elieth Jenkins, Coordinadora Centro de Formación INA José Zamora, Coordinador de la Oficina de Intermediación e Inserción Laboral, Municipalidad Desamparados Lourdes Serrano, Asesoría de la Mujer INA</p> <p><u>Municipalidad Desamparados:</u> Sofía Trigueros, Coordinadora del Proceso de Gestión Sociocultural y Casa de Derechos</p>	

Viernes 3 de Diciembre

Horario	Reunión con:	Lugar	Persona y cargo	Observaciones
---------	--------------	-------	-----------------	---------------

8:30 – 10:00	Comité Programático (Representantes de las agencias parte del PC)	OIT	Leonardo Ferreira, OIT Seija Toro, UNICEF Andrew Radolf, UNESCO Robert Paiva, OIM Patricia Salgado, UNFPA Octavio Ramírez, FAO	
10:30 – 12:30	Comité de Coordinación Técnica	CENAC	Leonardo Ferreira, Director Adjunto de la OIT Karina Bolaños, Viceministra de Juventud Norma Pereira, Coordinadora PC	
2:00 – 5:00	Visita a Frailes Asociación de Desarrollo, Vicealcalde y otras instancias locales	Salón Comunal de Frailes	Rafael Garro, Vicealcalde Mun. Desamparados Rafael Ángel Piedra Quirós, Presidente ADI Frailes Héctor Zúñiga, Coordinador Agencia del MAG en Frailes Guillermo Guillén, Coordinador Agencia del MAG en Corralillo Padre Ronald León, Sacerdote Parroquia Frailes Sheyla Fallas, Encargada Oficina Municipal en Frailes Orientadoras Colegio Técnico Profesional - La Lucha Además participarán personas jóvenes representantes de los grupos de jóvenes de San Cristóbal Norte, Cristo Rey, Frailes, Bustamante, La Violeta.	

Lunes 6 de Diciembre: Visita a Upala

Horario	Reunión con:	Lugar	Persona y cargo	Observaciones
8:30– 10:30	Equipo de Trabajo Ventanilla CPI, UNFPA y OIM	Oficina Ventanilla	Equipo de Trabajo Ventanilla Mónica Pérez, Coordinadora Ventanilla Upala Karla Beltrán, Profesional Técnica, UNFPA Yohid Guevara, Profesional Técnica OIM	
11:00 - 12:00	Alcaldesa	Oficina de Alcaldesa	Sra. Rosalba Espinoza, Alcaldesa	
2:00 -	Red de Instituciones		Padre Daríuz Reszka, Iglesia Católica Upala	Aula de la Pastoral Social en la Iglesia

4:00	que trabajan con Migrantes		Norma Ortiz Ruíz, Oficina Regional de la DGME Johanna Cerdas, Municipalidad de Upala Jen Philips, Cuerpo de Paz Olga Jiménez Vásquez, Instituto Mixto de Ayuda Social Kattia Gómez, Patronato Nacional de la Infancia Mario Rivera, Ministerio de Educación	Católica
------	----------------------------	--	--	----------

Martes 7 de Diciembre: Visita a Upala

Horario	Reunión con:	Lugar	Persona y cargo	Observaciones
8:30 – 10:30	Instituciones Locales. Plataformas de Servicios	Sala de Sesiones CM	<p>Instituciones Locales- Plataformas de Servicios</p> <p>Plataforma de Educación, Formación y Capacitación: Licda. Sonia Villavicencio Escamilla. Encargada del Programa de Educación Abierta. Licda. Alicia Ledezma. Asesora de Programas Educación para Adultos. Licda. Leslie Campos. Promotora INA Upala Lic. Jairo Corrales. Encargado departamento de Proyectos INA. Licda. Laura Ramírez. Encargada oficina de Intermediación de Empleo.</p> <p>Plataforma de Orientación Ing. Lorena Franco Mejías, CTP Upala. Lic. Gustavo Martínez, Coordinador CINDEA Birmania. Lic. Cristian Aparicio Aponte, Profesor de Biología, CINDEA Colonia Puntarenas. Lic. Allan Chacón Castro, Profesor de Inglés, Liceo San Jorge.</p> <p>Plataforma de Emprendimientos y Financiamiento</p>	Sala de Sesiones Municipalidad de Upala

			<p>Licda. Flory Ramírez, Presidenta de la Cámara de Turismo Tenorio - Miravalles.</p> <p>Msc. Ricardo Montero, Gerente Banco Nacional Upala.</p> <p>Ing. Sonia Ocampo, Extensionista MAG</p> <p>Ing. Lorena Franco Mejías, Encargada del Laboratorio de Biotecnología CTP.</p> <p>Lic. Alfredo Malespin, Representante Upala de Infocoop/Conacoop</p>	
11:00 – 12:30	Red de Jóvenes	Sala de Sesiones CM	<p>Red de Personas Jóvenes de la Ventanilla JEM Upala</p> <p>Didier Urbina Ortiz (19 años)</p> <p>Cristian Álvarez Ordoñez (24 años)</p> <p>Yelba Espinoza Ramírez (24 años)</p> <p>Sitel Aponte León (18 años)</p> <p>Karolina Tellez (35 años)</p> <p>Álvaro García Amador (20 años)</p> <p>Fátima Martínez Chavala (24 años)</p> <p>Juana Martínez Chavala (29 años)</p> <p>Delmar Morera Cordero (21 años)</p> <p>Dayana Mena Sequeira (15 años)</p>	Sala de Sesiones Municipalidad de Upala
1:30 – 5:00			<p>Visita a comunidades</p> <p>Grupo de Bijagua</p> <p>Grupo de San José de Upala</p>	

Miércoles 8 de Diciembre

Horario	Reunión con:	Lugar	Persona y cargo	Observaciones
7:00 – 11:00 am	Regreso a San José		--	
Resto del día	Preparación Informe al CT		--	

Jueves 9 de Diciembre

Horario	Reunión con:	Lugar	Persona y cargo	Observaciones
8:30 – 9:30	Alcaldesa	Municipalidad Desamparados	Sra. Mauren Fallas, Alcaldesa	
Resto del día	Preparación Informe al CT		--	
4:30 – 5:30	Sra. Luiza Carvalho	OCR	Sra. Luiza Carvalho, Coordinadora Residente Informe Preliminar de Resultados de la Evaluación	

Viernes 10 de Diciembre

Horario	Reunión con:	Lugar	Persona y cargo	Observaciones
9:30 – 11:30 am	Presentación Informe al CT	OIT	Lista de CT se remitió al Sr. Privat	Sala
12:30 – 2:30	Representantes de Agencias y Jerarcas Institucionales		Se giró invitación por parte de la Coordinadora Residente a jerarcas del MEP, DGME, MAG, INAMU, INA, MTSS, MCyJ, así como a los y las Representantes de las Agencias parte del PC	Casa de Naciones Unidas