



EVALUACION FINAL

Ecuador

Ventana temática
Juventud, Empleo y Migración

Título del Programa:

Juventud, empleo y migración para la
reducción de las inequidades en el Ecuador

Prólogo

El presente informe de evaluación final ha sido coordinado por el respectivo programa conjunto del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) con el objetivo de medir los resultados obtenidos al final del programa. Tal como está estipulado en la estrategia de evaluación del fondo, los 130 programas en sus 8 ventanas temáticas deben encargarse y financiar una evaluación final independiente en forma adicional a la evaluación de medio término.

Las evaluaciones finales han sido comisionadas por la Oficina del Coordinador Residente (OCR) de Naciones Unidas en cada país. Por su parte, el Secretariado del F-ODM ha brindado apoyo a los equipos de cada país mediante asesoramiento y control de calidad en la revisión de los términos de referencia y de los reportes de evaluación. Todas las evaluaciones deben ser llevadas a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como de los “Estándares de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas” del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

Las evaluaciones finales son de naturaleza recapitulativa e intentan medir el grado en que los programas conjuntos han implementado sus actividades, entregados sus productos y obtenidos resultados. Adicionalmente, las evaluaciones finales permiten la obtención y recopilación de conocimientos substantivos, basados en evidencia, para cada una de las ventanas temáticas del F-ODM, a través de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, transferibles a otras intervenciones de desarrollo y a políticas públicas locales, nacionales y globales.

Agradecemos al Coordinador Residente de Naciones Unidas y a su respectiva oficina de coordinación, a la vez que al equipo del programa conjunto, por los esfuerzos realizados en la conducción de esta evaluación final.

Secretariado del F-ODM

El análisis y recomendaciones contenidos en esta evaluación pertenecen al evaluador y no representan necesariamente la posición del programa conjunto o del Secretariado del F-ODM.

Informe de Evaluación Final

Programa Conjunto

“Juventud, empleo y migración para la
reducción de las inequidades en el
Ecuador”

Consultor: Oscar Huertas Díaz

Abril de 2013

Contenido

Agradecimientos	3
Descargo de responsabilidad.....	3
Acrónimos.....	4
Introducción	5
a. Objetivos de la evaluación	5
b. Metodología aplicada	6
c. Limitaciones y observaciones de la evaluación	8
1. Descripción del Programa Conjunto.....	10
2. Nivel de análisis: criterios de evaluación.....	13
Nivel de Diseño.....	13
Nivel de Proceso	18
Ejecución financiera.....	22
Nivel de Resultados	26
3. Lecciones aprendidas	38
4. Conclusiones	39
5. Recomendaciones	41
Anexos	43
Documentos consultados	43
Listados de personas consultadas.....	44
Agenda de evaluación	44
Cronograma de evaluación	44
Matriz de evaluación.....	45
Términos de referencia de la evaluación	52

Agradecimientos

Este informe fue escrito por el consultor independiente Oscar Huertas a quien le gustaría agradecer a todas las personas que dedicaron su tiempo y aportaron información durante la evaluación. Quisiera dar las gracias en particular al personal de las agencias de Naciones Unidas UNICEF, PNUD, OIT, UNFPA y OIM, que apoyaron el desarrollo de la agenda, a las entidades del gobierno ecuatoriano: Secretaria Nacional del Migrante (SENAMI), el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), el Ministerio de Inclusión Económica Social (MIES), Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y sus equipos, y a las personas consultadas en las comunidades, que generosamente aportaron su tiempo, experiencia y puntos de vista. También quisiera agradecer a la OCR por proporcionar la información pertinente, por su orientación y apoyo en la misión.

Descargo de responsabilidad

Esta evaluación es financiada por UNICEF en el marco del Programa Conjunto; las opiniones expresadas en este informe son las del consultor externo y en ningún caso debe considerarse que representan las de la agencia. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

Acrónimos

ADEL	Agencia de Desarrollo Económico Territorial
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ART	Articulación de Redes Territoriales
BNF	Banco Nacional de Fomento
CONAFIPS	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MRL	Ministerio de Relaciones Laborales
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSFPS	Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario
PC	Programa Conjunto
PEA	Población Económica Activa
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2007 -2010
PNFPEES	Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIISE	Sistema de Información de Indicadores Sociales del Ecuador
SIM	Sistema de Información de Migración Internacional
SIMIGRACIÓN	Sistema de Información sobre indicadores de Migración
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

El Fondo para el logro de los ODM apoya a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo a través de la financiación de programas innovadores con un potencial de ser replicados y de tener un impacto en la población.

La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de Programa Conjunto-PC, habiéndose aprobado 130 programas conjuntos en 50 países que corresponden a 8 ventanas temáticas enfocadas al logro de los ODM.

Los programas conjuntos de la ventana de Juventud, Empleo y Migración – JEM están orientados a contribuir a la creación de oportunidades sostenibles de empleo decente y productivo para hombres y mujeres jóvenes, a través de la incorporación de los temas de juventud, empleo y migración en las políticas y programas nacionales y de una gestión adecuada de las potencialidades, trampas y riesgos de la migración, buscando mejorar la situación integral de los migrantes a través del fortalecimiento de sus oportunidades de empleo.

En la Estrategia de Seguimiento y Evaluación “Aprender para mejorar” y la Guía de Implementación de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se establece que todos los programas conjuntos serán objeto de una evaluación final.

En este documento se presenta el informe preparado por el consultor Oscar Huertas para la evaluación final al Programa Conjunto “**Juventud, empleo y migración para la reducción de las inequidades en el Ecuador**” en el marco del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Ecuador.

El estudio se basa en un enfoque de evaluación que utiliza principalmente métodos cualitativos, los cuales permiten llegar a un análisis integral por triangular información de los distintos actores involucrados a través de mesas de trabajo, grupos focales, talleres, entrevistas semi estructuradas y encuestas.

a. Objetivos de la evaluación

En la Estrategia de Seguimiento y Evaluación “Aprender para mejorar” y la Guía de Implementación de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se establece que todos los programas conjuntos serán objeto de una evaluación final.

Los objetivos de la evaluación son:

1. Establecer en qué medida el programa conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo.

2. Generar conocimientos empíricos sustantivos sobre una ventana temática del F-ODM, o más, identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala) y a nivel internacional (duplicación).

Los objetivos específicos son:

1. Medir el grado en que el programa conjunto ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F-ODM.
2. Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del programa conjunto respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.
3. Medir el alcance de los impactos y efectos positivos del programa conjunto en las vidas de la población destinataria, las y los titulares de derechos y participantes previstos, ya sea particulares, comunidades o instituciones, según los propósitos del programa.
4. Medir la contribución del programa conjunto a los objetivos establecidos para las ventanas temáticas correspondientes y los objetivos generales del F-ODM a nivel local y nacional **(ODM y Declaración del Milenio, Declaración de París y principios de Accra, y la reforma de las Naciones Unidas)**.
5. Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas en relación con los temas concretos de la ventana temática, de conformidad con lo expuesto en el mandato temático inicial, los ODM, la Declaración de París, los principios de Accra y la reforma de las Naciones Unidas con el objeto de justificar la sostenibilidad del programa conjunto o de algunos de sus componentes.

b. Metodología aplicada

Los tiempos y recursos establecidos para la evaluación fueron limitados pero suficientes para llevar a cabo un proceso de investigación riguroso. El enfoque metodológico para la evaluación fue un enfoque mixto donde se vinculó el trabajo de arriba-abajo para analizar la manera como las orientaciones conceptuales definieron la intervención de los efectos y sus proyectos. Asimismo se incluyó un análisis de abajo-arriba para verificar que el nivel regional y local haya concurrido como insumo a los objetivos superiores.

La evaluación consistió en un análisis principalmente cualitativo con algunos elementos cuantitativos sobre tres criterios de evaluación; diseño, proceso y resultados del PC. Con el fin de atender las necesidades de información la evaluación final se basó en métodos de evaluación rápida para lo cual se implementaron instrumentos ágiles y de bajo costo con el objetivo de obtener las opiniones y experiencias de los beneficiarios, socios, agencias y otras partes interesadas.

Las principales actividades fueron la revisión documental,¹ acceso a información secundaria, contacto inicial con la coordinación y OCR, preparación del informe de gabinete, definición de agenda de evaluación, visita de campo, conducción de entrevistas, moderación de reuniones-talleres, redacción del Informe y ajustes.

La visita de campo se desarrolló del 18 al 28 de febrero de 2013 durante la cual se hicieron consultas con UNICEF, PNUD, OIT, UNFPA, OIM y la OCR. También se consultó a las entidades del gobierno ecuatoriano SENAMI, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), el Ministerio de Inclusión Económica Social (MIES), y SENPLADES. A nivel local se entrevistaron grupos de beneficiarios y entidades desconcentradas. La agenda de la evaluación se desarrolló en Quito y en las provincias de Azuay, Loja y El Oro.

Como se mencionó, los instrumentos de evaluación fueron la observación en terreno, encuestas, entrevistas estructuradas - semiestructuradas, y talleres-reuniones multilaterales. Cada instrumento se enfocó a recopilar información en terreno para una matriz de información compuesta por las preguntas de evaluación contra las fuentes consultadas por tipo de actor (ver Anexo). Cada pregunta contiene una serie de subpreguntas que variaban en contenido y lenguaje dependiendo de la fuente. Con las subpreguntas se ajustaba la aproximación según se tratara, por ejemplo, de beneficiarios locales o funcionarios de alto nivel del gobierno-agencias, siempre buscando dar respuesta a las dimensiones y preguntas clave de evaluación establecidas en los TdR y el informe de gabinete.

La mayoría de las consultas se hizo a través de entrevistas donde el evaluador consultaba de manera independiente a las diferentes fuentes de información, buscando la objetividad en las respuestas, realizando preguntas y subpreguntas con elementos de control para evitar el sesgo, y buscando la mayor síntesis posible debido a la cantidad de fuentes consultadas.

Con las entrevistas a socios nacionales, PC y agencias de ONU se discutieron temas sobre la sostenibilidad de los procesos del PC, la articulación y comunicación inter agencial alrededor del PC, los factores de éxito del mismo, obstáculos y la percepción de debilidades y fortalezas.

Con el trabajo de campo a nivel local-regional se logró triangular la información con comunidades, organizaciones e instituciones en los territorios para establecer referentes de fortalezas y dificultades en la operación y los resultados alcanzados. Cabe anotar que aunque la metodología no pretendía aportar información cuantitativa con representatividad estadística, si se hizo una consulta extensiva llegando a las tres provincias y todos los niveles de actores.

Una vez recopilada la información, el consultor procedió a registrar los hallazgos de evaluación, conclusiones y recomendaciones basándose en la información recolectada según la matriz de información.

¹ Ver anexo documentos analizados por el consultor

Instrumentos de evaluación en terreno:

Observación: se utilizó un formulario de observación detallado para registrar lo que se veía y oía referente a actividades en curso, procesos, debates, resultados observables, instalaciones, comportamientos, etc.

Entrevista a fuentes de información clave: se hicieron preguntas abiertas a algunos individuos seleccionados por su conocimiento o experiencia en temas de interés para la evaluación. Las entrevistas fueron cualitativas, semi estructuradas y se basaron en los temas y preguntas de la evaluación.

Debates en grupos focales/talleres: se moderaron debates con grupos entre 10 - 15 participantes cuidadosamente seleccionados y con amplio conocimiento del PC (beneficiarios principalmente). En cada caso, se utilizó una guía de debate y se tomó nota de las observaciones, comentarios y consensos.

La integración final de todos los análisis y el resultado de las visitas de campo permite un informe explicativo-analítico sobre los criterios de evaluación en cuanto a diseño, proceso y resultados. El informe no sólo se limita a un análisis evaluativo sino que identifica los factores que han posibilitado o dificultado el logro de los resultados esperados por el PC. En este sentido el producto final busca constituirse en un análisis integral que responda a qué resultados se alcanzaron y por qué, con elementos de evaluación y de gestión de conocimiento de todo el proceso.

c. Limitaciones y observaciones de la evaluación

La evaluación, como en todos los casos, tuvo diferentes riesgos metodológicos para la confiabilidad de la información recolectada. Dichos riesgos consistían en (i) la posible autocensura debido a que los informantes podían cohibirse de responder libremente por pensar que se corría algún riesgo institucionalmente o comprometer el futuro del PC o fases siguientes. Este sesgo se abordó haciendo énfasis en las preguntas sobre hechos concretos, evitando recoger opiniones y reiterando el carácter formativo y propositivo de la evaluación final, así mismo la totalidad de consultas la hizo el evaluador de manera aislada. Otro posible sesgo son los (ii) posibles intereses de las fuentes consultadas o posiciones establecidas frente a la intervención, que podían distorsionar los elementos de información; para esto se buscó una gran cantidad de fuentes y la totalidad de actores (por niveles) para hacer verificaciones cruzadas.

El riesgo de (iii) encontrar respuestas inducidas por las preguntas se abordó con el diseño del cuestionario basado en los TdR, la manera de plantear las preguntas y subpreguntas, así como las reacciones del evaluador fueron neutras. Incluso el orden de las preguntas se variaba para hacer controles y evitar una línea de argumentación (sistemáticamente se mezclaban las preguntas positivas y negativas). Esta estrategia se usó para asumir también el (iv) sesgo de empatía cuando los

entrevistados no tenían una opinión completamente preestablecida acerca de la pregunta que se les hacía, y podían estar sujetos a la influencia del contexto para decidir su respuesta.

En general puede afirmarse que la agenda se desarrolló a cabalidad, que las personas entrevistadas son representativas del público meta en general y que no hubo limitaciones que comprometieran el desarrollo de la evaluación. Así mismo cabe destacar que el desarrollo logístico y operativo fue responsabilidad de la coordinación del PC, y la OCR, en medio de múltiples dificultades logísticas.

1. Descripción del Programa Conjunto

La lógica de intervención o teoría de cambio busca explicar por qué, cómo y bajo qué condiciones ocurren los efectos esperados del programa. Se trata de establecer los supuestos que subyacen a una intervención en términos de una secuencia gradual de causas-efectos y la lógica implícita en el programa².

El énfasis en entender cómo funciona el programa y sus procesos causales permiten modelar los mecanismos de generación de cambios, identificar las variables a medir, recoger información sobre el modelo y examinar la correspondencia entre la información copiada y la teoría inicial.³

La situación socioeconómica del Ecuador a 2007 se vio afectada por múltiples factores adversos de diferente índole. El Producto Interno Bruto tuvo una reducción del 30% exacerbando el incremento en los niveles de pobreza del país, la reducción de los ingresos y los índices de bienestar. Adicionalmente el Ecuador es un país con altos índices de inequidad debido a que el 20% de la población con mayores ingresos recibe el 54% del ingreso nacional, según estudios de Naciones Unidas. A esta compleja situación económica se suma la inestabilidad política en las últimas décadas, la crisis financiera, el incremento en la deuda externa y la dolarización de la economía ecuatoriana.

Según la encuesta de condiciones de vida, la crisis económica del país ha afectado de manera sensible al sector poblacional de los jóvenes que representan el 26% de la población total. El 37% de la población joven vive en situación de pobreza y el 12% en extrema pobreza, las tasas de desempleo de los jóvenes son tres veces las tasas de los adultos, y asimismo son preocupantes los datos de subempleo y ocupación plena donde tan sólo el 35% de la población joven económicamente activa se encuentra ocupada. Cabe anotar también que tan sólo el 16% de los jóvenes se encuentra afiliado a la seguridad social.⁴

Dentro de los factores que explican esta situación está la falta de información, orientación y experiencia laboral, lo cual ha generado altos niveles de desempleo que generan migración como una opción para sustento de los jóvenes. Se estima que a partir del año 2000 más de un millón de ecuatorianos y ecuatorianas salieron del país y que en total hay unos 3 millones de personas viviendo en el exterior. De este total se calcula que 62% corresponde a población joven que se encuentra entre los 15 y 29 años.

El fenómeno de la migración expone a la juventud a diferentes riesgos como los peligros asociados a los desplazamientos, dificultades de inserción laboral en los lugares de destino, condiciones indignas de trabajo, vulnerabilidad ante la trata de personas, etc.

² Weiss, C. Theory based evaluation: theories of change for poverty reduction programs.

³ La teoría propuesta basa en la información suministrada pero deberá ser constatada y profundizada con la información de terreno

⁴ Fuente: Prodoc del PC

Con el objetivo de superar los problemas de desempleo juvenil y de migración, el programa conjunto ha planteado como estrategia el desarrollo económico territorial a partir de la identificación y potenciación de ventajas comparativas territoriales. De esta manera se busca reducir los niveles de pobreza, favorecer la equidad social y generar empleo y arraigo entre la población joven.

El programa conjunto también incluyó en su estrategia la promoción del trabajo digno como una forma de acceso a los derechos laborales, igualdad de oportunidades de acceso laboral, remuneración justa, participación y protección social. Esta estrategia se segmentó por grupo poblacional, focalizando los temas de educación y derechos en la población de los 15 a los 17 años, y focalizando los emprendimientos y empleo con los jóvenes de 18 a 29 años.

De esta manera la teoría de cambio del programa conjunto consiste en generar las condiciones sociales y económicas para que los jóvenes pertenecientes a las provincias focalizadas en el mayor arraigo a su territorio, tengan los medios económicos suficientes para vivir en su país y eviten la migración al extranjero.

La relación de causa y efecto consiste en generar empleo y dinámicas de emprendimiento juvenil, a través de la participación y el liderazgo, la formulación de políticas laborales, la formación de competencias especializadas y el acceso capital; como insumos clave para incrementar los ingresos en un sector poblacional vulnerable. Todo esto apunta a generar efectos positivos de corto plazo en la generación de ingresos, la formación de liderazgos, el empoderamiento, y efectos de largo plazo en formulación de política pública adecuada para los jóvenes, fortalecimiento institucional; que en conjunto permiten generar desarrollo local como una solución estratégica para la reducción de las migraciones.



Específicamente el programa buscó alcanzar sus objetivos a partir de los siguientes resultados y productos:

Efecto directo 1: Se ha incrementado la inclusión de jóvenes en el mercado laboral, considerando las potencialidades económicas de las provincias de intervención, a través del trabajo digno y de emprendimientos económicos individuales, familiares y asociativos.

Producto 1.1. Gobiernos locales comprometidos y con capacidades para la gestión del desarrollo económico territorial endógeno, enfocados en políticas, planes y presupuestos que promuevan el trabajo digno y emprendimientos económicos de jóvenes.

Producto 1.2. Instaladas, articuladas y fortalecidas las capacidades locales públicas, privadas y comunitarias de implementación de programas de capacitación y asistencia técnica para la generación de trabajo digno y emprendimientos económicos, con énfasis en jóvenes, mujeres, pueblos y nacionalidades y grupos vulnerables.

Producto 1.3. Creados y fortalecidos servicios financieros y no financieros locales para emprendimientos económicos de jóvenes, con énfasis en género, etnia y grupos vulnerables.

Producto 1.4. Establecido el acceso y vinculación con mercados potenciales y dinámicos para los emprendimientos de jóvenes que se impulsen en el marco del programa.

Producto 1.5. Tejido empresarial urbano y rural local coordinando con los servicios públicos de generación de empleo digno para la juventud.

Efecto directo 2: Las políticas nacionales de empleo juvenil y migración de jóvenes ejecutándose de manera articulada en lo local y actuando sobre las causas estructurales de la migración y la inequidad.

Producto 2.1. El Plan Nacional de Empleo Juvenil, el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y las políticas de inclusión económica y social ejecutándose y articuladas con los planes y estrategias de desarrollo local y el Plan Nacional de Desarrollo.

Producto 2.2. Fortalecidas las capacidades del MCDS, MTE, MIES y banca pública nacional para la descentralización, apoyo y ejecución articulada de las políticas enfocadas en empleo juvenil y migración.

Efecto directo 3: Fortalecidos los sistemas de protección de derechos de los y las jóvenes, enfocados en los derechos laborales y de inclusión socioeconómica, y sustentados en amplios procesos de participación social.

Producto 3.1. Mejorado el marco normativo y reforzada la capacidad de las instituciones públicas de protección, defensa y restitución de los derechos de la población juvenil, especialmente en relación con sus derechos laborales y el hecho migratorio.

Producto 3.2. Reforzada la capacidad de la población juvenil para el ejercicio y la exigibilidad de sus derechos frente a las condiciones de inequidad

Producto 3.3. Fortalecida la capacidad del sector privado y de trabajadores/as para asumir su rol como agentes de desarrollo territorial, a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo y el respeto de los derechos laborales de la juventud.

2. Nivel de análisis: criterios de evaluación

Desde los TdR y el informe de gabinete se establecieron los criterios y preguntas de evaluación (ver anexo matriz de evaluación). La unidad de análisis u objeto de estudio de la evaluación final es el programa conjunto entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos que quedaron reflejados en el documento de programa conjunto y las correspondientes modificaciones que se hayan realizado durante su implementación. Por esto se evaluaron solamente aquellos aspectos intrínsecos al PC como actividades, productos y resultados bajo su control, sin vincular factores externos.

Nivel de Diseño

El PC ha demostrado su pertinencia al abordar una problemática nacional prioritaria, que a pesar del cambio de contexto político-económico nacional, se mantiene vigente. En 2008 la situación de emigración era latente y a 2012 se ha evidenciado un retorno de población migrante, que mantiene vigentes las necesidades de generar oportunidades, arraigo y un entorno institucional favorable para la población migrante.

Asimismo se trata de una orientación alineada al Plan Nacional para el Buen Vivir y la política de economía popular y solidaria del Ecuador. En este sentido, el PCJEM desde un principio se alineó a las prioridades del Estado ecuatoriano y estuvo orientado a contribuir a la promoción, ejercicio y exigencia de los derechos de los jóvenes y de la movilidad humana, garantizados en la Constitución y al cumplimiento de los siguientes objetivos 2, 6 y 9 del Plan Nacional para el Buen Vivir que se refieren a Mejorar las capacidades y potencialidades de la población, garantizar el trabajo estable justo y digno, en sus diversidad de formas, y garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.

En Ecuador existen diversos factores de migración como el desempleo y subempleo, condiciones económicas desfavorables, inequidad en la distribución de ingresos, la falta de calificación, o falta de experiencia de los jóvenes y las jóvenes; que se constituyen en barreras de entrada para insertarse en el mercado laboral o la economía real de manera óptima.

El PC presentó una estrategia integral a nivel nacional y local en donde a nivel local se buscaron diferentes soluciones como por ejemplo fortalecer capacidades institucionales para dar soluciones de empleo digno y emprendimiento a jóvenes, en este sentido se buscó fortalecer políticas públicas y también se buscó generar instrumentos de acceso laboral y servicios financieros para apoyo a emprendimientos. A nivel nacional se apoyaron políticas públicas como la Estrategia Nacional de Empleo Juvenil, el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y las políticas de

inclusión económica y social. De esta manera el PC busco desde el diseño una acción en varias vías y diferentes niveles.

En cuanto al emprendimiento juvenil el programa conjunto se enfocó más en la sensibilización de jóvenes o la formación de habilidades emprendedoras a partir de ideas de negocio (fases embrionarias), y no tanto en apoyar la generación de negocios establecidos o el mejoramiento de iniciativas en marcha. Esto como una estrategia de generación de ingresos, ocupación de tiempo libre y arraigo para evitar la migración, pero es una alternativa de mediano – largo plazo si se tiene en cuenta que el emprendimiento juvenil tiene una alta mortalidad.

Se contrató y desarrolló una línea de base para tener la “radiografía” inicial de las tres provincias en términos socio-económicos, pero desafortunadamente no se hizo un seguimiento posterior que permitiera medir los resultados o efectos para valorar los cambios en la población objetivo. Hizo falta un análisis de las provincias y cantones sobre los cambios en los ingresos de los jóvenes, percepción de afinidad a la migración, niveles de migración, empleo juvenil, emprendimientos financiados, márgenes de utilidad, mortalidad de emprendimientos, deserción en iniciativas, etc.

Desde el diseño del programa conjunto no hubo una claridad en los roles institucionales, y por ejemplo, las fuentes consultadas no tuvieron claridad sobre el rol administrativo o técnico de las agencias de Naciones Unidas. Esto implica que los grupos meta y actores en el nivel local no tuvieran una idea clara del valor agregado de las agencias ejecutoras en términos sustantivos y estratégicos; principalmente se asociaba su gestión al trámite de asuntos administrativos. El programa careció de un manual de operaciones y de un modelo de gestión acorde a la complejidad de la ejecución.

A nivel de diseño el programa tuvo cambios iniciales en cuanto su enfoque, debido a que en un inicio hubo un mayor énfasis en los temas de migración, derechos y juventud, designando a UNICEF como la agencia líder por su experiencia en estos temas, pero luego a partir de un intercambio de notas se buscó tener un mayor enfoque en temas de empleo, pero sin embargo se mantuvo como líder a UNICEF que no es una agencia experta en temas de empleo o desarrollo socio económico. Cabe anotar también que su capacidad administrativa a veces podía ser desbordada por el alcance del programa conjunto.

A nivel de gobierno sucedió algo similar debido a que la Secretaría Nacional del Migrante (que es el socio líder) no tiene experiencia en temas de empleo ni una gran trayectoria en el Gobierno por ser una entidad joven al momento de iniciar el PC. Esto les restó liderazgo institucional a ambas entidades por no dar línea en temas sensibles del PC.

El peso de la SENAMI frente a otras instituciones de gobierno y su capacidad de coordinación interinstitucional fueron limitados. Por tratarse de una entidad joven, y dada la trayectoria de los ministerios, la SENAMI tuvo un reducido margen de maniobra, que sumado a los constantes cambios a nivel directivo y técnico, generó diferentes discusiones sobre las competencias institucionales al interior del programa conjunto. Éste punto adquiere vital relevancia si se tiene en cuenta el carácter intersectorial del programa conjunto y la necesidad de un liderazgo fuerte. Distintas fuentes de

información consideran que habría podido haber mayor liderazgo por parte del Ministerio de Relaciones Laborales o por el Ministerio de Productividad.

A nivel regional la focalización territorial fue acertada debido a que las provincias seleccionadas cuentan con condiciones sociales complejas en el tema de migración, lo cual constituye ejercicios piloto que pueden ser replicados en el futuro. La provincia de Azúay presenta una alta migración hacia el exterior, en Loja existe bastante movimiento interno y en el Oro hay una amplia recepción de jóvenes desplazados. Sin embargo, es muy importante destacar que a nivel cantonal se establecieron criterios de selección cantonal, una hoja de ruta y un proceso altamente participativo de priorización.

A pesar de todos estos esfuerzos el PC focalizó cantones sub óptimos como p.e. Zaruma en Oro que es un cantón con alto nivel económico, por otro lado en Marcabeli (Oro) hay una muy alta migración pero no fue incluido, Santa Isabel en Azuay si fue incluido pero presenta una baja migración, y por el contrario Deleg tiene una alta migración y no se focalizó en el PC.⁵ Esto implicaría una revisión de los criterios de selección y su ponderación.

La modalidad de concurso impulsada por el FODM para la identificación de programas es una alternativa ágil para cubrir-vincular muchos países pero tiene riesgos como el hecho de formular programas ambiciosos. Cada uno de los programas aspirantes plantean resultados ambiciosos con el ánimo de acceder a los recursos, más aún si se tiene en cuenta que se buscaba avanzar sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sobre la acción conjunta de las agencias de Naciones Unidas. Adicionalmente hicieron falta criterios de selección que incluyeran la valoración de viabilidad de las propuestas en cuanto al tiempo y los recursos disponibles.

La teoría del cambio de programa conjunto fue acertada al perseguir una serie de efectos que resuelven de manera estructural la problemática que enfrenta la migración, la juventud y el empleo en el Ecuador. La evaluación ha identificado un diseño acertado en el sentido de asumir la solución del problema de una manera estructural, promoviendo el desarrollo local como un factor generador de empleo y arraigo para la juventud. Pero a pesar de que la ruta trazada por el programa conjunto es la adecuada, los tiempos y recursos disponibles fueron insuficientes para lograr los cambios deseados.

En este sentido la evaluación considera que el diseño del programa fue ambicioso porque en tres años no se logra cambiar la cultura de los jóvenes, generar desarrollo humano local o implementar una serie de emprendimientos exitosos que sean replicables, como factores estructurales de

⁵ Hubo diferentes variables tenidas en cuenta como Migración : Número de personas que han salido al exterior en determinado año., Población juvenil que ha migrado al exterior: Número de jóvenes por grupos de edad , que han migrado fuera del país durante los últimos cinco años; expresado como porcentaje del total de emigrantes en un determinado año, Número de personas jóvenes de un determinado grupo de edad expresado como porcentaje de la población total de jóvenes, Número de personas jóvenes que están desocupadas, expresado como porcentaje del total de la población económicamente activa (PEA) de ese grupo de edad en un determinado año, Proporción de la PEA joven dedicada a actividades primarias (agricultura y ganadería, pesca y minas y canteras), Índice de pobreza por NBI del Cantón, y otros indicadores.

prevención de la migración. Para estos resultados un plazo inicial de 3 años es muy corto (hubo proyectos similares con menor alcance en Ecuador, p.e. “Prolocal” con PRODER que tardaron al menos 4 años).

En el caso del PC JEM su alcance fue muy ambicioso también por el número de actividades y subactividades, así como el alcance de los resultados esperados en cuanto a desarrollo humano, sensibilización de jóvenes, cambios culturales, generación de empleo, aumento de ingresos y generación de arraigo contra la migración. Adicional al número de actividades la evaluación también identificó desbalances entre los componentes debido a que el componente 3, que es clave por referirse al tema de Derechos, se limitó un alcance marginal.

Los requisitos del FODM también exigen tiempos cortos para el diseño o formulación de los programas conjuntos, lo cual generó poca participación de jóvenes o del nivel local en la orientación del PC JEM. El poco tiempo para la delineación de propuestas no permite procesos óptimos de consulta y menos aún en el nivel local, por esta razón la focalización de comunidades se hizo en el marco del PC cuando ya estaban definidos sus resultados y productos.

Una dificultad que se identificó en el diseño del programa conjunto fue la medición de indicadores debido a que muchas de las metas y su medición se limitaron al desarrollo de actividades y no al logro de resultados. Por ejemplo el marco lógico incluye indicadores como desarrollo de talleres, espacios de intercambio, productos, estudios o la capacitación de jóvenes. En estos ejemplos de indicadores y metas no se mide o establece un horizonte claro de lo que se quiere alcanzar con el programa, se trata de indicadores sobre las actividades a desarrollar que aportan información sobre avances hacia los resultados del programa; pero el hecho de capacitar, de elaborar un documento o aportar insumos de política pública, tan sólo forman parte de la cadena de resultados y no son resultados en sí. No se hace mención a los efectos y resultados con los que se pudiera demostrar cómo y dónde el programa tuvo una contribución mensurable a la erradicación de la pobreza; p.e. número de jóvenes capacitados que inician un emprendimiento, número de planes de negocio que recibieron financiación, número de emprendimientos que han sobrevivido el primer año, segundo año (tasas de creación, desaparición y creación neta de empresas), cambios en la percepción de los jóvenes. El aumento de los ingresos, los montos de financiación a jóvenes capacitados por las ADEL, etc. También se ha podido hacer mediciones de percepción en muchos casos, por ejemplo en las capacitaciones se ha podido averiguar después de los talleres por los niveles de satisfacción de las personas, la utilidad de los temas, la aplicabilidad, pertinencia, etc.

Muchos de los jóvenes consultados manifestaron su interés y empeño por salir adelante con su propio esfuerzo, y también valoraron los apoyos recibidos por parte del PC JEM. Con la evaluación se pudo observar una mejora en la percepción de los jóvenes hacia el emprendimiento, la cultura de trabajo, y el arraigo a su país, no obstante, ello no aparece ni en las metas ni en los indicadores de manera cuantitativa o cualitativa.

En otros temas no existen indicadores cualitativos que permitan valorar los logros en los procesos desarrollados. Una manera de superar la ausencia de metas y resultados en el diseño de las matrices es valorar cualitativamente los procesos. Hay logros intangibles muy valiosos que se han alcanzado pero no registrado como, por ejemplo, el proceso de negociación de la ordenanza, la capacidad de

convocatoria del PC, el alineamiento de diferentes actores e intereses, la participación, entre otros, son aspectos que deberían medirse con indicadores cualitativos debido a que la producción de un documento o un producto no logran capturar la esencia ni la magnitud del logro alcanzado. Los productos, no dan cuenta de los procesos por los que se atravesó para llegar a un acuerdo o resultado.

El enfoque de género en el diseño del programa es incluido nominalmente al mencionarse en diferentes resultados y actividades, se establece que la equidad de género es uno de los objetivos transversales y adicionalmente se incorporaron algunas acciones afirmativas en el marco lógico, pero no se puede establecer con claridad cómo este enfoque es cubierto transversalmente por el programa.

Nivel de Proceso

En términos de articulación y trabajo conjunto, el programa conjunto tuvo dos fases distintas. Al inicio del programa hubo desarticulación y duplicidad de esfuerzos, como consecuencia de la falta de una cultura del trabajo articulado entre las agencias y las instituciones. Adicionalmente hubo un limitado margen de maniobra de la coordinación debido a la falta de un liderazgo institucional claro y a la multiplicidad de actividades y sub actividades del programa. El concepto de articulación en la primera fase del PC se limitó a distribuir pequeñas tareas entre agencias para el desarrollo de un mismo producto, lo cual generó procesos muy pesados de micro planificación y una suma de esfuerzos que no constituyen un trabajo conjunto.

Las tareas eran desarrolladas de manera unilateral o bilateral, sin un enfoque conjunto o sinérgico, y en algunos casos se presentaron ineficiencias o efectos adversos en la gestión debido a la falta de articulación. Por ejemplo, en el apoyo al emprendimiento, las agencias de desarrollo local capacitaron a algunos productores pero las cooperativas de ahorro y crédito financiaban a otros productores distintos, no capacitados. Asimismo, en algún punto la SENAMI presentó a las comunidades su modelo de banca popular conocida como la banca del migrante, la cual ofrecía tasas nominales más bajas frente a las tasas efectivas del PNFPEES que hace parte del mismo programa conjunto, generando mensajes confusos a los grupos meta.⁶

Luego de un proceso de diálogo interno, reflexión y priorización de actividades, el programa conjunto desarrolló un plan simplificado de acción para el último año, a partir del cual se enfocaron mejor los esfuerzos, se identificaron objetivos comunes y se logró una mayor sinergia en la última fase del programa. Este esfuerzo coincidió con el proceso de revisión estratégica del POA 3 para solicitar los recursos del tercer desembolso, y la priorización ya venía siendo discutida por los diferentes socios; debido a la negativa del F-ODM del tercer desembolso y el otorgamiento de 9 meses adicionales la Agencia Líder UNICEF propone un plan priorizado para ejecutar los recursos remanentes del primer y segundo desembolso. Un ejemplo de trabajo mancomunado, entre otros, fue el desarrollo de la propuesta de ordenanza provincial al empleo juvenil en Azuay que se diseñó y desarrolló con el apoyo de autoridades regionales, grupos de jóvenes, distintas agencias e instituciones. Dicho proceso resultó en un esquema de incidencia bastante exitoso por su proceso y por sus resultados en cuanto a la política pública provincial.

Al inicio del PC el número de actividades establecidas fue muy ambicioso, y esto sumado a las dificultades de ejecución generó una ejecución en función de completar actividades y no procesos debido a la presión financiera. De esta manera el programa conjunto se ha percibido como fragmentado debido a que cada agencia tomó su componente con su socio nacional aparte, faltó una planificación conjunta y no se logró una intervención cohesionada.

Todos los programas conjuntos plantean grandes retos de gestión debido a la multiplicidad de agencias e instituciones presentes, las cuales tienen procesos administrativos disímiles y paralelos.

⁶ Cabe anotar que ambas situaciones se analizaron y resolvieron en el marco del PC.

En el caso de Ecuador, el proceso para el desembolso de recursos con las entidades públicas es bastante complejo y demorado, en este sentido la ejecución vía agencias de Naciones Unidas fue la opción más expedita, dado que con las entidades estatales se necesitaba establecer proyectos de inversión cuyo trámite podía demorar hasta ocho meses.

Sin embargo, debido a los trámites administrativos distintos y a los múltiples requisitos de desembolso, en algunas situaciones se dieron casos como por ejemplo, el requisito a la agencia de desarrollo local ACUDIR de imprimir más de 5000 hojas de 150 planes de negocio con tres copias a diferentes entidades, o también hubo casos de requerir 3 proformas para gastos menores. Esta situación no sólo es engorrosa sino ineficiente en términos de gestión por procesos administrativos inflexibles que le restan tiempo a actividades sustantivas.

Un factor que afectó la eficiencia del programa de manera grave fue la altísima rotación institucional tanto a nivel directivo como nivel técnico en instituciones públicas; esta situación generó demoras en las ejecuciones por la pérdida de continuidad, reprocesos, etc., que en el caso de la SENAMI, por ejemplo, tuvo tres cambios de ministro durante la ejecución del programa conjunto, el Ministerio de Relaciones Laborales tuvo una altísima rotación de técnicos y directivos, y asimismo ocurrió en otras instituciones.

El programa también tuvo retrasos debido a la cambiante normativa estatal, que en algunos casos presentó vacíos legales sobre el rol del nivel central, regional y local. Específicamente hubo dificultades por la asignación de la competencia sobre el fomento productivo al nivel de prefectura y no de municipalidad, asimismo no hubo claridad legal sobre la responsabilidad respecto del tema de jóvenes. Todo esto generó largas discusiones con el gobierno que se extendieron por dos años, al respecto de la viabilidad de hacer desembolsos a nivel local. Es importante aclarar que al inicio el programa conjunto se trazó como objetivo el trabajo con gobiernos locales pero hubo reticencia por parte del gobierno nacional debido al limbo jurídico existente. Además del limbo jurídico mencionado, otro factor adverso fue la pertenencia de autoridades locales a partidos políticos no afines al Gobierno Nacional, lo cual supuso una dificultad importante de articulación.

En el desarrollo del programa conjunto la coordinación fue un factor decisivo para la eficiencia y eficacia de la operación. Al inicio del programa se contó con un coordinador nacional y tres coordinadores provinciales, pero se careció de una presencia territorial por parte de las agencias, razón por la cual hubo una centralización de las decisiones desde Quito. El coordinador del programa tenía un perfil técnico pero enfocó su labor principalmente en el nivel central, para tener mayor contacto con las agencias de Naciones Unidas y las instituciones públicas. Estos factores afectaron el desarrollo de actividades terreno y la eficiencia del programa al inicio, lo cual unido a la complejidad por el número de actividades e instituciones involucradas generó retrasos en ejecución financiera y sustantiva.

La falta de liderazgo en el programa conjunto afectó la capacidad de coordinación y en este sentido los niveles de ejecución fueron más limitados en los primeros años del programa conjunto. Debido a los retrasos iniciales en las actividades de SENAMI, se contrató un punto focal de la Secretaría, cuyos

términos de referencia generaron interferencias con las labores de coordinación debido a que se designó a un gerente de programa conjunto. Esta situación derivó en la salida del coordinador del programa y el establecimiento de la gerencia como la instancia definitiva de coordinación del programa conjunto. Este cambio de orientación fue percibido por todas las fuentes como un cambio positivo en cuanto a la ejecución en terreno y al logro de productos tangibles

La llegada de la gerente generó una nueva dinámica en el programa conjunto debido a que se logró aterrizar aún más las actividades en el terreno, y tener mayor presencia a nivel de provincias. Todas las fuentes consultadas manifestaron su satisfacción con esta labor, aunque se considera que fue una gerencia era muy centralizada debido a que debía aprobar términos de referencia y productos de todo el programa conjunto, lo cual hacía que la gestión fuera eficaz pero ineficiente. La centralización se consideró como un cuello de botella por parte de las fuentes consultadas debido a que cada paso en ejecución debía contar con la aprobación de la gerencia, y teniendo en cuenta que se trata de un programa grande, esta función le generó una carga administrativa muy alta a la gerencia y poca eficiencia a la ejecución de las actividades.

El programa conjunto estableció un comité ejecutivo de UNICEF y la SENAMI, con la participación de la gerente, en donde se aprobaban todos los términos de referencia y productos del programa conjunto. Éste factor se constituyó en un filtro para asegurar la calidad de los productos, buscar la sinergia de productos y actividades, así como la coherencia en el marco del programa, pero a la vez generó demoras en ejecución por la centralización, lo cual es una evidencia adicional de la falta de trabajo conjunto.

La evaluación considera que el enfoque de trabajo centralizado en la gerencia y el comité ejecutivo pudo ser ineficiente en términos ejecución financiera y producción de outputs, pero dada la necesidad de resultados específicos y los pocos canales de articulación, una gerencia centralizada fue la opción más acertada teniendo en cuenta los antecedentes de la primera fase. Asimismo, cabe destacar que la figura de la gerencia permitió una gestión política de alto nivel para el programa conjunto, lo cual derivó en la posibilidad de sentar en la mesa diferentes ministerios del gobierno, hecho que no se había logrado al comienzo.

A partir de 2011-2012 hubo mayor sinergia y eficacia en la intervención, con una gestión enfocada a procesos y no sólo ejecución de actividades/productos. En este sentido el PC no sólo buscaba que se logaran los productos sino que fueran de calidad y utilizados por los distintos actores, por ejemplo, la publicación de cartillas fue revisada en términos de apropiación y fue ajustada, los sistemas de información se diseñaron y desarrollaron buscando que cumplieran con estándares estadísticos e informáticos de las SENPLADES para su institucionalización e inserción en los procesos de producción estadística nacional, el proceso de incidencia política pública regional se re diseñó pasando de un conjunto de talleres a funcionarios públicos, que estaba previsto al inicio, a todo un proceso de incidencia en política pública de manera participativa. Este punto es de gran relevancia si se tiene en cuenta que a pesar del apuro por la ejecución, el PC buscó desarrollar productos de calidad hasta el último día, lo cual generó demoras e ineficiencia pero productos de buena calidad.

El programa conjunto presentó deficiencias en su marco de monitoreo y evaluación para el registro de resultados, la visibilidad de los logros y la toma de decisiones estratégicas. Si bien el programa se preocupó por desarrollar un marco de monitoreo inicial y un plan de seguimiento 2012 - 2013, este último fue útil para el registro del avance de actividades, pero no fue efectivo para el registro de resultados y logros. La calidad de los indicadores se limita al desarrollo de tareas y actividades como por ejemplo, “4 reuniones del CGP se han desarrollado para tomar decisiones sobre los PC, 1 reunión mensual del Comité Ejecutivo, 6 reuniones del Comité Técnico se han desarrollado para apoyar la implementación del programa, reuniones por provincia (15--18) al año para hacer un seguimiento a la implementación del programa”, los cuales no permiten información de fondo para la gestión del programa, debido a que no reflejan los logros alcanzados (cuantitativos o cualitativos).⁷

El sistema de monitoreo y evaluación, como herramienta de registro y análisis de avances, no fue efectivo para la resolución de dificultades o para la toma de decisiones de gestión. La información de seguimiento cumplía una función administrativa y financiera, pero no trascendió la toma de decisiones sustantivas. Esto sumado al alto número de actividades y sub actividades, hizo que el monitoreo tuviera poca capacidad de direccionamiento por el nivel de detalle y en un programa de diseño complejo se requiere un tablero de control estratégico que permita visualizar avances y actuar oportunamente.

La evaluación considera que la falta del sistema de monitoreo y evaluación, o del apoyo de un especialista en monitoreo no permitió sustentar con mayores argumentos los logros alcanzados, los procesos en marcha y la necesidad de un tercer desembolso por parte del Fondo. Asimismo, la falta de una medición sustantiva dificulta la coordinación y la visualización de logros por parte de las instituciones presentes en el PC.

El programa conjunto no logró un nivel óptimo de gestión cohesionada y unificada, debido a la dificultad de coordinar el alto número de agencias e instituciones. La gestión de programa se dio de manera bilateral entre las agencias de Naciones Unidas y sus contrapartes nacionales, pero no hubo una gestión integral que permitiera una intervención conjunta con un horizonte común, por el contrario se desarrollaron actividades y se lograron productos independientes. Éste hecho pudo observarse durante la evaluación porque los grupos de beneficiarios no fueron focalizados de manera sincrónica; es decir, hubo organizaciones juveniles que fueron convocadas para unas actividades pero no para otras, recibían talleres en algunos temas pero no en otros. Como se mencionó anteriormente, hubo emprendimientos apoyados por el programa conjunto que no fueron financiados con recursos del mismo, y hubo mensajes confusos entre distintos actores del programa conjunto.

⁷ Cabe anotar que el marco de M&E fue revisado y reformulado para asegurar que los indicadores pudieran estar alineados con los indicadores del Plan Nacional para el Buen Vivir, esto con la SENPLADES. Sin embargo, la utilidad de la herramienta fue limitada por que se usó solamente para los reportes semestrales

En general se pudo observar que los tres componentes no fueron aplicados de una manera cohesionada. La temática de generación de empleo tuvo su dinámica propia, asimismo el tema de los emprendimientos que avanzaron de forma desconectada de los temas de migración.

El nivel de juego a trabajo inter agencial y articulado fue limitado también por la existencia de procesos y sistemas administrativos distintos que sobrecargaron a las contrapartes nacionales; OIM puede hacer ejecución directa, la OIT tiene su oficina regional en Lima, sistema administrativo del PNUD es el Atlas con formatos y requisitos distintos a los demás sistemas administrativos. Todo esto derivó en dificultades de apropiación nacional, demora en los tiempos de ejecución y problemas de gestión.

Adicional a la incapacidad de visibilizar resultados y la baja ejecución, algunas instituciones y agencias manifestaron su deseo de culminar el programa con los recursos remanentes del segundo desembolso, por lo que no hubo una decisión unánime de continuidad. Esta decisión trajo como consecuencia que el programa conjunto no recibiera U\$1.5 millones aproximadamente que constituyen el 25% del total de recursos presupuestados al inicio. Dicha decisión fue tomada por el Comité Directivo global del Fondo ODM con base en los informes semestrales, los logros alcanzados, los niveles de ejecución financiera y discusiones con el programa conjunto y el secretariado.

Debido al déficit de ejecución el programa conjunto no recibió el tercer desembolso por parte del fondo ODM, sino que se otorgaron 9 meses de extensión sin costo para ejecutar los recursos remanentes. Cabe notar también que estos fondos remanentes no se ejecutaron en un ciento por ciento, lo cual demuestra una débil gestión en la ejecución financiera porque se requirieron cuatro años para la ejecución de los recursos presupuestados para dos años, y no se logró hacer en un 100%.

Ejecución financiera⁸

Inicialmente se le asigna un presupuesto total al Programa de \$5.666.900USD, sin embargo en el transcurso de la implementación solo se aprueba la transferencia de los dos primeros desembolsos por un total de \$4,245,783USD, es decir hubo una disminución del 25% en el presupuesto para la implementación del Programa. En este sentido, el presupuesto asignado por agencia disminuye considerablemente, en el caso de PNUD en un 19%, UNICEF el 25%, OIT el 29%, OIM el 35% y UNFPA el 22%.

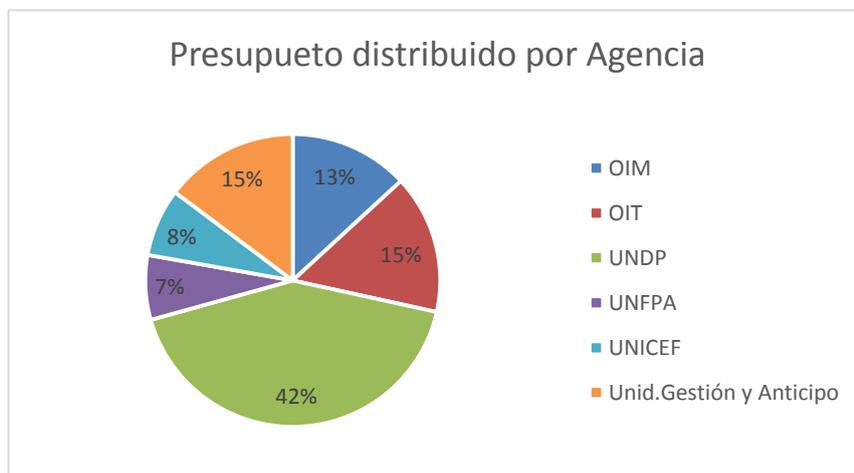
⁸ Según información remitida el 9 de abril, una vez cerrado el programa en 28 de febrero

Agencia	Presupuesto Inicial	Presupuesto transferido
UNDP	2,209,925	1,791,846
UNICEF	1,296,482	318,434
OIT	916,882	652,011
OIM	853,169	556,281
UNFPA	390,442	303,053
Unid. Gestión y Anticipo		624,159
TOTAL	5,666,900	4,245,784

El presupuesto finalmente transferido y aprobado es de \$4,245,783USD, y a la fecha se encuentra desembolsado \$4,082,377USD que corresponden al 96% del total de los recursos asignados. Hay un saldo pendiente por desembolsar de \$163,406 USD que corresponde al 4% de los recursos totales.

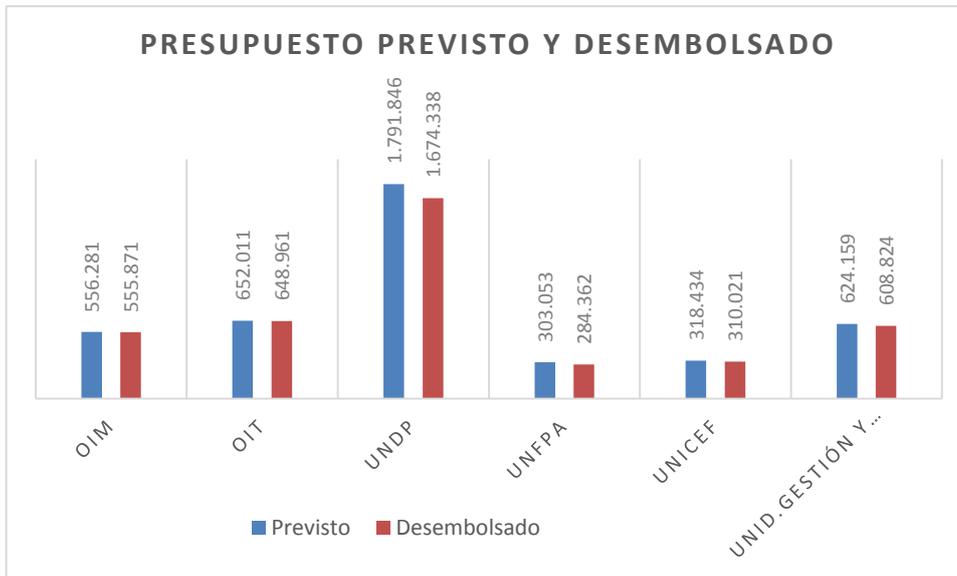
De acuerdo a la información suministrada, el presupuesto se asigna de la siguiente manera por agencia: PNUD es responsable por la ejecución del 42%, OIT el 15%, Unidad de Gestión y Anticipo el 15%, OIM el 13%, UNICEF el 8% y UNFPA el 7%.

Tabla: Presupuesto Distribuido por agencia

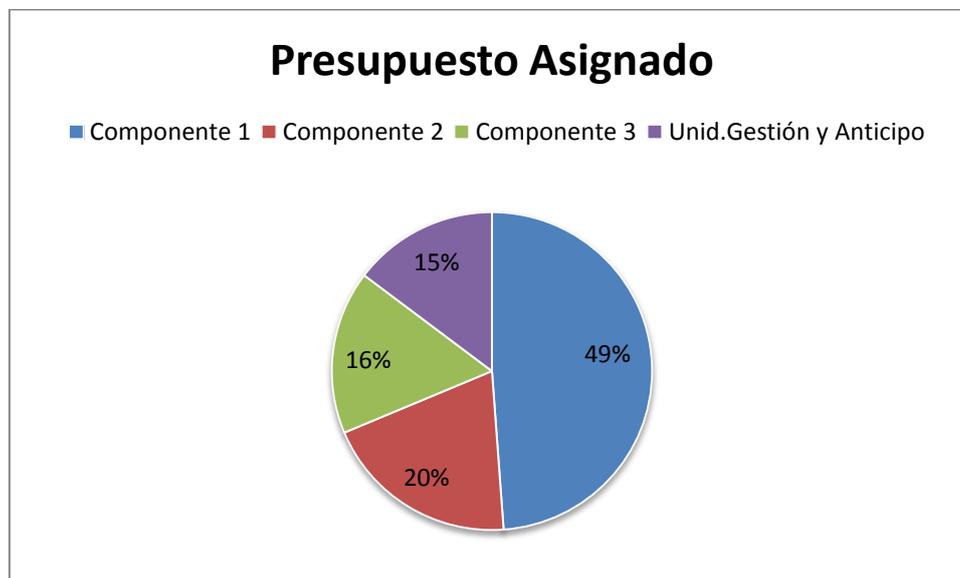


A la fecha de corte del informe, el PNUD ha desembolsado el 93% de los recursos totales asignados, OIT el 100%, Unidad de Gestión y Anticipo el 98%, OIM el 100%, UNICEF el 97% y UNFPA el 94%.

Tabla: Presupuesto Previsto Vs. Presupuesto Desembolsado

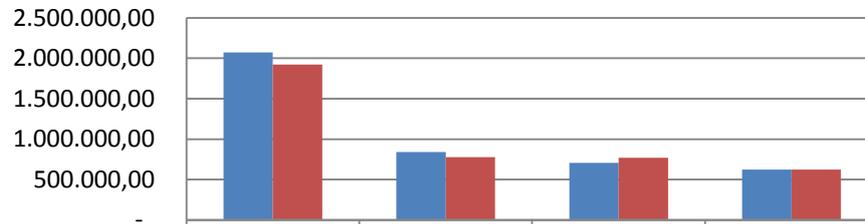


A continuación se ilustra la manera mediante la cual se distribuye el presupuesto de acuerdo a los componentes del Proyecto. Al primer componente se le asigna el 49% de total de recursos, 20% al Componente 2, 16% al componente 3 y 15% a la Unidad de Gestión.



Hasta la fecha de cierre del informe, se puede observar que del Componente 1 y 2 se ha desembolsado el 93% de los recursos asignados, para el caso del Componente 3 se ha desembolsado un 109% del total de los recursos asignados y en cuanto a la Unidad de Gestión y Anticipo se ha desembolsado el 100%.

Presupuesto Asignado y Desembolsado



	Componente 1	Componente 2	Componente 3	Unid. Gestión y Anticipo
■ Asignado	2.073.678,19	841.892,22	706.054,48	624.159
■ Desembolsado	1.923.884,96	778.881,94	770.786,36	624.666

Nivel de Resultados

Todas las fuentes consultadas manifestaron su satisfacción con los productos desarrollados por el programa. Durante el proceso de evaluación se pudo registrar una percepción positiva por parte de los actores involucrados a nivel nacional y local, incluyendo los beneficiarios, donde manifestaron que la calidad y utilidad de los productos desarrollados en la última fase del programa fueron satisfactorios.

Una de las principales características de los emprendimientos juveniles del PC JEM fue la innovación en los planes de negocios y en las iniciativas observadas. El programa conjunto apoyó el desarrollo de diferentes experiencias novedosas que surgieron a partir de la creatividad de los jóvenes involucrados. Esta característica permite mayor nivel de apropiación por parte de los jóvenes y una mayor motivación pudo verse identificados y por poner sus ideas en la práctica. Asimismo la innovación puede constituirse en un factor diferenciador que permita ventajas comparativas en el mercado como por ejemplo, algunos emprendimientos jóvenes son “El Oro Adventure” constituida como la primera empresa de turismo extremo en el Oro, el programa conjunto también apoyó una empresa de reciclaje que produce papel de plátano, existe también un periódico web, artesanías en cera con colorantes naturales y la producción de yogures naturales a base de soya, entre otros.

Otra característica destacable es el enfoque de fortalecimiento de capacidades en los distintos emprendimientos. La evaluación considera que el programa conjunto se constituye en un salto cualitativo porque vincula a un sector de la población tradicionalmente excluido de políticas públicas nacionales y locales, y también porque asume desde el diseño un enfoque integral de fortalecimiento de capacidades en jóvenes, yendo más allá del simple paternalismo con entrega de equipos y materiales. En algunas localidades, el consultor evaluador pudo conocer proyectos previos de otras agencias u ONGs que se limitaban a entregar hornos de panadería por ejemplo. El programa conjunto asume un modelo de emprendimiento desde la identificación de iniciativas, la formulación de planes de negocio, la capacitación y la financiación, generando conocimientos y capacidades fundamentales en los jóvenes.

Cabe anotar que el diseño del modelo es un logro destacable por la creación de servicios financieros específicos, el fortalecimiento de las Entidades financieras locales y la generación o fortalecimiento de estructuras permanentes que promuevan el emprendimiento – ADEL, sin embargo, en el terreno la cadena de impactos no se aplicó en todos los casos (los emprendimientos identificados no accedieron a los servicios financieros p.e.).

El modelo de gestión de emprendimiento juvenil tuvo un acierto importante al vincular agencias de desarrollo local en el programa conjunto. De esta manera se logró descentralizar el apoyo a los jóvenes, con asistencia técnica cualificada y en terreno, lo cual permitió un acompañamiento cercano y más adecuado a las necesidades de este tipo de emprendimientos. De no ser por este hecho los avances en emprendimiento habrían muy limitados e insostenibles.

Sin embargo, la evaluación pudo evidenciar que los procesos de capacitación a jóvenes fueron limitados en tiempo y temáticas cubiertas. Las agencias de desarrollo local contaron con períodos muy cortos para la identificación y fortalecimiento de emprendimientos juveniles, asimismo los procesos de capacitación con cada una de las organizaciones de jóvenes fueron limitados a cinco semanas, lo cual constituye períodos de tiempo reducidos si se tiene en cuenta la reducida cultura al emprendimiento existente en las regiones y la falta de conocimiento por parte de los jóvenes.

La capacitación fue limitada en tiempo y en temática debido a que se abordó únicamente temas relacionados con emprendimiento, gestión de negocios, atención al cliente y elaboración de planes de negocio. El programa conjunto no alcanzó a desarrollar capacitaciones temáticas o sectoriales que le permitieran conocimientos a los jóvenes en aspectos relacionados con el negocio a desarrollar, por ejemplo hicieron falta capacitaciones técnicas en temas como la culinaria, artesanía, panadería, conservación de alimentos, etc. Cabe resaltar que todos los jóvenes consultados por la evaluación evidenciaron carencias de conocimiento en aspectos financieros, cálculo de costos, punto de equilibrio, fijación de precios, etc.

En cuanto a experiencias particulares de emprendimiento juvenil, la evaluación pudo registrar resultados mixtos de éxito. Con el apoyo del programa conjunto se apoyaron exitosamente experiencias como "el colibrí de Nabón" que es una iniciativa de turismo comunitario con más de 300 clientes desde el año 2012 y tarifas de \$25 por visitante, lo cual ha permitido un esquema de autoempleo para un grupo de 22 jóvenes de la localidad. La agencia acudir capacitó en temas de atención al cliente y elaboración del plan de negocios, enfocándose a las necesidades de los jóvenes (horarios, desplazamientos). Dichas capacitaciones hicieron de manera didáctica y práctica, y se ha constituido una mesa de turismo municipal con participación de organizaciones distintas.

Otra experiencia exitosa es la mueblería D&D, dirigida por los hermanos López, quienes accedieron al crédito con el banco de fomento, desde 2011 han ampliado su planta, cuentan con seis máquinas y un local propio, dándole empleo a cuatro hermanos socios y tres ayudantes con sus sueldos fijos, el promedio de ventas mensual supera el punto de equilibrio y cuentan con un producto diferenciado en calidad e innovación. Éste crecimiento se favoreció por los capacitaciones aportadas debido a que desconocían prácticas empresariales que hoy aplican.

Por otro lado se conocieron algunas experiencias frágiles que podrían estar en riesgo de fracasar si no se les da un apoyo sostenido. Por ejemplo el proyecto de Yogurt de Soya, que a la fecha de la evaluación tenía niveles de endeudamiento superior a los \$30,000 y aún no alcanzaba el punto de equilibrio, a pesar de que ya se cuenta con todo el montaje de la empresa, legalización del producto y algunos clientes y convenios comerciales establecidos. Aunque ningún negocio tiene su éxito garantizado, este caso junto con otros emprendimientos como el de miel o el periódico web tienen el riesgo de quiebra si no hay apoyos en temas como financiamiento o acompañamiento técnico inmediato.⁹

⁹ La caída de este tipo de experiencias piloto no sólo tiene consecuencias económicas sino que generarían frustración

El acompañamiento del PNUD a las agencias de desarrollo local fue un acierto del programa conjunto. La evaluación ha identificado como un logro el acompañamiento in situ de las agencias de desarrollo local a los emprendimientos jóvenes, pero también dichas agencias se han visto favorecidas por el apoyo de los gobiernos provinciales, el establecimiento de la red de emprendimiento, la vinculación del sector privado (mesas sectoriales en Nabón. Girón por ejemplo) con presencia de universidades y banca, el desarrollo de ferias de intercambio de experiencias entre los cantores, el uso de la plataforma tecnológica para el intercambio de información y el establecimiento de centros cantonales de emprendimiento.

Estos avances con el modelo de gestión de emprendimiento juvenil, y la vinculación de diferentes sectores y actores ha generado, según las distintas fuentes consultadas, la masa crítica a manera de semilla para reforzar cambios de actitud de los jóvenes y una mayor inclinación hacia el emprendimiento en las regiones. Si bien la evaluación no pudo evidenciar cuantitativamente el alcance de dichos cambios, diferentes fuentes de información consideran que se dio un avance considerable en este sentido hasta el punto de que se ha institucionalizado el proceso del emprendimiento con diferentes instancias relevantes: Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Cantonales, Agencias de Desarrollo Económico Territoriales-ADEL'S y el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria.¹⁰ Todo este modelo constituye en sí un proceso de política pública específica para Jóvenes en el tema del Emprendimiento Juvenil.

Uno de los principales logros del programa conjunto fue el aporte, entre diferentes esfuerzos, al diseño e implementación del PNFPEES como una alternativa válida para la financiación de emprendimientos juveniles. Un acierto fue entregar un Fondo en Administración al Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria, a fin de que sea canalizado a través de las Organizaciones del Sector Financiero, Popular y Solidario del territorio a la población objetivo, para lo cual se formuló una línea de crédito de segundo piso y una alternativa adicional de financiamiento a través de capital en riesgo.

Si bien el modelo tuvo reajustes en el tiempo, dicho fondo se constituye en una innovación nacional de financiación debido a que aborda metodologías de evaluación del desempeño social y balance social, que van más allá de la tradicional medición del riesgo bancario. El modelo incluye la caracterización del perfil de los beneficiarios de crédito según actividades económicas en las provincias, se formuló una línea de crédito de segundo piso y adicionalmente se establecieron líneas de crédito particulares para la población migrante, con líneas especializadas para jóvenes

¹⁰ El Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria, se convirtió a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias "CONAFIPS", como institución de la Banca Pública que gira en el ámbito del sector financiero, popular y solidario, creada mediante la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. Esto a partir del 28 de diciembre del 2012 mediante resolución No. SEPS-IFPS-IGPJ-2012-02 de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

emprendedores, hecho sin precedentes en la historia financiera del Ecuador. Este es un modelo innovador en política pública para el Ecuador en el sector de la banca pública.

La evaluación desataca el modelo como un legado para las provincias y la nación, pero en su proceso de ajuste hubo algunas dificultades que se fueron superando; el PNFPEES (ahora Corporación) inicialmente ofreció tasas de 21 - 23%, las cuales fueron rechazadas por los jóvenes apoyados por el PC JEM por ser totalmente inaccesibles.¹¹ Esto generó que se abandonaran muchos planes de negocio y que ninguno de los emprendimientos apoyados por el PC JEM fueran financiados con recursos de crédito del PNFPEES (incluso cuando hubo una posterior reducción de tasas al 15%).

A nivel individual, varios emprendimientos manifestaron su insatisfacción y frustración con el programa conjunto debido a que se les generaron altas expectativas sobre acceso a recursos del programa conjunto, pero ninguna de los emprendimientos apoyados por el programa fueron financiados con recursos del mismo. Adicionalmente hubo molestias por el hecho de que hubieran actividades desarticuladas en terreno, lo cual condujo a que las organizaciones de jóvenes no pudieron participar en varias de ellas (por ejemplo, hubo talleres que no fueron impartidos a las organizaciones que participan en otras actividades, se capacitaron emprendimientos que no accedieron a recursos, y al mismo tiempo se financiaron emprendimientos que no fueron capacitados).

Adicional a las líneas especializadas de crédito, el PNFPEES también creó la figura del capital en riesgo que consiste en una participación accionaria sin costo financiero en donde el emprendedor a medida que pasa el tiempo y genera flujo de caja, puede ir pagando la participación del fondo de manera cómoda y adecuada. En este sentido la banca participa como accionista temporal que apoya el emprendimiento juvenil y se constituye en la herramienta idónea para el apoyo financiero a iniciativas juveniles. La evaluación considera que la financiación con tasas superiores a 15% no es viable para emprendimientos juveniles en etapas iniciales, en este sentido el capital de riesgo es una opción ideal pero desafortunadamente fue implementada a la finalización del programa y los beneficiarios del PC JEM no se vieron favorecidos.¹²

¹¹ Las tasas de interés en el Ecuador son fijadas por el Banco Central del Ecuador. El PNFPEES que es banca de segundo piso, incidió para que las Organizaciones del Sector Financiero coloquen los recursos a los jóvenes a una tasa que no supere el 70% de la tasa máxima referencial la cual en su momento representaba una tasa del 21 al 23% de acuerdo al segmento de microcrédito, esto con el objetivo de lograr mayor inclusión financiera

¹² El cobro de tasas a precios de mercado ha demostrado su ineficiencia en el PC por su rechazo por parte de los emprendedores, y también ha sido registrada en varios estudios y análisis en América Latina (Ver JARAMILLO, Miguel y PARODI, Sandro. *Jóvenes Emprendedores. Evaluación de programas de promoción*. Lima: Instituto Apoyo, enero, 2003; Miguel JARAMILLO. *Los emprendimientos juveniles en América Latina y el Caribe: ¿una respuesta ante las dificultades del empleo?* Buenos Aires: Red Etis, 2004; OCDE. *SME and Entrepreneurship Outlook*, OCDE. *Putting the young into business. Policy challenges for youth entrepreneurship*. México D.F.: OCDE, abril, 2005; ANGELELLI, Pablo y PRATS, Julia. *Fomento de la actividad emprendedora. Sugerencias para la formulación de proyectos*. Washington DC, BID, marzo 2005.)

El modelo financiero es un resultado que queda para el país a disposición de los emprendimientos juveniles futuros. En el marco del programa conjunto se desarrollaron estas plataformas, y el mayor reto es su uso y conocimiento por parte de los emprendedores porque el nivel de difusión no fue satisfactorio debido a que la mayoría de emprendimientos consultados en la evaluación, desconocen la existencia de estas alternativas y sus bondades. En estos casos, la teoría de cambio del programa conjunto no se aplicó porque la cadena de valor no siguió su curso preestablecido de identificar emprendimientos, crearlos o fortalecerlos, darles soluciones financieras y lanzarlos al mercado para lograr autonomía financiera y arraigo a su región. En este sentido el diseño fue acertado pero su aplicación en terreno tuvo fallas en las fases de capacitación y acceso a servicios financieros, que son vitales para el éxito de los emprendimientos y el cambio de mentalidad de los jóvenes que buscan la migración como una solución de vida.

A nivel institucional el diseño del modelo es acertado porque vincula el sector financiero a través de convenios con los emprendimientos juveniles, organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario que comprende cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones no gubernamentales especializadas en crédito, cajas de ahorro y crédito, y con las agencias de desarrollo local, quienes capacitan a los jóvenes, les acompañan técnicamente, elaboran los planes de negocio y certifican la viabilidad técnica y financiera de las iniciativas susceptibles de apoyo financiero. Con este logro se fortalece la estructura de ahorro y crédito por integrar mecanismos populares de financiación tales como las cooperativas; el PNFPEES apoyó 158 puntos de atención en las tres provincias focalizadas por el programa conjunto. Asimismo cabe destacar que esta aproximación financiera con indicadores de desempeño social permite focalizar mejor a las poblaciones pobres, desarrollar productos financieros adecuados a la demanda y promover el desarrollo local.

Inicialmente el programa conjunto asignó un total de USD 424.710 al PNFPEES, y dicho fondo invirtió por cuenta propia un total de USD 2'500.000 que se invirtieron en las provincias focalizadas, superando con creces el monto inicial y demostrando el nivel de compromiso institucional generado en este caso.

Cabe destacar que en las provincias focalizadas el crédito informal es ampliamente difundido, superando el crédito formal con tasas de interés altísimas que llegan a la usura. El número de trámites limita el acceso a crédito y demora mucho el desembolso de los recursos, cosa que se agiliza con la implementación del modelo financiero de finanzas populares (crédito más rápido y menos costoso). La inversión de USD 2'500.000 permitirá impactos en el mediano y largo plazo debido a que se genera un mayor acceso al crédito por parte de emprendedores pequeños, quienes no eran sujetos de crédito por la falta de garantías y por su situación financiera. Sin embargo, cabe anotar que estos emprendedores favorecidos con los créditos no pertenecen a los beneficiarios focalizados por el PC JEM, lo cual es una muestra de desconexión al interior del programa pero que en términos generales se constituye en un aporte del PC a las regiones.

En general, el programa conjunto careció de una óptima gestión de conocimiento para la transferencia de metodologías y buenas prácticas. A pesar de que hubo algunos esfuerzos puntuales por sistematizar experiencias, el registro y visibilización de experiencias exitosas fue limitado dado

que el programa no logró difundir eficientemente, de manera interna o externa, las distintas experiencias de emprendimiento juvenil o las metodologías de trabajo que podrían ser replicadas. Asimismo el intercambio interinstitucional entre los actores participantes fue insuficiente porque cada agencia e institución se limitaba a manejar sus propias actividades y resultados. Los espacios de reflexión se limitaban a temas de gestión y planeación, pero no de análisis de aprendizajes o lecciones aprendidas.

La gestión del conocimiento es un proceso dinámico que va más allá de la comunicación o la difusión de información. Su propósito es la identificación, registro y transferencia de aprendizajes para incrementar la eficiencia y la eficacia en las intervenciones de desarrollo. En este sentido el programa careció de una estrategia de gestión del conocimiento que permitiera de manera sistemática identificar buenas y malas prácticas, de manera que las lecciones pudieran ser transferidas y los impactos replicados. Por ejemplo, a nivel de beneficiarios hubiera sido muy provechoso que se generaran comunidades de práctica entre los emprendimientos juveniles para compartir buenas y malas experiencias en el desarrollo de los planes de negocio. También se hubiera podido generar un banco de buenas prácticas en el emprendimiento juvenil, en la formulación de política pública participativa y en la garantía de derechos de los jóvenes. Desde el diseño y durante la implementación del programa conjunto hizo falta la incorporación de herramientas de conocimiento, espacios, canales, procedimientos y roles para compartir las lecciones aprendidas.

El Programa Conjunto alcanzó logros interesantes en cuanto a temas de empleo juvenil. A través del Ministerio de Relaciones Laborales se desarrolló una serie de consultas en terreno con jóvenes y organizaciones juveniles, así como con instituciones públicas que permitieron un diagnóstico o análisis situacional sobre empleo juvenil en el país. Dicho estudio permitió la elaboración de la estrategia nacional de empleo, por primera vez incluye de manera exclusiva al grupo poblacional de los jóvenes. Dicha estrategia podría ser incluso elevada a plan nacional de empleo si se contara con el apoyo del Ministerio Coordinador de la Producción

El proceso de elaboración de dicha estrategia le permitió al Ministerio de Relaciones Laborales y a otras instituciones un acercamiento a organizaciones juveniles y líderes, que anteriormente no se había dado en el país. Todo esto le generó una retroalimentación directa al ministerio para replantear sus servicios y ratificar la necesidad de programas exclusivamente dirigidos a los jóvenes. Asimismo se les permitió a los jóvenes conocer la apertura del estado, entablar diálogo y concretar el proceso de proyectos específicos. Es importante destacar que el Ministerio de Relaciones Laborales está implementando en 2013 diferentes proyectos de continuidad tales como el programa Mi Primer empleo, el programa de servicio civil ciudadano y el programa jóvenes productivos, como proyectos de utilidad a los avances en el marco del programa conjunto.

De esta manera se han generado insumos para el “Plan de Articulación Nacional sobre Empleo Juvenil-PANEJ”, que unido a procesos locales como la Ordenanza Provincial que será replicada por el MRL en la provincia de Pichincha y otras.

Otra área donde hubo resultados de la temática de empleo fue el fortalecimiento del servicio público de empleo. A este respecto, el PC JEM Ecuador permitió ampliar la inclusión laboral para jóvenes a través de la conceptualización, construcción y puesta en marcha de la plataforma tecnológica que utiliza el Servicio Público de Empleo operada por la Red Socio Empleo www.socioempleo.gob.ec, para el proceso de vinculación oferta – demanda de empleo a nivel nacional. Tiene un enfoque de atención gratuita y preferente a diversos grupos prioritarios tales como: jóvenes, migrantes y personas con discapacidad. A la fecha de la evaluación, la plataforma del Servicio Público de Empleo registra un acumulado de 4.2 millones de visitas, se han registrado alrededor de 5.000 empresas y casi 600 instituciones del sector público, hay 365 mil usuarios buscadores de empleo registrados, de los cuales el 43% corresponden a jóvenes entre 18 y 29 años, constituyéndose en uno de los repositorios de información de talento humano más importantes del país.

En términos de apropiación el MRL dispuso personal de alto nivel a disposición del programa conjunto, involucrando la dirección de atención a grupos prioritarios, la subsecretaría empleo y la oficina del servicio público de empleo.

Debido a la premura en la ejecución del plan priorizado, no se diseñó o formalizó una estrategia de salida vinculante del programa conjunto. En la última fase de implementación se dedicaron los esfuerzos a cumplir con los productos priorizados pero no se logró poner en marcha medidas técnicas, políticas o financieras que garanticen la continuidad en algunos de los procesos estratégicos alcanzados en el marco del programa. El nivel de apropiación fue distinto entre instituciones lo cual se puede evidenciar con el hecho de que la SENPLADES no tiene conocimiento de proyectos de inversión que le den continuidad a los procesos del programa conjunto en 2013 (salvo los proyectos del MRL establecidos para el 2013). Asimismo cabe destacar que la SENAMI dejó de financiar el salario de la Gerente del PC en diciembre de 2012 y UNICEF ha tenido que suplir ese vacío pagando dicho salario en 2013.

La mayor apropiación del PC pudo evidenciarse en el nivel local y regional donde entidades y organizaciones han incorporado procesos y herramientas desarrolladas en el marco del PC JEM. Por ejemplo el modelo de gestión del emprendimiento juvenil se encuentra institucionalizado con apoyo de gobiernos provinciales que han destinado recurso humano, físico y financiero para apoyar las ADEL, asimismo, las ADEL como CORPODET han puesto recursos propios por U\$ 200.000 para apoyar iniciativas del JEM, ACUDIR ha replicado formaciones de una meta inicial de 29 a 400 capacitaciones, los municipios también están apoyando los centros cantonales de emprendimiento y las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario ya cuentan con líneas financieras de apoyo a los jóvenes, habiendo distribuido USD 2'500.000 del PNFPEES.

A nivel nacional cabe destacar el apalancamiento de recursos por parte del PNFPEES que con un presupuesto inicial de USD400.000 llegó a invertir USD2'500.000 aproximadamente, asimismo el Ministerio inclusión MIES, que antes del PC JEM manifestaba un déficit institucional de apoyo a la juventud migrante, y luego de este se han desarrollado diagnósticos y diferentes actividades de capacitación así como relaciones institucionales (caso articulación ENIPLA – MCDS), también cabe

destacar la replicación a nivel nacional o incidencia en política pública MIES con las cartillas de salud sexual que ahora son extendidas a nivel nacional por el Ministerio.

En definitiva un logro del PC es el empoderamiento del Ministerio de Inclusión Económica y Social con su rol rector de la Juventud, en cuanto a procesos de formación juvenil, generación de módulos formativos, procesos de transferencia a Jóvenes en situación de vulnerabilidad que se han multiplicado de los cantones de intervención del programa a un alcance nacional, productos específicos son el fortalecimiento de la Casa de la Juventud del Azuay, la construcción del Borrador de Ley de la Juventud, Atlas de la Juventud, Informe de la Juventud, como insumos para la formulación de políticas públicas dirigidas a los jóvenes.

Un resultado clave del Programa fue la producción de estadísticas y sistemas de información en el tema de migración. Por una parte se desarrolló el SIM que ha tenido varios impactos como la reducción de costos al registrar usuarios que ya han solicitado asistencias a la SENAMI con lo cual se evita el doble o triple pago de asesorías y ayudas a migrantes. Otro efecto ha sido la reducción en los tiempos de atención porque anteriormente se hacía de manera física o documental (en papel) y ahora se hace con un sistema de colaboración en línea. La información se actualiza en línea y se desagrega por fecha, servicio, coordinación (nacional o internacional), género, edad o tipo de atención, lo cual permite una mejor toma de decisión al interior de la SENAMI. Antes del PC la información podría demorarse hasta 3 meses para su consolidación y reporte, y ahora se hace de manera instantánea, lo cual ha tenido gran aceptación y distintas entidades han manifestado el interés de contar con un sistema similar (p.e. Cancillería y Embajadas). El sistema es de gran utilidad pero el equipo técnico encargado de su actualización y gestión ha sido desvinculado por la finalización de contrato con la terminación del PC, lo cual es un grave riesgo de sostenibilidad porque el sistema se ha dejado en manos del técnico SENAMI en TIC, quien conoce de informática pero desconoce la esencia de la información en migración, su proceso de producción o análisis y el marco legal.

El SiMigración es otro sistema de información que recopila estadísticas nacionales de movimientos migratorios, incluido en el SIISE, con estándares estadísticos SENPLADES, lo cual lo hace útil para la formulación de política pública, la investigación y elaboración de diagnósticos.

En términos de empoderamiento y liderazgo juvenil también hay logros destacables. Distintas fuentes han señalado una mayor apropiación por parte de los jóvenes exigiendo cuentas a las instituciones, los colegios replican procesos de sensibilización de la casa juventud con recursos propios, de ésta manera los jóvenes han adquirido criterio político para la votación en los comicios electorales, se considera que tienen voz en diferentes espacios, hay un cambio positivo de actitudes y se ha reducido su timidez. Ahora hay organizaciones juveniles fortalecidas y funcionando que aprovecharon los buenos materiales provistos por el PC JEM e incluso fotocopian los módulos para su multiplicación. Uno de los logros más importantes del Programa es precisamente el proceso de articulación interinstitucional que se ha generado en las 3 provincias de intervención del JEM, en donde se han constituido tres mesas interinstitucionales de Juventud.

Productos desarrollados por componente

A continuación se enumeran algunos de los productos específicos desarrollados por el PC JEM:

Producto 1.1 GAD comprometidos y con capacidad para la gestión del desarrollo económico territorial endógeno enfocados a mejorar sus capacidades técnicas para promover y generar trabajo decente en los sectores identificados con mayor potencial.

- Planes de negocio ejecutándose dentro de los sectores con potencial de sus provincias.
- 3 ADEL aplican herramientas para la generación de empleo y emprendimiento juvenil. Tres metodologías para el emprendimiento juvenil fueron apropiadas por las agencias de desarrollo económico local (Adels): 1. planifique su empresa - PEN-, 2. inicie su empresa – ISUN, 3. maneje su empresa – MESUN. Cabe destacar que ACUDIR en Azuay trabajó en red con los centros de emprendimiento de la provincia constituyendo una Red de Emprendimiento
- 4 planes estratégicos en los centros de emprendimiento cantonales Azuay
- 180 técnicos locales formados en metodologías de generación, planificación de empresas y mejora de negocios en marcha
- 15 GAD'S cantonales y provinciales trabajando en red para fortalecer el empleo y el emprendimiento juvenil.
- En El Oro se multiplicó el programa jóvenes emprendedores a cinco cantones adicionales como un efecto de replicación (Marcabelí, Huaquillas, Piñas, Chilla, Arenillas)

1.2 Instaladas, articuladas y fortalecidas las capacidades locales públicas, privadas y comunitarias que implementan programas de capacitación y AT para la generación de trabajo decente y emprendimientos juveniles

- El Servicio Público de Empleo del Ministerio de Relaciones Laborales, Programa Municipal del Empleo de Cuenca y cuatro servicios de colocaciones del Azuay, implementan metodologías de Motivación Útil para la Búsqueda de Trabajo, para lo cual se formaron como capacitadores a 76 funcionarios
- 2910 jóvenes formados en las tres provincias en los temas de emprendimiento y trabajo juvenil.
- 91 jóvenes recibieron crédito del PNFPEES
- 9 jóvenes tienen su negocio en marcha con apoyo del PC JEM y ADEL

1.3 Creados y fortalecidos servicios financieros locales para emprendimientos económicos de jóvenes con énfasis en género, etnia y grupos vulnerables

- 11 Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario de las 3 provincias fortalecidas y operando líneas de crédito para jóvenes
- Dos líneas de crédito de segundo piso para emprendimientos juveniles: 1.- línea de crédito de emprendimiento juvenil, 2.- capital de riesgo¹³

¹³ El fondo de garantía es un servicio financiero que se pone a consideración de los jóvenes pero que ya estuvo diseñado en el previo por el PNFPEES.

- Productos financieros de primer piso para el financiamiento de emprendimiento juvenil: 1. mi futuro, 2. Emprendedor juventud y COOPAC en acción, 3. jóvenes emprendedores Gonzanama confía en la juventud emprendedora, y 4. emprendimiento juvenil
- Herramienta de evaluación de planes de negocios desarrollada con el PNFPEES y las 3 ADEL
- El PNFPEES ha invertido \$2'500.000 de sus propios recursos a través de varias líneas de financiación para emprendimientos juveniles

1.4 Establecido el acceso y vinculación con mercados potenciales y dinámicos para los emprendimientos de jóvenes que se impulsen en el marco del programa

1.5 Tejido empresarial urbano y rural local ha institucionalizado la coordinación de los servicios públicos y privados de generación de empleo/emprendimiento digno para la juventud

- Modernizada la plataforma tecnológica del Servicio Público de Empleo – Red Socio Empleo para el proceso de vinculación oferta – demanda , servicio gratuito con énfasis en jóvenes y otros grupos de atención prioritaria
- 6 Cadenas productivas fueron priorizadas dentro de las provincias de Azuay Loja y El Oro
- Tres redes provinciales quedaron funcionando como apoyo inter institucional a los jóvenes en Azuay ,Loja y El Oro, con presupuesto definido

Producto 2.1: El Plan Nacional de Empleo Juvenil, el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y las políticas de inclusión económica y social, ejecutándose y articuladas con los planes y estrategias de desarrollo local y el Plan Nacional para el Buen Vivir.

- Diseño participativo y proceso de gestión de la Propuesta de Ordenanza Provincial de Azuay para el empleo juvenil, presentada en Comisión General de Sesión de Cámara Provincial y con diferentes medidas administrativas para su aplicación
- Política Pública para el Financiamiento de Emprendimiento juvenil en implementación
- Propuesta para la Transversalización de la política migratoria en el Gobierno
- Fortalecimiento de la Casa del Migrante con metodologías y salas Virtuales en Loja y Azuay

Producto 2.2: Fortalecidas las capacidades del MCDS, MRL, SENAMI, MIES y la banca pública nacional para la descentralización, apoyo y ejecución articulada de las políticas enfocadas en empleo juvenil y migración.

- El Servicio Público de Empleo del MRL ha fortalecido las capacidades de sus funcionarios en motivación para la búsqueda de trabajo (formación de formadores) a través de la Red Socio Empleo y de la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios
- Generación de insumos para la formulación del Plan de Acción Nacional de Empleo Juvenil – PANEJ
- Estado de Arte en tema de Juventud, empleo, Migración y Participación Juvenil
- Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (SENPLADES)
- Sistema Informático Institucional de la SENAMI
- Sistema de Información Si Migración

Producto 3.1: Mejorado el marco normativo y reforzada la capacidad de las instituciones públicas de protección, defensa y restitución de los derechos de la población juvenil, especialmente en relación con sus derechos laborales y el hecho migratorio.

- Borrador propuesta para la ley de migraciones internacionales validada por la SENAMI

- Protocolo binacional Ecuador Perú, para la Atención a Víctimas de Trata con una caja de herramientas incluye el Manual de Trata en Frontera Sur
- Mesa Bi-Nacional conformada y actualmente se incluye el tema de trata de personas en la Agenda
- 120 funcionarios de Ecuador y Perú capacitados y trabajando conjuntamente la Trata de Personas
- 2 Encuentros Binacionales Ecuador-Perú desarrollados para la construcción de un Protocolo de Atención a Víctimas de Trata de Personas con participación de 120 personas de diferentes instituciones
- Diagnostico en temas de Trata en frontera Sur, (Loja, El Oro, Zamora)

Producto 3.2: Reforzada la capacidad de la población juvenil para el ejercicio y la exigibilidad de sus derechos frente a las condiciones de inequidad.

- 3 Redes provinciales Juveniles (Azuay-Loja y El Oro), participando de manera incluyente con jóvenes rurales, Afro descendientes, Indígenas, grupos LGBT, Grupos de atención prioritaria y otros
- Fortalecidas 35 Organizaciones Juveniles con módulos para la formación juvenil

Producto 3.3: Fortalecida la capacidad del sector privado y de trabajadores para asumir su rol como agentes de desarrollo territorial, a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo y el respeto de los derechos laborales de la juventud.

- Aportes a la normativa legal de Ordenanza provincial por el empleo juvenil, incluyendo incentivos a las empresas y otros que canalicen espacios laborales dirigidos a jóvenes en buenas condiciones
- Agenda Intersindical para la Promoción del Trabajo Juvenil Decente, construida de manera participativa con cuatro confederaciones sindicales (CEOLS, CEDOCUT, CTE, UGTE)
- Red Intersindical de Migraciones Laborales y Trabajo Decente – RIEM en la que participan cuatro confederaciones sindicales, con el fin de apoyar desde los sindicatos a los trabajadores migrantes y el trabajo decente de la población joven

En términos de sostenibilidad la evaluación ha identificado varios indicios de continuidad en los principales productos y resultados del PC JEM. Una muestra de ello es el Modelo de articulación de actores que se ha concebido a partir de política pública e institucionalización nacional con la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, que continuará trabajando de la mano con los niveles regionales y locales, recibiendo los insumos de las ADEL, los GAD y redes territoriales.

El programa ha desarrollado insumos para formular la política pública y programas específicos de apoyo a jóvenes específicamente, y también ha favorecido la capacidad de las organizaciones sociales para la promoción y defensa de los derechos juveniles.

Asimismo todo el trabajo realizado en el tema de empleo juvenil, si bien no se llegó a un Plan Nacional si se dejaron insumos clave, motivación y voluntad política por parte del MRL y una serie de productos clave que continuarán en el tiempo bajo el impulso del Ministerio. El MIES ha apropiado temas como los que se desarrollaron con las cartillas de capacitación y los está haciendo extensivos a todo el país. Los sistemas de información que se han implementado han probado su utilidad y por ende la necesidad de darles continuidad por parte de la SENAMI. En general se considera que los principales resultados son sostenibles a pesar de la alta rotación institucional en el Ecuador.

3. Lecciones aprendidas

- El Programa Conjunto demostró la necesidad del trabajo con los jóvenes como una prioridad nacional para un desarrollo inclusivo y de largo plazo en el Ecuador.
- El rol y las capacidades en la coordinación son fundamentales para el éxito del programa. Se debe contar con múltiples características como el liderazgo, empoderamiento, un enfoque mixto entre técnico y político y con capacidad de trabajo en el nivel local, así como la capacidad de interlocución con agencias y entidades.
- La definición de liderazgo en agencias-instituciones debe ser técnica, no política (capacidad técnica, presencia territorial, liderazgo sectorial, experiencia, etc.)
- El involucramiento de todas las fuerzas vivas (jóvenes, autoridades, organizaciones, entidades) es vital para que el diseño y la implementación de los proyectos tengan mayor impacto, debido a una mejor retroalimentación desde diferentes puntos de vista. La participación de diferentes grupos genera mayor integración, eficiencia, dinamismo y tejido social.
- La Evaluación permitió observar como una gran lección aprendida que el diseño del Programa Conjunto es eficaz y eficiente cuando se realizan los ajustes para enfocarse en resultados y productos priorizados.
- Las temáticas de Juventud, Empleo y Migración necesitan que la cooperación internacional trabaje con un criterio multidimensional para abordar integralmente la problemática tratada.
- Al inicio de los programas la consulta y comunicación constante con los grupos meta es vital para comunicar el alcance, los compromisos de las partes, los roles o responsabilidades y las expectativas. Es muy importante para la fase de diseño se cuente con el tiempo suficiente para involucrar a todas las partes relevantes.
- Los procesos de capacitación a jóvenes en regiones vulnerables deben ser continuos con promotores locales en terreno. La capacitación debe ser práctica y no tanto teórica, se debe “aprender haciendo”.
- Antes de iniciar los programas es muy importante definir los factores de éxito y medirlos en una línea de base que se calcule al inicio del programa y posteriormente. Estos factores pueden incluir aspectos de ingresos, gestión de negocios, incidencia pero también aspectos sociales cualitativos como participación juvenil, empoderamiento de jóvenes, fortalecimiento organizacional o arraigo. Todo esto para comparar la situación inicial y final en aspectos tangibles e intangibles.

4. Conclusiones

A nivel general el evaluador concluye que este programa se cerró en el momento en el que mejor se estaban desarrollando los procesos y resultados. La presión por lograr resultados en la última fase y el esfuerzo por priorizar las acciones, hicieron el programa tomar una dinámica positiva y mejorara su desempeño con productos de calidad. Sin embargo, la falta de un tercer desembolso redujo la continuidad en algunos procesos como el acompañamiento a los emprendimientos juveniles en terreno, la incidencia política pública regional (propuesta de ordenanza en Azuay) o a nivel nacional con el plan nacional de empleo joven.

El diseño estratégico del programa y su visión macro fueron pertinentes por abordar de una manera integral una problemática de diferentes matices. Sin embargo el alcance fue ambicioso dadas las restricciones de tiempo y recursos, asimismo a nivel de actividades, productos y resultados el diseño fue muy vasto y poco claro en la hoja de ruta. En otras palabras la ruta establecida es la correcta para una solución estructural de la problemática, pero requería mayores recursos y tiempo para su óptimo desarrollo.

El PC rediseñó su orientación con un plan priorizado que le dio mayor agilidad y sinergia en el desarrollo de su operación durante la última fase (desde 2011). El enfoque territorial que se dio tras la reorientación estratégica del PC permitió resultados destacables. En este sentido, la evaluación concluye que a pesar de la falta del tercer desembolso, las dificultades de ejecución y falta de articulación, el PC JEM no fue un programa fallido porque desarrolló una serie de productos y resultados clave, de utilidad y gran aceptación.

La programación conjunta fue la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo identificados, sin embargo la falta de claridad de roles, la débil coordinación en la primera fase, el poco liderazgo institucional, la reducida articulación de esfuerzos y la amplitud de actividades no permitieron un nivel óptimo de trabajo conjunto alrededor del programa.

A pesar de que el PC requirió una extensión sin costo para terminar de ejecutar los recursos remanentes del segundo desembolso, la ejecución financiera fue insuficiente teniendo en cuenta que se necesitaron cuatro años para ejecutar el presupuesto de dos. En este proceso de ejecución, cabe destacar que el PC logró apalancar exitosamente recursos en diferentes niveles y de diferentes sectores para apoyar las iniciativas promovidas.

El programa conjunto fue exitoso en el logro de productos priorizados, aportando soluciones en cuanto a la participación juvenil, su emprendimiento, acceso a líneas de financiación específicas, incidencia en política pública y sobre todo en cuanto a la visibilización de su situación. Éstos resultados se constituyen en un aporte clave para la situación diagnosticada y para el logro de los objetivos establecidos en la ventana temática.

La satisfacción de los/las jóvenes con los productos y actividades del PC han sido un logro destacable del programa y es importante destacar que el modelo de gestión del emprendimiento a nivel local se convierte en un legado que debería ser más difundido por su desconocimiento.

La sostenibilidad de los resultados del Programa es heterogénea en términos económicos, técnicos, políticos y sociales. La mayoría de productos han sido apropiados por su utilidad y existen perspectivas de continuación una vez terminado el PC, sin embargo hay algunos procesos específicos de emprendimiento que requieren esfuerzos adicionales, posteriores al PC, para que se materialicen y se conviertan en experiencias exitosas y replicables.

5. Recomendaciones

Al FODM

- La regla de 70% de ejecución anual para el desembolso de recursos es positiva por buscar una mayor ejecución pero también es contraproducente por varias razones, como por ejemplo que se desarrollen actividades de manera apresurada (contrataciones, ejecución, etc.) con el ánimo de no perder los recursos del siguiente desembolso, la ejecución financiera no es buen indicador de los avances porque muchas actividades estratégicas como el cabildeo, incidencia, fortalecimiento, no conllevan recursos necesariamente, adicionalmente es una medida que puede afectar la articulación agencial o visión conjunta porque ninguna agencia quiere quedar rezagada en ejecución y puede tomar la iniciativa de manera individual para no reflejar un mal desempeño en los informes.
- La identificación de iniciativas a ser financiadas por concurso, en el papel, no es tan eficaz como otras alternativas (p.e. recursos de preinversión, proyectos piloto, etc.)
- El plazo para programas que buscan alcanzar los ODM y aportar a la reforma de la ONU debe ser de 4-5 años (mayor fase identificación - diseño y fase de cierre)
- El Rol mixto del coordinador debe estar claramente estipulado en los TdR, solicitando una amplia experiencia técnica y cargos de toma de decisión clave para garantizar un enfoque técnico y político
- La elaboración de líneas de base y sistemas de M&E deben ser prioridad desde el diseño de los programas

Al Estado

- Las agencias de desarrollo local deben difundir, capacitar y vincular emprendimientos al sistema de compras inclusivas nacional, amparado en la ley de economía popular y solidaria #444 / #648 www.ieps.gob.ec
- Debido al nivel de innovación de los emprendimientos juveniles, el análisis de viabilidad- estudio de mercado a ideas nuevas debe ser más exhaustivo y riguroso, debido a que las encuestas de percepción pueden ser limitadas en cuanto a productos y servicios novedosos.
- La corporación de finanzas populares con el apoyo del Instituto de Economía Popular y Solidaria y las agencias locales de desarrollo, deben difundir las herramientas de financiación existentes e implementar herramientas y procesos ágiles de capacitación para los jóvenes en cuanto al uso de recursos para una óptima inversión. Esto incluye, análisis de costos, identificación de puntos de equilibrio, cálculo de flujo de caja, acompañamiento en la adquisición de bienes o servicios, etc.
- La evaluación considera que la mejor línea de financiación a emprendimientos juveniles es la figura del capital en riesgo, adicionalmente también puede contemplarse la implementación de capital semilla o donación **informada a jóvenes**

- La sostenibilidad es vital en **todos** los procesos priorizados, la evaluación destaca algunos procesos estratégicos de mayor sensibilidad en el corto plazo:
 - Se recomienda elevar la estrategia de empleo nacional al nivel de Plan Nacional de Empleo con el apoyo de SENPLADES, MCP, MRL
 - Es de suma urgencia garantizar un apoyo inmediato a los emprendimientos juveniles débiles y que se enfoque el acompañamiento técnico y capacitación por parte de las ADEL en temas de análisis financiero, mejoramiento de negocio, capacitación sectorial, costos y mercadeo.
 - De manera conjunta con el PNUD se recomienda apoyar la discusión y/o implementación de la propuesta de ordenanza provincial Azuay
 - Se recomienda que la Secretaría Nacional del Migrante mantenga en el cargo al equipo técnico responsable del sistema de información Simigración, esto se debe a que además del conocimiento técnico en sistemas para administrar el software, se requiere continuidad y un manejo conceptual y legal del mismo.
- De manera conjunta con el PNUD, las instituciones de nivel nacional y local, se deben apoyar los centros cantonales de emprendimiento y asimismo se recomienda articular las 3 ADELs provinciales vinculadas al PC JEM.
- Como una estrategia de visibilidad y replicación se recomienda la identificación y registro de experiencias sobresalientes para divulgar las historias exitosas que se desarrollaron en el marco del programa conjunto, específicamente en cuanto a emprendimientos juveniles.

A las agencias de Naciones Unidas

- Es indispensable tener una reunión formal de alto nivel con todas las entidades y agencias en donde se visibilicen los resultados estratégicos del PC y se busquen compromisos formales de sostenibilidad en cada caso
- El consultor considera que es necesario un período de cierre posterior al PC durante el cual se gestionen unos mínimos fundamentales para la sostenibilidad de procesos sensibles del programa conjunto. Para esto se recomienda un período de 2 a 3 meses en donde se mantenga a la gerente del PC y se acuerde una hoja de ruta para los procesos estratégicos del PC y se formalicen acuerdos institucionales.
- El diseño de programas en el futuro debe tener un número limitado de actividades y sub actividades, en donde los productos resultantes se complementen de manera clara
- En futuros programas de desarrollo se recomienda que haya un claro enfoque territorial que privilegie el logro de resultados y productos tangibles en lo local, como mecanismo de orientación y priorización de las intervenciones.
- En proyectos de cooperación con el Estado es recomendable establecer convenios “candado” para la continuidad de procesos a pesar de la rotación institucional en el Ecuador (p.e. Convenios Banco Mundial)

Anexos

Documentos consultados

Contexto del F-ODM

- Documento Marco del F-ODM
- Resumen del marco de seguimiento y evaluación e indicadores comunes
- Indicadores temáticos generales
- Estrategia de seguimiento y evaluación
- Estrategia de comunicación y promoción
- Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del F-ODM

Documentos específicos del programa conjunto

- Documento del programa conjunto: marco de resultados y marco de vigilancia y evaluación
- Documentos y expedientes de proyectos y acciones puntuales, cartas de entendimientos y acuerdos entre socios locales, nacionales y de la ONU y planes de trabajos territoriales
- Informes de misión del Secretariado
- Informes trimestrales
- Informes breves de seguimiento
- Informes de seguimiento semestrales
- Informes anuales
- Plan de Trabajo Anual
- Información financiera (Oficina de fondos fiduciarios de donantes múltiples)
- Videoevaluación participativa realizada en el marco de la Evaluación País por los jóvenes de las tres provincias de intervención

Otros documentos o información nacionales

- Plan Nacional para el Buen Vivir
- Planes Sectoriales de Desarrollo
- Planes Locales de Desarrollo de los Territorios de Intervención
- Evaluaciones, exámenes o informes internos realizados por el programa conjunto
- Documentos o informes pertinentes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local y nacional
- Documentos o informes pertinentes sobre la ejecución de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra en el país
- Documentos o informes pertinentes sobre la iniciativa “Una ONU”, Unidos en la acción

Listados de personas consultadas

(Ver anexo en documento aparte)

Agenda de evaluación

Vista de agenda para las entrevistas de levantamiento de información en el marco de la Evaluación Final del PC JEM/F-ODM en el Ecuador

Día/Hora	21	22	23	24	25	26	27	28	01-mar	
8:00			Emprendimientos Azuay	Reunión con Coordinadora Provincial PC JEM		Reunión Gerente PC JEM	Reunión con CORPODET	Reunión con el PNUD	Debriefing de la misión OCR	
8:30	OCR									
9:00		MRL								
9:30	UNICEF (Berenice Cordero)					Reunión con ADEL Loja	Reunión MIES	Evento de cierre del PC JEM / Gerencia propondrá reuniones entrevistas con actores claves en este tiempo		
10:00		Mies								
10:30	UNICEF (Nadya Vázquez)									
11:00									OIM	Reunión de Grupo de Referencia
11:30										
12:00	Grupo de Referencia	Finanzas Populares				Reunión con Municipio de Loja	Reunión con la Casa de la Juventud			
12:30									Reunión con el UNFPA	
13:00										
13:30	Mediodía				Emprendimientos Loja	Mediodía				
14:00	Mediodía					Mediodía				
14:30	Mediodía					Mediodía				
15:00		SENPLADES						Reunión con el Municipio de Pasaje y jóvenes emprendedores /as	Reunión con OIT	
15:30	SENAMI (Giovana Tipán)					Reunión MIES/ Jóvenes de Loja	Reunión con la Viceprefectura			
16:00										
16:30	(SENAMI) Juan Pedro Peralta	SETECI						Reunión con AECID		
17:00										
17:30		Viaje a Cuenca			Viaje a Cuenca	Viaje a El Oro				
18:00										

Cronograma de evaluación

CRONOGRAMA EVALUACIÓN	FEBRERO				MARZO				ABRIL			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Análisis documental - Elaboración del marco metodológico - infome inicial												
Misión en Campo			18 - 28 Feb.									
Elaboración del Informe final (borrador)					15 días							
Comentarios al borrador							10 días					
Realización de ajustes al borrador del informe								5 días				

Matriz de evaluación

Crterios y preguntas de evaluación	Asuntos clave	Fuentes de información
Nivel de diseño		
Pertinencia: El grado en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son coherentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país y los Objetivos de Desarrollo del Milenio		
a) ¿En qué medida fueron pertinentes el diseño y estrategia de este programa conjunto (incluyendo pertinencia en función de los ODM, UNDAF, prioridades nacionales, participación de contrapartes y apropiación nacional en el proceso de diseño)?	Alineación de objetivos Nivel de participación Proceso de formulación	Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, Instituciones públicas nacionales
b) ¿En qué medida y de qué forma contribuyó el programa conjunto a abordar las necesidades (socioeconómicas) y los problemas determinados en la etapa de diseño?	Articulación PC Estructura de gobernanza PC Esquemas de M&E	
c) ¿En qué medida se realizaron conjuntamente el diseño, la ejecución, la vigilancia y la evaluación del programa? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos).	Coherencia Pertinencia Alcance del diseño	
d) ¿Hasta qué punto fue la programación conjunta la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?	Fortalecimiento organizacional Fortalecimiento institucional Generación de espacios Gobernabilidad	
e) ¿En qué medida agregaron valor los asociados en la ejecución que participaron en el programa conjunto para resolver los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?	Articulación PC Estructura de gobernanza PC Esquemas de M&E	
f) ¿Hasta qué punto, y concretamente cómo, facilitó el programa conjunto el diálogo directo entre los ciudadanos y el poder público local (gobiernos nacional y locales e instituciones) sobre las políticas y prácticas relativas a los ODM?	Capacidades de visibilización y comunicación	
g) ¿En qué medida tuvo el programa conjunto una estrategia de vigilancia y evaluación útil y fiable que contribuyera a lograr resultados de desarrollo medibles?		
h) ¿Hasta qué punto utilizó el programa conjunto mecanismos de promoción, movilización social y comunicación para el desarrollo a fin de adelantar sus objetivos de política? ¿Contó el programa con una estrategia de promoción y comunicación útil y fiable? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del F-ODM, sección de promoción.)		

<p>i) En caso de que se haya modificado el programa, ¿reflejó los cambios necesarios? ¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación de medio término sobre el diseño del programa?</p>	<p>Alineación de objetivos Nivel de participación</p>	
Nivel de proceso		
Eficiencia: El grado en que los recursos o insumos (fondos, tiempo, recursos humanos, etc.) se han traducido en resultados.		
<p>a) ¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto (es decir, instrumentos; recursos económicos, humanos y técnicos; estructura institucional; corrientes de información; adopción de decisiones por la administración) fue eficiente respecto de los resultados para el desarrollo obtenidos?</p>	<p>Análisis de costo eficiencia Articulación PC Estructura de gobernanza PC</p>	<p>Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, Entidades públicas a nivel nacional y local, grupos beneficiarios</p>
<p>b) ¿Hasta qué punto fue la ejecución de una intervención del programa conjunto (grupo de organismos) más eficiente respecto de lo que habría sido en caso de la intervención de un solo organismo?</p>		<p>Entidades públicas, Beneficiarios, grupos locales</p>
<p>c) ¿En qué medida contribuyó la gobernanza del Fondo a nivel de programa (Comité de Gestión de Programa - CGP) y a nivel nacional (Comité Directivo Nacional - CDN) a la eficiencia y eficacia del programa conjunto? ¿Hasta qué punto fueron útiles estas estructuras de gobernanza para los fines del desarrollo, la implicación y el trabajo conjunto como "Una ONU"?</p>		<p>Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, Entidades públicas</p>
<p>d) ¿En qué medida y de qué forma aumentó o redujo el programa conjunto la eficiencia en la obtención de resultados y la entrega de productos?</p>		<p>Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, Entidades públicas, beneficiarios</p>
<p>e) ¿Qué tipo de metodologías de trabajo, instrumentos financieros y prácticas institucionales utilizaron los asociados en la ejecución para aumentar la eficiencia del trabajo conjunto como "Una ONU"?</p>	<p>Buenas prácticas de articulación Lecciones aprendidas</p>	<p>Agencias ONU</p>
<p>f) ¿Cuál fue el progreso del programa en términos financieros (montos comprometidos y ejecutados, total y por agencia, en unidades monetarias y en porcentaje)? En el caso de que se encontraran grandes discrepancias en el progreso financiero entre agencias, por favor, analizar y explicar estas diferencias.</p>	<p>Niveles de ejecución Capacidad/retos administrativos</p>	<p>Documentos clave</p>
<p>g) ¿A qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros y de gestión) hizo frente el programa conjunto y hasta qué punto afectaron su eficiencia?</p>		<p>Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, Entidades públicas</p>
<p>h) ¿En qué medida y de qué forma repercutió el examen de mitad de período en el programa conjunto? ¿Fue útil? ¿Aplicó el programa conjunto el plan de mejora?</p>	<p>Análisis del plan de mejora y recomendaciones</p>	<p>Documentos clave</p>
Implicación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo por los asociados nacionales y locales en las intervenciones de desarrollo		
<p>a) ¿En qué medida la población destinataria, los ciudadanos, los participantes y las autoridades locales y nacionales se apropiaron del programa, desempeñando un papel activo y eficaz en el mismo? ¿Qué modos de participación (liderazgo) impulsaron el proceso?</p>	<p>Apropiación Empoderamiento Participación en el proceso</p>	<p>Beneficiarios, grupos locales, autoridades</p>
<p>b) ¿Hasta qué punto y de qué forma repercutió la implicación o la falta de esta en la eficiencia y eficacia del programa conjunto?</p>	<p>Análisis costo eficiencia</p>	<p>Agencias ONU, Entidades públicas</p>

Nivel de resultados

Eficacia: El grado en que se han alcanzado los objetivos de la intervención para el desarrollo.

a) ¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto al logro de los resultados y productos del desarrollo previstos inicialmente o enunciados en el documento del programa? (incluir análisis detallado de: 1) productos y actividades, 2) resultados alcanzados).	Logro de resultados y metas	Agencias ONU, Entidades públicas
b) ¿Hasta qué punto y de qué forma contribuyó el programa conjunto:		
1. Al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a nivel local y nacional?	Contribución cualitativa a ODM	Beneficiarios, autoridades, ENTIDADES PÚBLICAS
2. Al logro de los objetivos establecidos en la ventana temática?	Logro de resultados y metas	Agencias ONU, ENTIDADES PÚBLICAS
3. Al mejorar la aplicación de los principios de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra? (analizar en referencia a las políticas, presupuestos, diseño y ejecución del programa conjunto)?	Articulación Generación de sinergias	Agencias ONU, ENTIDADES PÚBLICAS
4. Al logro de los objetivos de "Una ONU" a nivel nacional?		
c) ¿En qué medida tuvieron los resultados y productos del programa conjunto sinergias y coherencia en la obtención de resultados para el desarrollo? ¿Qué tipo de resultados se obtuvieron?		
d) ¿Hasta qué punto tuvo el programa conjunto efectos en los ciudadanos destinatarios?	Efectos cualitativos Cambios en la población	Beneficiarios, autoridades, ENTIDADES PÚBLICAS
e) ¿Se han determinado buenas prácticas, casos de éxito, experiencia adquirida o ejemplos que pueden duplicarse? Sírvase describirlos y documentarlos.	Gestión del conocimiento Buenas prácticas Lecciones aprendidas	Beneficiarios, autoridades, ENTIDADES PÚBLICAS, agencias ONU
f) ¿Qué tipos de efectos diferenciados está produciendo el programa conjunto según el género, la raza, el grupo étnico, o el entorno rural o urbano de la población beneficiaria, y en qué medida?	Enfoque diferenciado y ajustado a condiciones locales	Beneficiarios
g) ¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto al adelanto y el progreso del fomento de los procesos y resultados de la implicación nacional (el diseño y la aplicación de los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), entre otros)?	Logro de resultados y metas	Agencias ONU, ENTIDADES PÚBLICAS
h) ¿En qué medida ayudó el programa conjunto a intensificar el diálogo de los interesados/ciudadanos y/o su participación en las esferas de políticas y de desarrollo fundamentales?	Apropiación Empoderamiento Participación en el proceso	Beneficiarios, autoridades, ENTIDADES PÚBLICAS, agencias ONU
i) ¿En qué medida y de qué forma contribuyeron las recomendaciones de la evaluación intermedia en el logro de los resultados esperados?	Plan de mejora Análisis de las recomendaciones	

Sostenibilidad: Probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo.

a) ¿Hasta qué punto han tomado los órganos de adopción de decisiones y los asociados en la ejecución del programa conjunto las decisiones y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?	Apropiación institucional	ENTIDADES PÚBLICAS
b) A nivel local y nacional:		
1. ¿En qué medida apoyaron las instituciones nacionales y/o locales al programa	Apropiación Empoderamiento Participación en el proceso	Beneficiarios, grupos locales, autoridades
2. ¿Mostraron esas instituciones la capacidad técnica y el compromiso de liderazgo para seguir trabajando con el programa o para ampliarlo?	Transferencia de capacidades a nivel nacional y local	ENTIDADES PÚBLICAS, grupos locales
3. ¿Se ha creado y/o reforzado la capacidad operativa de los asociados nacionales?		

4. ¿Tuvieron los asociados capacidad financiera suficiente para mantener a lo largo del tiempo los beneficios generados por el programa?	Capacidad institucional	ENTIDADES PÚBLICAS
c) ¿En qué medida aumentaron u oscilaron las asignaciones del presupuesto nacional al sector concreto abordado por el programa?		
d) ¿Hasta qué punto ha contribuido el programa a crear mecanismos de diálogo entre los ciudadanos/la sociedad civil y el Estado que puedan mantenerse después del plazo del programa?	Apropiación Empoderamiento Participación en el proceso	Beneficiarios, grupos locales, ENTIDADES PÚBLICAS

GUIA DE ENTREVISTA SEMI ESTRUCTURADA

Evaluación Final Programa Conjunto

“Juventud, empleo y migración para la reducción de las inequidades en el Ecuador”

Introducción del evaluador

Hola, mi nombre es Oscar Huertas, yo soy el consultor externo que fue contratado para realizar la evaluación final del programa conjunto. Vengo desde Colombia para dar una mirada neutral y objetiva al desarrollo del programa, con el ánimo de reflexionar sobre los aciertos y desaciertos, las fallas y los logros en la implementación.

La información que le voy a solicitar durante esta entrevista es anónima así que por favor siéntase con toda la autonomía y tranquilidad de responder libremente.

Durante la entrevista vamos hablar sobre temas de pertinencia del programa, diseño, proceso de implementación, dificultades y logros.

Diseño

Preguntas principales	Preguntas adicionales	Aspectos a tener en cuenta
a) ¿En qué medida fueron pertinentes el diseño y estrategia de este programa conjunto?	Contrapartes: la actividad desarrollada por el programa conjunto es prioritaria? Hubo participación de su organización en el diseño y formulación? La institución ha invertido recursos propios en el desarrollo de la actividad? Las soluciones propuestas por el programa conjunto atienden a las necesidades identificadas?	Alineación de objetivos Nivel de participación Proceso de formulación
b) ¿En qué medida y de qué forma contribuyó el programa conjunto a abordar las necesidades (socioeconómicas) y los problemas determinados en la etapa de diseño?		
c) ¿En qué medida se realizaron conjuntamente el diseño, la ejecución, la vigilancia y la evaluación del programa?	Agencias, contrapartes: desde el inicio del programa hubo articulación de acciones? Hubo esfuerzos dispersos o duplicidad?	Articulación PC Estructura de gobernanza PC Esquemas de M&E
d) ¿Hasta qué punto fue la programación conjunta la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?	Agencias, contrapartes: las distintas agencias generaron un valor agregado? Cuál? Se hubiera podido implementar el programa con menos agencias? Porque? Grupos meta: hubo presencia de las agencias en terreno? Su rol fue sustantivo? Porque?	Coherencia Pertinencia Alcance del diseño
e) ¿En qué medida agregaron valor los asociados en la ejecución que participaron en el programa conjunto para resolver los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?		
f) ¿Hasta qué punto, y concretamente cómo, facilitó el programa conjunto el diálogo directo entre los ciudadanos y el poder público local sobre las políticas y prácticas relativas a los ODM?	Grupos meta: el programa le permitió espacios de diálogo con las autoridades locales? Que tipo de canales se crearon a partir del programa conjunto?	Fortalecimiento organizacional Fortalecimiento institucional Generación de espacios Gobernabilidad
g) ¿En qué medida tuvo el programa conjunto una estrategia de vigilancia y evaluación útil y fiable que contribuyera a lograr resultados de desarrollo medibles?	Agencias, contrapartes: usted tenía información actualizada sobre los avances del programa (en otras áreas distintas a la suya)? Conoce usted los indicadores del programa conjunto? La información de monitoreo sirvió para la toma de decisiones efectiva? Como?	Articulación PC Estructura de gobernanza PC Esquemas de M&E
h) ¿Hasta qué punto utilizó el programa conjunto mecanismos de promoción, movilización social y comunicación para el desarrollo a fin de adelantar sus objetivos de política? ¿Contó el programa con	Beneficiarios: dígame cuáles fueron las agencias e instituciones que participaron en el PC? Sabe de dónde provienen los recursos del PC? Qué sabe sobre los ODM? Cuáles son los objetivos del	Capacidades de visibilización y comunicación

una estrategia de promoción y comunicación útil y fiable? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del F-ODM, sección de promoción.)	PC JEM?	
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------	--

Proceso

Preguntas principales	Preguntas adicionales	Aspectos a tener en cuenta
a) ¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto fue eficiente respecto de los resultados para el desarrollo obtenidos?	Agencias: contrapartes: grupos meta: las actividades se desarrollaron a tiempo? Hubo demoras? De cuánto? Niveles de ejecución financiera	Análisis de costo eficiencia Articulación PC Estructura de gobernanza PC
b) ¿Hasta qué punto fue la ejecución de una intervención del programa conjunto (grupo de organismos) más eficiente respecto de lo que habría sido en caso de la intervención de un solo organismo?	Las distintas agencias generaron un valor agregado? Cuál? Se hubiera podido implementar el programa con menos agencias? Porque? El programa fue eficiente en términos de inversión-resultados?	
d) ¿En qué medida y de qué forma aumentó o redujo el programa conjunto la eficiencia en la obtención de resultados y la entrega de productos?		
e) ¿Qué tipo de metodologías de trabajo, instrumentos financieros y prácticas institucionales utilizaron los asociados en la ejecución para aumentar la eficiencia del trabajo conjunto como "Una ONU"?	El PC identificó los cuellos de botella? Qué soluciones se dieron para superarlos? Hubo articulación de acciones? Hubo esfuerzos dispersos o duplicidad?	Buenas prácticas de articulación Lecciones aprendidas
g) ¿A qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros y de gestión) hizo frente el programa conjunto y hasta qué punto afectaron su eficiencia?		Niveles de ejecución Capacidad/retos administrativos
a) ¿En qué medida la población destinataria, los ciudadanos, los participantes y las autoridades locales y nacionales se apropiaron del programa, desempeñando un papel activo y eficaz en el mismo? ¿Qué modos de participación (liderazgo) impulsaron el proceso?	¿En qué medida la población destinataria, los ciudadanos, los participantes y las autoridades locales y nacionales se apropiaron del programa, desempeñando un papel activo y eficaz en el mismo? ¿Qué modos de participación (liderazgo) impulsaron el proceso?	Beneficiarios, grupos locales, autoridades

Resultados

a) ¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto al logro de los resultados y productos del desarrollo previstos inicialmente o enunciados en el documento del programa? (incluir análisis detallado de: 1) productos y actividades, 2) resultados alcanzados).		Logro de resultados y metas
b) ¿Hasta qué punto y de qué forma contribuyó el programa conjunto:		
1. Al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a nivel local y nacional?		Contribución cualitativa a ODM
2. Al logro de los objetivos establecidos en la ventana temática?		Logro de resultados y metas
3. Al mejorar la aplicación de los principios de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra? (analizar en referencia a las políticas, presupuestos, diseño y ejecución del programa conjunto)?	A nivel institucional ¿Cuáles fueron los principales resultados del PC? ¿Cuáles fueron los cambios más notables? ¿En los emprendimientos se ha alcanzado el punto de equilibrio? ¿Cuál es el nivel de ingresos-egresos? ¿Cuál ha sido el valor aportado por el PC?	Articulación Generación de sinergias
4. Al logro de los objetivos de "Una ONU" a nivel nacional?	Las organizaciones juveniles se han empoderado? Cómo? En qué espacios participan ahora que antes no?	
c) ¿En qué medida tuvieron los resultados y productos del programa conjunto sinergias y coherencia en la obtención de resultados para el desarrollo? ¿Qué tipo de resultados se obtuvieron?		
d) ¿Hasta qué punto tuvo el programa conjunto efectos en los ciudadanos destinatarios?	A partir del programa se han incrementado los ingresos? En qué medida? Ha habido mayor acceso a empleo? Qué apoyos se han recibido? Cuáles han sido los cambios en su vida? Cuál es su percepción frente a la migración?	Efectos cualitativos Cambios en la población
e) ¿Se han determinado buenas prácticas, casos de éxito, experiencia adquirida o ejemplos que pueden duplicarse? Sírvase describirlos y documentarlos.	Buenas prácticas, casos de éxito, experiencia adquirida o ejemplos que pueden duplicarse	Gestión del conocimiento Buenas prácticas Lecciones aprendidas
f) ¿Qué tipos de efectos diferenciados está produciendo el programa conjunto según el género, la raza, el grupo étnico, o el entorno rural o urbano de la población beneficiaria, y en qué medida?	Cómo ha asumido el PC el impacto diferenciado entre hombres y mujeres? Cuál ha sido la estrategia? Ha habido acciones afirmativas?	Enfoque diferenciado y ajustado a condiciones locales
Sostenibilidad:		
a) ¿Hasta qué punto han tomado los órganos de adopción de decisiones y los asociados en la ejecución del programa conjunto las decisiones y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?	¿Hasta qué punto ha contribuido el programa a crear mecanismos de diálogo entre los ciudadanos/la sociedad civil y el Estado que puedan mantenerse después del plazo del programa? ¿En qué medida apoyaron las instituciones nacionales y/o locales al programa? ¿Mostraron esas instituciones la capacidad técnica y el compromiso de liderazgo para seguir trabajando con el programa o para ampliarlo?	Apropiación institucional

Términos de referencia de la evaluación

TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACIÓN FINAL DEL PROGRAMA CONJUNTO DEL F-ODM “JUVENTUD, EMPLEO Y MIGRACIÓN PARA LA REDUCCIÓN DE LAS INEQUIDADES EN EL ECUADOR”

CONTEXTO GENERAL DEL FONDO PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (F-ODM)

En diciembre de 2006 el PNUD y el Gobierno de España celebraron un importante acuerdo de asociación por la suma de 528 millones de euros con el objeto de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo por medio del sistema de las Naciones Unidas. Además, el 24 de septiembre de 2008 España prometió 90 millones de euros para el establecimiento de una ventana temática sobre infancia y nutrición. El F-ODM presta apoyo a programas conjuntos que duplican experiencias piloto satisfactorias y tienen repercusiones en la formulación de políticas públicas y la mejora de la vida de las personas en 50 países al acelerar el progreso hacia el logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo clave.

El F-ODM trabaja a través de los equipos de las Naciones Unidas en los países promoviendo una mayor coherencia y eficacia de las intervenciones de desarrollo por medio de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas. El Fondo utiliza intervenciones basadas en programas conjuntos y hasta la fecha ha aprobado 130 de estos programas en 50 países en ocho ventanas temáticas que contribuyen de distintas maneras al logro de los ODM, la implicación nacional y la reforma de las Naciones Unidas.

La estrategia de seguimiento y evaluación del F-ODM

Se está poniendo en práctica una estrategia de seguimiento y evaluación basada en los resultados para hacer el seguimiento y medir los efectos generales de esta contribución histórica a los ODM y el multilateralismo. Esta estrategia se basa en los principios y las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la calidad e independencia de las evaluaciones. La estrategia se basa en las necesidades de información y las preocupaciones de los distintos interesados, al tiempo que procura equilibrar las metas de rendición de cuentas y aprendizaje.

Los objetivos principales de la estrategia son los siguientes:

Prestar apoyo a los programas conjuntos a fin de obtener resultados para el desarrollo. Determinar el valor y los beneficios de los programas conjuntos y medir su contribución a los tres objetivos del F-ODM, los ODM, la Declaración de París y la iniciativa Unidos en la Acción.

Obtener y recopilar los conocimientos empíricos y la experiencia adquirida para ampliar y duplicar las intervenciones de desarrollo que han tenido éxito.

En el marco de la estrategia de seguimiento y evaluación del F-ODM y la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos, todo equipo de programa es responsable de elaborar un

sistema de seguimiento y evaluación, estableciendo bases de referencia para indicadores (cuantitativos y cualitativos) y de realizar una evaluación sumativa final.

El Secretariado del F-ODM también encomendó que se realizaran evaluaciones de medio término, de carácter formativo de todos los programas conjuntos. Además, se han previsto nueve evaluaciones en los países focales (Etiopía, Mauritania, Marruecos, Timor-Leste, Filipinas, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Honduras y Ecuador) para analizar en mayor profundidad los efectos de los programas conjuntos en el contexto del país de que se trata.

El Programa Conjunto

El presente programa se enmarca en la ventana de Juventud, Empleo y Migración cuyo propósito es la creación de oportunidades sostenibles de empleo decente y productivo para hombres y mujeres jóvenes, a través de la incorporación de los temas de juventud, empleo y migración en las políticas y programas nacionales y de una gestión adecuada de las potencialidades, trampas y riesgos de la migración, buscando mejorar la situación integral de los migrantes a través del fortalecimiento de sus oportunidades de empleo.

El presupuesto aprobado para la ejecución del Programa Conjunto fue de \$5'666.900USD y preveía una duración de tres años a partir del 28 de mayo del 2009. Dentro de este marco, el Programa "Juventud, empleo y migración para reducir la inequidad de Ecuador" (PC-JEM) tiene como finalidad contribuir a la creación de un entorno favorable para la generación de empleo digno especialmente dirigido a la población joven, la que en el caso del Ecuador, soporta los más altos niveles de subempleo y desempleo y precarias condiciones laborales, lo que junto con otros factores, motiva su migración. El PC-JEM se está implementando en dos niveles: a nivel nacional, a través del trabajo conjunto con varios ministerios y entidades del gobierno ecuatoriano relacionados con los temas de juventud, empleo y migración: la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), que actúa como principal asociado y líder del PC, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), el Ministerio de Inclusión Económica Social (MIES) y la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES), entre otros; y a nivel local, en tres provincias del país -Azuay, El Oro y Loja- y doce municipios (cuatro por provincia), en donde el desempleo juvenil y el fenómeno migratorio son significativos. El PC-JEM se viene implementando con el apoyo de cinco agencias del Sistema de las Naciones Unidas (SNU): Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), siendo UNICEF la agencia líder.

El PC está estructurado en tres componentes interrelacionados que intentan responder a las causas que determinan los altos índices de desempleo, subempleo y migración juvenil existentes en Ecuador. Dentro de éstas se encuentran no sólo las condiciones de la economía en las últimas décadas y la desigual distribución de los ingresos, sino la falta de calificación, información, orientación y experiencia de los y las jóvenes que determina que tengan mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral y hacerlo a través de un trabajo digno, junto con la ausencia de un entorno institucional robusto que garantice sus derechos y promueva su desarrollo humano. La desvinculación de la educación de las demandas del mercado laboral, el abandono al que se sometió al sistema nacional de capacitación y formación para el trabajo y la ausencia de sólidas políticas de inserción laboral o de

programas que promueven la cultura empresarial de los y las jóvenes debido a las barreras de acceso al crédito, son algunos de los rasgos que caracterizan el entorno institucional.

De ahí que el PC haya propuesto, en primer lugar, un componente de “Apoyo a programas de empleo digno y emprendimientos económicos juveniles” que a través de cinco productos busca contribuir a configurar un entorno local adecuado para la generación de empleo digno a través de una estrategia de promoción del desarrollo económico territorial con enfoque de desarrollo humano, con fuerte participación de la sociedad civil y del sector privado. Por desarrollo económico territorial entendemos el proceso orientado a identificar y posicionar de manera competitiva las potencialidades productivas de un territorio, para incidir en la erradicación estructural de la pobreza y en la superación de las inequidades sociales y de género.

Los productos conjuntos del primer componente, el cual tiene el mayor peso dentro del PC y el mayor volumen de recursos, son los siguientes:

PC 1.1 Gobiernos Locales comprometidos y con capacidad para la gestión del desarrollo económico territorial endógeno enfocados en políticas, planes y presupuestos que promuevan el trabajo digno y emprendimientos económicos de jóvenes;

PC 1.2 Instaladas, articuladas y fortalecidas las capacidades locales públicas, privadas y comunitarias de implementación de programas de capacitación y asistencia técnica para la generación de trabajo digno y emprendimientos económicos garantizando la certificación a través de universidades, colegios técnicos y otros organismos de formación profesional;

PC 1.3 Creados y fortalecidos servicios financieros locales para emprendimientos económicos de jóvenes con énfasis en género, etnia y grupos vulnerables;

PC 1.4 Establecido el acceso y vinculación con mercados potenciales y dinámicos para los emprendimientos de jóvenes que se impulsen en el marco del programa;

PC 1.5 Tejido empresarial urbano y rural local coordinando con los servicios públicos de generación de empleo digno para la juventud.

En segundo lugar, el PC propone un componente de “Políticas e institucionalidad para el empleo juvenil, inclusión socio - económica y migración” que busca fortalecer y poner en marcha a nivel territorial las principales políticas nacionales relacionadas con el empleo, la inclusión socio-económica y la migración, articulándolas con los planes de desarrollo y los programas provinciales y municipales. Los dos productos de este componente son:

PC 2.1. El Plan Nacional de Empleo Juvenil, el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y las políticas de inclusión económica y social ejecutándose y articuladas con los planes y estrategias de desarrollo local y el Plan Nacional de Desarrollo;

PC 2.2. Fortalecidas las capacidades del MCDS, MRL, MIES y banca pública nacional para la descentralización, apoyo y ejecución articulada de las políticas enfocadas en empleo juvenil y migración.

Y en tercer lugar, el PC diseñó un componente de “Ejercicio de derechos, ciudadanía y juventud”, que busca fortalecer las capacidades de los garantes y titulares de los derechos, particularmente de la juventud. Los productos de este último componente son:

PC 3.1 Mejorado el marco normativo y reforzado la capacidad de las instituciones públicas de protección, defensa y restitución de los derechos de la población juvenil, especialmente en relación con sus derechos laborales y el hecho migratorio;

PC 3.2. Reforzada la capacidad de la población juvenil para el ejercicio y la exigibilidad de sus derechos frente a las diferentes condiciones de inequidad;

PC 3.3. Fortalecida la capacidad del sector privado y trabajadores/as para asumir su rol como agentes de desarrollo territorial, a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo y el respeto de los derechos laborales de las y los jóvenes.

OBJETIVO GENERAL DE LA EVALUACIÓN

Las evaluaciones finales son de naturaleza **sumativa** y tienen por objeto:

Establecer en qué medida el programa conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo.

Generar conocimientos empíricos sustantivos sobre una ventana temática del F-ODM, o más, identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala) y a nivel internacional (duplicación).

Como resultado, las observaciones, conclusiones y recomendaciones generadas por estas evaluaciones serán parte de la meta-evaluación por ventana temática en virtud de la cual el Secretariado procura sintetizar los efectos generales del Fondo en el plano nacional e internacional.

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

La evaluación final se centrará en la medición de los resultados para el desarrollo y los efectos potenciales generados por el programa conjunto, sobre la base del alcance y los criterios incluidos en este mandato. Ello permitirá formular conclusiones y recomendaciones derivadas del ejercicio evaluativo y orientarlas hacia próximas intervenciones.

La unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación es el programa conjunto, entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos detallados en el documento del programa conjunto y en las modificaciones conexas realizadas durante la ejecución.

La evaluación final tiene los siguientes objetivos específicos:

Medir el grado en que el programa conjunto ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F-ODM.

Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del programa conjunto respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.

Medir el alcance de los impactos y efectos positivos del programa conjunto en las vidas de la población destinataria, las y los titulares de derechos y participantes previstos, ya sea particulares, comunidades o instituciones, según los propósitos del programa.

Medir la contribución del programa conjunto a los objetivos establecidos para las ventanas temáticas correspondientes y los objetivos generales del F-ODM a nivel local y nacional (**ODM y Declaración del Milenio, Declaración de París y principios de Accra, y la reforma de las Naciones Unidas**).

Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas en relación con los temas concretos de la ventana temática, de conformidad con lo expuesto en el mandato temático inicial, los ODM, la Declaración de París, los principios de Accra y la reforma de las Naciones Unidas con el objeto de justificar la sostenibilidad del programa conjunto o de algunos de sus componentes.

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN, NIVELES DE ANÁLISIS Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Las preguntas de evaluación definen la información que debe producir el proceso de evaluación. Las preguntas se agrupan según los criterios que se utilizarán para evaluarlas y responderlas. A su vez, estos criterios se agrupan según los tres niveles del programa.

Nivel de diseño:

Pertinencia: El grado en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son coherentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

¿En qué medida fueron pertinentes el diseño y estrategia de este programa conjunto (incluyendo pertinencia en función de los ODM, UNDAF, prioridades nacionales, participación de contrapartes y apropiación nacional en el proceso de diseño)?

¿En qué medida y de qué forma contribuyó el programa conjunto a abordar las necesidades (socioeconómicas) y los problemas determinados en la etapa de diseño?

¿En qué medida se realizaron conjuntamente el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación del programa? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos).

¿Hasta qué punto fue la programación conjunta la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?

¿En qué medida agregaron valor los socios en la ejecución que participaron en el programa conjunto para resolver los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?

¿Hasta qué punto, y concretamente cómo, facilitó el programa conjunto el diálogo directo entre la ciudadanía y el poder público local (gobiernos nacional y locales e instituciones) sobre las políticas y prácticas relativas a los ODM?

¿En qué medida tuvo el programa conjunto una estrategia de seguimiento y evaluación útil y fiable que contribuyera a lograr resultados de desarrollo medibles?

¿Hasta qué punto utilizó el programa conjunto mecanismos de promoción, movilización social y comunicación para el desarrollo a fin de adelantar sus objetivos de política? ¿Contó el programa con una estrategia de promoción y comunicación útil y fiable? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del F-ODM, sección de promoción.)

En caso de que se haya modificado el programa, ¿reflejó los cambios necesarios? ¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación de medio término sobre el diseño del programa?

Nivel de proceso

- Eficiencia: El grado en que los recursos o insumos (fondos, tiempo, recursos humanos, etc.) se han traducido en resultados.

¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto (es decir, instrumentos; recursos económicos, humanos y técnicos; estructura institucional; corrientes de información; adopción de decisiones por la administración) fue eficiente respecto de los resultados para el desarrollo obtenidos?

¿Considera usted que fue la ejecución de la intervención del programa conjunto (grupo de organismos) más eficiente respecto a las intervenciones de un solo organismo que usted conozca?

¿En qué medida contribuyó la gobernanza del Fondo a nivel de programa (Comité de Gestión de Programa - CGP) y a nivel nacional (Comité Directivo Nacional - CDN) a la eficiencia y eficacia del programa conjunto? ¿Hasta qué punto fueron útiles estas estructuras de gobernanza para los fines del desarrollo, la implicación y el trabajo conjunto como "Una ONU"?

¿En qué medida y de qué forma aumentó o redujo el programa conjunto la eficiencia en la obtención de resultados y la entrega de productos?

¿Qué tipo de metodologías de trabajo, instrumentos financieros y prácticas institucionales utilizaron los socios en la ejecución para aumentar la eficiencia del trabajo conjunto como "Una ONU"?

¿Cuál fue el progreso del programa en términos financieros (montos comprometidos y ejecutados, total y por agencia, en unidades monetarias y en porcentaje)? En el caso de que se encontraran grandes discrepancias en el progreso financiero entre agencias, por favor, analizar y explicar estas diferencias.

¿A qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros y de gestión) hizo frente el programa conjunto y hasta qué punto afectaron su eficiencia?

¿En qué medida y de qué forma repercutió el evaluación de medio término en el programa conjunto? ¿Fue útil? ¿Aplicó el programa conjunto el plan de mejora?

- Implicación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo por los socios nacionales y locales en las intervenciones de desarrollo.

a) ¿En qué medida la población destinataria, la ciudadanía, las y los participantes y las autoridades locales y nacionales se apropiaron del programa, desempeñando un papel activo y eficaz en el mismo? ¿Qué modos de participación (liderazgo) impulsaron el proceso?

b) ¿Hasta qué punto y de qué forma repercutió la implicación o la falta de esta en la eficiencia y eficacia del programa conjunto?

Nivel de resultados

- Eficacia: El grado en que se han alcanzado los objetivos de la intervención para el desarrollo.

¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto al logro de los resultados de desarrollo y productos previstos inicialmente? (incluir análisis detallado de: 1) actividades y productos, y 2) resultados alcanzados).

¿Hasta qué punto y de qué forma contribuyó el programa conjunto:

al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a nivel local y nacional?

al logro de los objetivos establecidos en la ventana temática?

a mejorar la aplicación de los principios de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra? (analizar en referencia a las políticas, presupuestos, diseño y ejecución del programa conjunto)?

al logro de los objetivos de "Unidos en la Acción" a nivel nacional?

¿En qué medida tuvieron los resultados y productos del programa conjunto sinergias y coherencia en la obtención de resultados para el desarrollo? ¿Qué tipo de resultados se obtuvieron?

¿Hasta qué punto tuvo el programa conjunto efectos en la población destinataria?

¿Se han determinado buenas prácticas, casos de éxito, experiencia adquirida o ejemplos que pueden duplicarse? Sírvase describirlos y documentarlos.

¿Qué tipo de efectos diferenciados está produciendo el programa conjunto según el género, la raza, el grupo étnico, o el entorno rural o urbano de la población beneficiaria, y en qué medida?

¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto a la alineación y apropiación nacional (el diseño y la aplicación de los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), entre otros)?

¿En qué medida ayudó el programa conjunto a intensificar el diálogo de las partes interesadas, la ciudadanía y su participación en las esferas de políticas y de desarrollo fundamentales?

¿En qué medida y de que forma contribuyeron las recomendaciones de la evaluación intermedia en el logro de los resultados esperados?

Sostenibilidad: Probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo.

¿Hasta qué punto han tomado los órganos de adopción de decisiones y los socios en la ejecución del programa conjunto las decisiones y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?

A nivel local y nacional:

¿En qué medida apoyaron las instituciones nacionales y/o locales al programa conjunto?

¿Mostraron esas instituciones la capacidad técnica y el compromiso de liderazgo para seguir trabajando con el programa o para ampliarlo?

¿Se ha creado y/o reforzado la capacidad operativa de los socios nacionales?

¿Tuvieron los socios capacidad financiera suficiente para mantener a lo largo del tiempo los beneficios generados por el programa?

¿En qué medida aumentaron u oscilaron las asignaciones del presupuesto nacional al sector concreto abordado por el programa?

¿Hasta qué punto ha contribuido el programa a crear mecanismos de diálogo entre la ciudadanía, sociedad civil y el Estado que puedan mantenerse después del plazo del programa?

ENFOQUE METODOLÓGICO

La evaluación final utilizará metodologías y técnicas determinadas por las necesidades de información, las preguntas que figuran en el mandato y la disponibilidad de recursos y las prioridades de las partes interesadas. En todos los casos los consultores/as deben analizar todas las fuentes de información pertinentes, como informes, documentos del programa, informes de evaluaciones internas, archivos del programa, documentos nacionales estratégicos de desarrollo, evaluaciones de mitad de período y todo otro documento que

contenga datos aptos para formar juicios de valor. El/la consultor/a también deben realizar entrevistas o encuestas, o utilizar cualquier otra herramienta cuantitativa y/o cualitativa como medio para reunir los datos pertinentes para la evaluación final. El/la consultor/a debe asegurarse de que se tengan en cuenta las voces, opiniones e información de los ciudadanos destinatarios/participantes del programa conjunto.

La metodología y las técnicas que se utilizarán en la evaluación deben describirse pormenorizadamente en el informe inicial y el informe de la evaluación final y contener como mínimo información sobre los instrumentos utilizados para reunir y analizar los datos, ya sean documentos, entrevistas, visitas sobre el terreno, cuestionarios o técnicas participativas.

ENTREGABLES DE LA EVALUACIÓN

El/la consultor/a es responsable de presentar los siguientes productos al encargado de encomendar la evaluación y a su administrador:

Informe inicial (se presentará dentro de los 15 días de la entrega de toda la documentación del programa al equipo de evaluación).

El informe inicial tendrá una extensión de 10 a 15 páginas y propondrá los métodos, las fuentes y los procedimientos que se utilizarán para reunir datos y un proyecto de calendario de actividades y presentación de los productos. El informe inicial propondrá las primeras líneas de investigación del programa conjunto. Este informe se constituirá en punto de partida de un acuerdo y entendimiento entre el consultor/a y los administradores de la evaluación. **El informe seguirá la estructura contenida en el Anexo 1.**

Borrador de informe final (se presentará dentro de los 20 días posteriores a la fase de trabajo de campo, deberá ser enviada también al Secretariado del F-ODM).

El proyecto de informe final contendrá las mismas secciones que el informe final (descrito en el próximo párrafo) y tendrá una extensión de 20 a 30 páginas. El informe se distribuirá al grupo de referencia encargado de la evaluación. También contendrá un resumen ejecutivo, de un máximo de 2 páginas, con una breve descripción del programa conjunto, su contexto y situación actual, el propósito de la evaluación, la metodología utilizada y las principales observaciones, conclusiones y recomendaciones. El proyecto de informe final se distribuirá al grupo de referencia encargado de la evaluación para recabar sus observaciones y sugerencias.

Informe final de la evaluación (se presentará dentro de los 10 días de la recepción del proyecto de informe final con las observaciones; también se enviará una copia al Secretariado del F-ODM).

El informe final tendrá una extensión de 30 a 40 páginas y un resumen ejecutivo de un máximo de dos (2) páginas que incluya una breve descripción del programa conjunto, su contexto y situación actual, el propósito de la evaluación, la metodología utilizada y las principales observaciones, conclusiones y recomendaciones. El informe final se enviará al grupo de referencia encargado de la evaluación. **Contendrá las secciones establecidas en el Anexo 2.**

ESTÁNDARES DE CALIDAD PARA LOS INFORMES DE EVALUACIÓN

A continuación se listan los estándares de calidad de UNEG que deben ser tenidos en cuenta para la preparación de todos los informes de evaluación¹⁴:

El informe de evaluación debe contar con una estructura lógica y contener hallazgos basados en evidencia, conclusiones, lecciones y recomendaciones y estar libre de información irrelevante para el análisis general. (S-3.16).

NOTA: Un análisis basado en evidencia requiere que los hallazgos y afirmaciones estén basados en hechos confiables y válidos, información de documentos y encuestas, y que se triangulen las posiciones de los diferentes informantes (entre otras técnicas) para contribuir a la validez interna de la evaluación. Por lo tanto, se debe ir más allá de presentar una opinión informada o reproducir la información particular expresada por un informante.

NOTA: Un análisis basado en evidencia requiere que los hallazgos y afirmaciones estén basados en hechos confiables y válidos, información de documentos y encuestas, y que se triangulen las posiciones de los diferentes informantes (entre otras técnicas) para contribuir a la validez interna de la evaluación. Por lo tanto, se debe ir más allá de presentar una opinión informada o reproducir la información particular expresada por un informante.

El lector del informe de evaluación debe poder entender claramente: el propósito de la evaluación; qué exactamente fue evaluado; cómo se diseñó y llevó a cabo la evaluación; qué evidencias se encontraron; qué conclusiones se extrajeron; qué recomendaciones se hicieron; qué lecciones se derivaron. (S-3.16)

En todos los casos, los evaluadores/ras deben esforzarse por **presentar los resultados con la mayor claridad y sencillez posible**, de manera tal que los clientes y otras partes interesadas puedan entender fácilmente el proceso y los resultados de la evaluación. (S-3.16)

La evaluación debe proporcionar una **descripción detallada del nivel de participación de las partes interesadas**, incluyendo la razón fundamental para haber seleccionado dicho nivel de participación en particular. (S-4.10)

El resumen ejecutivo debe contener una sinopsis de los aspectos sustantivos del informe de evaluación. El nivel de información debe permitir al lector no letrado una comprensión clara de los hallazgos, recomendaciones y lecciones de la evaluación (para más detalles ver Anexo 2: Estructura del informe de evaluación). (S-4.2)

El programa conjunto que está siendo evaluado debe ser claramente descrito, de la manera más sucinta posible, pero asegurando que contenga toda la información pertinente. Se debe incluir el modelo lógico y/o la cadena de resultados y el impacto esperados, la estrategia de ejecución y los supuestos centrales. Otros elementos importantes a incluir son: importancia, alcance y escala de la intervención; descripción de las y los beneficiarios previstos y de las contrapartes; y cifras presupuestarias. (S-4.3)

¹⁴ Ver Documento Guía de UNEG "Estándares de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas", UNEG/FN/Standards(2005). http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=22

Deben describirse claramente el **rol y las contribuciones de las organizaciones de las NU y de otras partes interesadas del programa conjunto** (quiénes participan, sus roles y contribuciones, participación, liderazgo). (S-4.4)

En la presentación de los hallazgos es necesario, en la medida de lo posible, medir los insumos, productos y resultados/ impactos (o dar una explicación apropiada de por qué no se hace). El informe debe hacer una distinción lógica en los hallazgos, mostrando la progresión de la ejecución hacia los resultados, incluyendo una medición y un análisis apropiado de la cadena de resultados (utilizar indicadores en la medida de lo posible), o una explicación de por qué este análisis no habría sido incluido. Los hallazgos relativos a los insumos para el cumplimiento de las actividades o los logros a nivel de proceso, deben ser claramente diferenciados de los productos, los resultados y del impacto. (S-4.12)

Los informes **no deben segregar los hallazgos por fuente de información.** (S-4.12)

Las conclusiones tienen que ser sustentadas por hallazgos que sean consistentes con los datos recolectados y por la metodología; asimismo, deben aportar elementos de juicio conducentes a la identificación y/o solución de problemas o temas importantes. (S-4.15)

Las recomendaciones deben estar firmemente basadas en evidencia y análisis y ser relevantes y realistas, con prioridades para la acción claramente enunciadas. (S-4.16)

Las lecciones deben incluir generalizaciones que trasciendan la intervención inmediata que está siendo evaluada poniendo énfasis en la relevancia más amplia que podrían tener. (S-4.17)

FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES FUNDAMENTALES EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN

Cinco agentes principales intervendrán en la realización de las evaluaciones finales del F-ODM:

La **Oficina del Coordinador Residente**, que **encomienda** la evaluación final, tiene las funciones siguientes:

Dirigir el proceso de evaluación en las tres fases principales de la evaluación final (diseño, ejecución y divulgación);

Convocar al grupo de referencia encargado de la evaluación;

Dirigir la finalización del mandato de la evaluación;

Coordinar la selección y contratación del equipo de evaluación, asegurando que el organismo principal ejecute los procesos de adquisiciones y los arreglos contractuales correspondientes necesarios para designar al equipo de evaluación;

Asegurar que los productos de la evaluación cumplan las normas de calidad (en colaboración con el Secretariado del F-ODM);

Prestar asesoramiento y apoyo concretos al administrador y al equipo de la evaluación durante todo el proceso;

Poner en contacto al equipo de evaluación con la dependencia del programa en general, los administradores superiores y las partes interesadas fundamentales en la evaluación, y asegurar un enfoque plenamente inclusivo y transparente de la evaluación;

Asumir la responsabilidad de la divulgación y el aprendizaje de todas las evaluaciones de las distintas esferas de los programas conjuntos y constituirse en el enlace con el Comité Directivo Nacional;

Salvaguardar la independencia del proceso, incluida la selección del equipo de evaluación.

La **Gerencia del Programa**, en su calidad de administrador de la evaluación, tendrá las funciones siguientes:

- Contribuir a la finalización del mandato de la evaluación;
- Prestar apoyo ejecutivo y de coordinación al grupo de referencia;
- Suministrar al evaluador/a el apoyo administrativo y los datos necesarios;
- Colaborar con el encargado de encomendar la evaluación y responder a este;
- Poner en contacto al equipo de evaluación con la dependencia del programa en general, los administradores superiores y las partes interesadas fundamentales en la evaluación, y asegurar un enfoque plenamente inclusivo y transparente de la evaluación;
- Examinar el informe inicial y el o los proyectos de informe de evaluación;
- Asegurar que se asignen recursos humanos y financiación suficientes para la evaluación.

El **Comité de Gestión de Programa**, que funcionará como **grupo de referencia encargado de la evaluación**, estará integrado por representantes de los principales interesados del programa conjunto (el Comité, las y los beneficiarios, etc.). Tendrá las funciones siguientes:

- Examinar el proyecto de informe de evaluación y asegurar que el proyecto final cumpla las normas de calidad exigidas;
- Facilitar la participación de todas las partes interesadas en el diseño de la evaluación;
- Determinar las necesidades de información, definir los objetivos y establecer los límites del alcance de la evaluación;
- Aportar contribuciones y participar en la finalización del mandato de la evaluación;
- Facilitar el acceso del equipo de evaluación a toda la información y documentación pertinente de la intervención, así como a los agentes e informantes clave que deberían participar en las entrevistas, los grupos de debate u otras formas de reunir información;
- Fiscalizar el progreso y la realización de la evaluación, la calidad de los procesos y los productos;
- Divulgar los resultados de la evaluación.

El **Secretariado del F-ODM** funcionará como **miembro encargado del control de calidad** de la evaluación, en cooperación con el encargado de encomendar la evaluación. Se encargará de:

- Examinar la calidad del proceso de evaluación y sus productos, y brindar asesoramiento al respecto (observaciones y sugerencias sobre el mandato adaptado, proyectos de informes, informe final de la evaluación) y sobre posible mejoras.

El/a evaluador/a

Cumplirá las disposiciones contractuales con arreglo al mandato, los principios y las normas del UNEG y la OCDE y las directrices éticas. Ello incluirá la elaboración de una matriz de evaluación como parte del informe inicial, los proyectos de informe y reuniones informativas con el encargado de encomendar la evaluación y las partes interesadas sobre el progreso y las conclusiones y recomendaciones fundamentales, según proceda.

PROCESO DE EVALUACIÓN: CALENDARIO

Fase de Evaluación	Actividades	Quién	Cuándo (días calendario)
Diseño	Establecimiento del grupo de referencia encargado de la evaluación	EEE*	4 meses antes de la finalización del programa
Diseño	Adaptación del mandato general de la evaluación final	GRE**	
Ejecución	Selección y contratación del equipo de evaluación	AE***	
Ejecución	Suministro de insumos al equipo de evaluación (documentos, acceso a informes y archivos); reunión de información sobre el programa conjunto	AE, GRE	5 días
Ejecución	Entrega del informe inicial al encargado de encomendar la evaluación, el administrador de la evaluación y el grupo de referencia encargado de la evaluación	EE****	10 días
Ejecución	Observaciones de las partes interesadas al equipo de evaluación Preparación del programa de trabajo y acuerdo sobre este con el equipo de evaluación	EEE, AE, GRE	7 días
Ejecución	Misión al país	EE, AE, EEE, GRE	15 días
Ejecución	Entrega del informe inicial	EE	15 días
Ejecución	Examen del borrador de informe de la evaluación, entrega de observaciones al equipo de evaluación Revisión fáctica del proyecto de informe de la evaluación, SF-ODM (5 días hábiles)	AE, EEE, GRE SF-ODM*****	15 días
Ejecución	Entrega del informe final	AE, EEE, GRE, SF-ODM, NSC^	10 días
Divulgación/Mejoras	Divulgación y diseño y aplicación del plan de uso del informe de la evaluación	AE, EEE, GRE, NSC	10 días

* (EEE) Encargado de encomendar la evaluación ** (GRE) Grupo de referencia encargado de la evaluación *** (AE) Administrador de la evaluación

**** (EE) Equipo de evaluación ***** (SF-ODM) Secretariado del F-ODM ^ (CDN) Comité Directivo Nacional

Las evaluaciones finales son ejercicios sumativos orientados a reunir datos e información para medir el logro de los resultados para el desarrollo. No obstante, la utilidad del proceso y los productos de la evaluación van más allá de lo afirmado por las partes interesadas en el programa durante la visita sobre el terreno o lo que el equipo de evaluación redactó en el informe de la evaluación.

El impulso generado por el proceso de evaluación (reuniones con el gobierno, los donantes, las y los beneficiarios, la sociedad civil, etc.) brinda la oportunidad perfecta para establecer una agenda sobre el futuro del programa o algunos de sus componentes (sostenibilidad). Además, es una excelente plataforma para comunicar la experiencia adquirida y transmitir mensajes clave sobre buenas prácticas y compartir productos que pueden ampliarse o replicarse a nivel nacional o internacional.

El encargado de encomendar la evaluación, el grupo de referencia, el administrador de la evaluación y las contrapartes relevantes para el programa concebirán y ejecutarán conjuntamente un plan completo de divulgación de las observaciones, conclusiones y recomendaciones de la evaluación para promover la sostenibilidad, duplicación, ampliación o el intercambio de buenas prácticas y experiencias adquiridas, a nivel local, nacional y/o internacional.

PRINCIPIOS ÉTICOS Y PREMISAS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación final del programa conjunto debe realizarse según los principios éticos y las normas establecidas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG).

- **Anonimato y confidencialidad.** La evaluación debe respetar los derechos de las personas que brindan información, garantizando su anonimato y el carácter confidencial de los datos.
- **Responsabilidad.** El informe debe mencionar toda disputa o diferencia de opinión que pueda haber surgido entre el/la consultor/a y los jefes del programa conjunto en relación con las observaciones o las recomendaciones. El equipo debe corroborar todas las afirmaciones o registrar todos los desacuerdos.
- **Integridad.** El/la evaluador/a será responsable de subrayar las cuestiones que no se mencionan específicamente en el mandato, si procede para obtener un análisis de la intervención más exhaustivo.
- **Independencia.** El/la consultor/a debe garantizar su independencia respecto de la intervención de que se trata, y no debe tener vínculo alguno con la gestión del examen ni con sus elementos.
- **Incidentes.** Si surgen problemas durante el trabajo sobre el terreno o en cualquier otra etapa de la evaluación, debe informarse inmediatamente al Secretariado del F-ODM. De no hacerlo, en ningún caso podrán utilizarse estos problemas para justificar la incapacidad de obtener los resultados estipulados por el Secretariado del F-ODM en este mandato.
- **Validación de la información.** El/la consultor/a será responsable de garantizar la precisión de la información reunida durante la elaboración de los informes y en última instancia será responsable de la información presentada en el informe de la evaluación.
- **Propiedad intelectual.** Al tratar con las fuentes de información, el/la consultor/a respetará los derechos de propiedad intelectual de las instituciones y comunidades que son objeto de examen.

- **Presentación de informes.** Si se retrasa la presentación de los informes o si la calidad de los informes es claramente inferior a lo acordado, podrán aplicarse las sanciones dispuestas en este mandato.

CUALIFICACION TECNICA DEL/A CONSULTOR/A

Profesional universitario/a con especialidad en ciencias sociales u otras profesiones afines, con grado de maestría.

Experiencia de trabajo en Evaluación de Programas y Proyectos de desarrollo de más de 5 años.

Experiencia técnica en diseño de evaluaciones de resultados, instrumentos de recolección de datos y análisis de información con experiencia en el uso de metodologías de evaluación.

Experiencia para realizar análisis social con enfoque de derechos, específicamente de interculturalidad y de género.

Habilidades de coordinación, gestión y facilitación en procesos de evaluación.

Experiencia en la implementación de Programas, Proyectos, investigaciones o estudios para Naciones Unidas será considerado como una ventaja.

Habilidad para la redacción de documentos técnicos en un lenguaje comprensible a públicos diversos.

ANEXO 1: ESTRUCTURA DEL INFORME INICIAL

Introducción

Antecedentes de la evaluación: objetivos y enfoque general

Determinación de las principales unidades y dimensiones del análisis y posibles esferas de investigación

Principales logros sustantivos y financieros del programa

Metodología para la recopilación y el análisis de la información

Criterios para definir el programa de la misión, incluidas las “visitas sobre el terreno”

Portada

Incluyendo título del programa, ventana temática, fecha del reporte y nombre/s del evaluador/a.

Tabla de contenidos

Indicando números de páginas para todos los capítulos, incluso para los anexos.

Glosario

Resumen Ejecutivo

2 páginas máximo. Resumir los puntos sustantivos del informe, incluyendo una breve descripción del programa conjunto, sus objetivos, el propósito y metodología de la evaluación, principales hallazgos y conclusiones, y resumen de las recomendaciones más importantes.

1. Introducción

Explicar la razón por la cual se está conduciendo la evaluación, incluyendo:

Antecedentes

Del F-ODM, de la ventana temática y del programa conjunto.

Propósito, Objetivos y Metodología de la Evaluación

Propósito y objetivos de la evaluación, metodologías utilizadas (incluyendo criterio y alcance de la evaluación), obstáculos y limitaciones de la evaluación.

Descripción de la Intervención

Incluir información del programa conjunto en detalle suficiente para que el lector pueda comprender fácilmente el análisis del capítulo siguiente.

Contexto

Factores políticos, socio-económicos, institucionales que afectan al programa conjunto.

Descripción del programa conjunto

Título, lógica de la intervención, objetivos, productos y resultados esperados, escala de la intervención, recursos totales, localización geográfica, etc.

2. Niveles de Análisis

Los hallazgos de esta sección deben estar basados en evidencia, utilizando las preguntas de evaluación como guía para el contenido del mismo.

Diseño : Pertinencia

Incluir una descripción del concepto inicial y subsiguientes revisiones, y toda información relevante para facilitar al lector la comprensión del análisis presentado en esta sección. Analizar la pertinencia del diseño y responder a todas las preguntas de evaluación (incluyendo pertinencia en función de ODM, UNDAF, prioridades nacionales, participación de contrapartes, apropiación nacional en el proceso de diseño, estrategia de seguimiento y evaluación, estrategia de comunicaciones, e implementación de las recomendaciones de la evaluación de medio término).

Proceso: Eficiencia, Apropiación

Incluir una descripción de la estructura de gobernanza del programa conjunto, mecanismos de coordinación, procesos administrativos, modalidades de implementación, apropiación nacional y toda otra información relevante para la comprensión del análisis presentado en esta sección. Responder a todas las preguntas de evaluación, incluyendo el avance en la ejecución financiera del programa y la implementación de las recomendaciones de la evaluación de medio término.

Resultados: Eficacia, Sostenibilidad

Evaluar los resultados alcanzados versus los planeados inicialmente. Exponer la progresión de la ejecución hacia los resultados, organizado por resultado y

distinguiendo claramente entre los avances en la implementación de actividades/productos y el logro de los resultados esperados. En el caso en que parte de este análisis no se incluyera en el reporte, dar una explicación del porqué de esta omisión. Incluir también un análisis del impacto de las recomendaciones de la evaluación de medio término en el logro de los resultados. En el análisis de sostenibilidad, hacer referencia a la disponibilidad de recursos financieros, y dar ejemplos y/o evidencia sobre la posibilidad de réplica y ampliación del programa conjunto. Responder a todas las preguntas de evaluación.

3. Conclusiones

4. Recomendaciones

Estructurar de manera clara y priorizar. Para cada recomendación, definir claramente el alcance y la contraparte correspondiente.

5. Lecciones Aprendidas

Definir el alcance de cada lección (a nivel del programa conjunto, políticas públicas nacionales, intervenciones locales, etc.)

6. Anexos