



Evaluación Medio Término



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Juventud, Empleo y Migración: Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración - Evaluación Conjunta Final

Datos rápidos

Países: Honduras

Evaluación a mitad de periodo: Final -
Enero 2011

Tipo de evaluación: Independiente - Conjunta

Área técnica: Empleo (ED/EMP/MSU)

Gestión de la evaluación: MDG Secretariat -
(UNDP lead) Partners: IOM, ILO, UNICEF,
UNFPA, FAO y UNODC

Equipo de evaluación: Luis Mazariegos

(OIT) Código: HON/09/50/UND

Donante: UN MDG USD 6,300,000

UNDP: 3,123,828 UNFPA: 339,062

UNICEF: 475,008 UNODC: 289,296

IOM: 613,432 FAO: 595,402

ILO: 935,972

Palabras claves: Migración, juventud, empleo

Resumen Ejecutivo

El Programa Conjunto de las Naciones Unidas, Desarrollo Juvenil Vía Empleo para Superar los Retos de la Migración en Honduras, PC-JEM fue implementado con recursos del Fondo para el Logro de los objetivos del Milenio, F-ODM por un monto de US\$ 6,372,000 en el período de abril 2009 a marzo de 2013. En su ejecución intervinieron siete agencias del Sistema de Naciones Unidas: OIT, PNUD, FAO, UNFPA, UNODC, OIM y UNICEF y como Instituciones asociadas en la ejecución tomaron parte de manera efectiva la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, STSS como Asociado Principal, la Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE, la Secretaría de Gobernación y Justicia, SGJ a

través de la Dirección General de Migración y Extranjería, el Instituto Nacional de la Juventud, INJ, el Instituto Nacional de Formación Profesional, INFOP, los Gobiernos locales y Organizaciones no Gubernamentales locales de los 22 municipios focalizados en los departamentos de Comayagua, Intibucá y La Paz.

Objetivos e Intervención del Programa Conjunto

El Objetivo central del Programa Conjunto propone la generación de oportunidades dignas de empleabilidad y empresarialidad a nivel local para jóvenes entre 15 y 29 años de edad en situación de vulnerabilidad, como respuesta a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente, el ODM 1/Meta 1-b y ODM 8. Las acciones del Programa Conjunto se concentraron en el apoyo al diseño e implementación de políticas, planes y programas nacionales y locales para la promoción del empleo digno, la prevención de la migración y la inserción laboral de migrantes retornados, así como la creación y fortalecimiento de estructuras institucionales para seguir impulsando el proceso de descentralización del país en coherencia con el Plan de Nación y la Visión de País.

Las acciones del Programa se orientaron al logro de tres efectos interdependientes: i) Incrementar la capacidad de insertarse de manera digna en el mercado laboral de hombres y mujeres jóvenes vulnerables a la migración o en calidad de retornados; ii) Fortalecer los Marcos Institucionales nacionales y locales para promover el empleo digno para la juventud vulnerable a la migración y/o retornados; y iii)

Fortalecer las capacidades de liderazgo, arraigo e identidad de hombres y mujeres jóvenes y su participación en la construcción de una visión de desarrollo local en base a principios y valores compartidos.

El modelo de intervención del Programa Conjunto se estableció en el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad; el fomento de la empresariedad por medio de la creación de microempresas con enfoque de empleo digno, la promoción de la asociatividad empresarial y criterios de sostenibilidad ambiental y en el reforzamiento del arraigo y la identidad nacional.

Objetivos de la Evaluación y su proceso metodológico

La Evaluación Final del Programa Conjunto se enmarca en la estrategia de monitoreo y evaluación del F-ODM y en la Guía para la Ejecución de los Programas Conjuntos que establece, para todos los programas conjuntos, la realización de este ejercicio independiente y recapitulativo sobre el cumplimiento de las metas establecidas y de los aprendizajes generados en el curso de su implementación.

Conclusiones

1. La ejecución del Programa Conjunto contribuye con el espíritu de la Declaración de París en cuanto de manera específica se alinea con las estrategias del Gobierno de Honduras en los temas de juventud, empleo y migración contenidos en el Plan de Nación, De igual manera, la modalidad de trabajo conjunto es un instrumento que promueve el logro de los compromisos de la cooperación establecidos en la Parte II Compromisos de Cooperación: Principios de Apropiación, Alineación y Armonización.

2. La experiencia del Programa Conjunto en Honduras aporta al SNU una serie de aprendizajes sobre la implementación de Programas Conjuntos que se consideran una importante contribución para futuras experiencias similares o réplicas, especialmente en el conocimiento de los espacios de expertís de las Agencias involucradas y de su complementariedad en el abordaje de los temas que contribuyen a los ODM.

3. El Programa Conjunto ha permitido a las Agencias involucradas en su implementación, la generación de conocimientos, desarrollo de instrumentos y prácticas en el marco de la ventana temática del F-ODM que se refleja en sus estrategias de intervención que están priorizando el tema de empleo juvenil vía el emprendedurismo y empresariedad con enfoque de género.

4. Los procedimientos administrativos aplicados en este Programa Conjunto definidos por el F-ODM ocasionaron retrasos que influyeron en la entrega oportuna y sincronizada de los productos, debido en gran medida a la falta de armonización de los procedimientos a nivel de cada Agencia involucrada.

5. Desde la perspectiva de las necesidades y los problemas identificados en la propuesta presentada al F-ODM, el Programa Conjunto ha logrado una importante contribución a la generación de oportunidades de trabajo decente, al desarrollo del sentimiento de identidad y desarraigo en los jóvenes de ambos sexos. Esto ha sido el resultado del diseño e implementación de estrategias orientadas al desarrollo de competencias en emprendedurismo y empresariedad juvenil. En el ámbito institucional ha contribuido con el desarrollo de instrumentos de política de empleo juvenil, así como de las capacidades de las instituciones y de los gobiernos locales para abordar de manera más eficiente la problemática del empleo juvenil.

6. A partir del análisis del cumplimiento de los resultados y productos del Programa Conjunto se puede afirmar que el Programa Conjunto ha cumplido en la entrega de los resultados de conformidad con lo estipulado en la propuesta original y las recomendaciones de la Evaluación Intermedia. En términos globales se puede afirmar que: i) se ha incrementado las capacidad de insertarse de manera digna en el mercado laboral a mujeres y hombres jóvenes en situación de vulnerabilidad, ii) Se han fortalecido los marcos institucionales y locales para promover el empleo digno en la juventud especialmente en migrantes potenciales y/o retornados, y, iii) se ha fortalecido la capacidad de liderazgo, arraigo e identidad de los hombres

y mujeres jóvenes y su participación en la construcción de una visión de desarrollo local.

7. Esta experiencia del Programa Conjunto, ha dejado en las instituciones de gobierno vinculadas a su implementación, STSS, SRE, INJ y SDS, en las instituciones técnicas en el ámbito regional y municipal, en los Gobiernos Municipales, capacidades técnicas, operativas y recursos financieros que les permitirá y facilitará su quehacer para la promoción, apoyo y fortalecimiento de acciones orientadas al fomento del emprendedurismo y empresariedad como vía para el fomento de mayores oportunidades de empleo a los jóvenes, de la identidad y el arraigo.

8. De manera específica, se puede destacar como aprendizajes y prácticas de esta intervención: el Fondo de Crédito para emprendedores juveniles con sus componentes de crédito, asistencia técnica y capital semilla; el abordaje de la empresariedad rural a través de buenas prácticas de asociatividad y capitalización humana; la creación y fortalecimiento de las mesas temáticas de empleo vinculadas al proceso de planificación regional; el proceso de formación en género, cultura, identidad y arraigo y la estrategia de comunicación como buenas práctica de intergencialidad.

9. La sostenibilidad de los procesos impulsados por el Programa Conjunto se ha previsto con la incorporación de la temática de empleo juvenil y de las estrategias e instrumentos desarrollados en las instituciones responsables como la STSS, la SRE y la SDS en el nivel central, en el ámbito regional y municipal, esto se ha concretado en los PDR y en los PDM. Por parte de las instituciones hay un gran interés de continuar impulsando dichas acciones, sin embargo, existe un gran riesgo de que estos esfuerzos no se operativicen a causa de la actual crisis económica que atraviesa el país y que afecta seriamente los presupuestos de las instituciones gubernamentales y los gobiernos locales.

Recomendaciones

1. El F-ODM y el SNU deben considerar la revisión de la Guía de Implementación de Programas Conjuntos e integrar algunos elementos que conduzcan a dar mayor

obligatoriedad a la armonización de los procedimientos administrativos y contables de las Agencias participantes en la implementación de Programas Conjuntos incluyendo la práctica de auditorías financieras. Por otra parte, sería muy oportuno considerar una revisión a las responsabilidades de algunos miembros de las estructuras de gobernanza como el Coordinador Residente, el Coordinador del Programa Conjunto y la inclusión de la representación de los beneficiarios en dichas estructuras.

2. Para asegurar una mayor eficiencia en la entrega de los resultados de los Programas Conjuntos como producto de acciones interagenciales, se requerirá armonizar los procedimientos administrativos y contables de las Agencias involucradas. Para asegurar el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Guía de Implementación de los Programas Conjuntos deberían aplicarse mecanismos que obliguen a las Agencias a su observación.

3. El SNU en Honduras ha acumulado muchos aprendizajes importantes después de la implementación de 4 Programas y para futuras experiencias similares debería: orientar la implementación de programas conjuntos por instrumentos como un Manual Operativo que oriente y armonice el rol de cada Agencia. Este manual debe incluir entre otros, la implementación de una fase preparatoria que facilite la interacción entre Agencias y con los actores en el territorio que se va a intervenir, el rescate de aprendizajes y los ajustes técnicos y administrativos necesarios para la fase de ejecución.

4. Para garantizar que el ejercicio de monitoreo y evaluación pueda reflejar el desempeño de las Agencias en el ámbito de la intergencialidad, se recomienda la formulación e inclusión en el Marco Lógico del Programa Conjunto, indicadores de intergencialidad.

5. El Estudio de Línea de Base debe ser realizado al inicio de las acciones del Programa en la fase preparatoria recomendada. La información de este estudio pierde validez si se obtiene cuando el Programa ha recorrido la mitad de su tiempo de ejecución, por otra parte, se debe hacer una selección cuidadosa de

los indicadores. En el caso concreto del Estudio de Línea de Base de este Programa Conjunto, si se hubiera concluido durante el primer semestre, hubiera sido un instrumento sumamente útil para priorizar los municipios de intervención del Programa.

6. El Programa Conjunto es una iniciativa innovadora en Honduras al abordar el tema de Empleo Juvenil y como tal promovió procesos que no eran conocidos ni abordados por las mismas Agencias, por los asociados en la implementación, las organizaciones y gobiernos locales que se vincularon en la experiencia. En este contexto para lograr dejar procesos consolidados, en futuras experiencias se recomienda considerar un mayor tiempo de ejecución o prever una fase de consolidación que podría ser más corta. En ese mismo contexto, se recomienda que los convenios que se establezcan con los asociados en ejecución establezcan el compromiso de mantener al personal responsable de las acciones relacionadas con el Programa Conjunto como una de las condiciones para concretar esa colaboración.

7. Al finalizar el Programa Conjunto, el PNUD continúa como responsable del Fondo de Crédito administrado por las IFI y supervisado por un Comité que hará seguimiento en coordinación con las OMS. Una recomendación es incluir a representantes de los jóvenes en esa estructura que permita la realización de auditoría social de los fondos incluyendo el capital semilla en las municipalidades.

8. A los Asociados en ejecución y a las instituciones y organizaciones que estuvieron involucradas en la implementación del Programa Conjunto en el ámbito regional, municipal y local se les recomienda, que desde su quehacer institucional, mantengan en su agenda las acciones impulsadas con el apoyo del Programa Conjunto.

9. En el caso de SEPLAN se recomienda mantener la coordinación con el Centro Universitario de la UNAH y otras instituciones en Comayagua para mantener el seguimiento a las Mesas Temáticas de las macro-regiones Lempa y Comayagua.

10. Al INJ, que fortalezca sus estrategias para ampliar y mantener la representatividad de los jóvenes en los espacios regionales y nacionales de participación así como en las estructuras que el Programa Conjunto deja encaminadas en el ámbito local.

11. A la SRE se le recomienda realizar una sistematización las experiencias de la fase piloto del Programa de Remesas Solidarias, gestionar el financiamiento para la segunda fase del Programa a nivel de Gobierno y su lanzamiento como Política Pública, y, definir los alcances del programa de Remesas Solidarias en función de los criterios de regionalización del Plan de Nación.

12. A las municipalidades, especialmente a las de Marcala, Comayagua, Cane y La Esperanza se les recomienda incluir en los presupuestos municipales los recursos para que las OMS puedan continuar apoyando y promoviendo las acciones, programas y proyectos de emprendedurismo y empresariedad juvenil en sus municipios. Así mismo, a estas y a la municipalidad de Siguatepeque se les recomienda la búsqueda de apoyos para poner a disposición de los jóvenes recursos de capital semilla para sus emprendimientos como medio para promover el empleo juvenil vía el emprendedurismo.

13. A los organismos de la Cooperación Internacional y ONG vinculadas a las temáticas de juventud y empleo se recomienda conocer las iniciativas implementadas por el Programa con los asociados en la ejecución a nivel central y también en los territorios. Así mismo se les propone realizar esfuerzos por alinearse con las agendas que han quedado sobre la marcha y armonizarse en el territorio para poder dar continuidad a los procesos, particularmente en el marco del Plan Nacional de Empleo Juvenil, las mesas territoriales de empleo, el Programa Nacional de Remesas Solidarias y las acciones incluidas en los Planes de Desarrollo Municipal para el fomento del empleo juvenil.