



EVALUACION FINAL

Perú

Ventana temática
Juventud, Empleo y Migración

Título del Programa:

Promoción de empleo y microempresas entre jóvenes y gestión de la migración laboral juvenil

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 encargar 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.

**FONDO PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO
SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN PERÚ**

**PROGRAMA CONJUNTO - JUVENTUD, EMPLEO Y MIGRACION – PERÚ:
PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y LOS EMPRENDIMIENTOS DE JÓVENES
Y GESTIÓN DE LA MIGRACION INTERNACIONAL JUVENIL**

EVALUACION FINAL

Informe Final

Ernesto Rodríguez y Gustavo Yamada

16 de Julio de 2012

Índice

Resumen Ejecutivo	03
Introducción	07
1 – Una Primera Visión de Conjunto	08
• El F-ODM y la Ventana sobre “Juventud, Empleo y Migración”	08
• El Programa Conjunto Perú: una Descripción General	08
• Objetivos y Metodología de esta Evaluación Final	09
• Restricciones y Limitaciones de la Evaluación Realizada	11
2 – El Contexto de la Implementación del Programa Conjunto	12
• Jóvenes Peruanos: sin Mucho que Celebrar	12
• La Evolución de las Tasas de Empleo	13
• La Evolución de las Tasas de Desempleo	16
• Cambios en las Tendencias de la Migración Internacional	19
3 – Intervenciones Desarrolladas y Resultados Obtenidos	21
• Las Intervenciones de Desarrollo llevadas a Cabo: una Descripción General	21
• Análisis de los Productos Obtenidos y los Resultados Alcanzados	22
• Algunos Comentarios Generales y Específicos Destacables	24
4 – Tres Dimensiones Claves del Desarrollo Programático	26
• Incidencia y Comunicaciones	26
• Monitoreo y Evaluación	27
• Estrategia de Sostenibilidad	28
5 – Niveles de Análisis: Diseño, Proceso y Resultados	30
• Nivel de Diseño: Pertinencia y Relevancia	30
• Nivel de Proceso: Eficiencia y Apropiación	32
• Nivel de Resultados: Eficacia y Sostenibilidad	34
6 – Principales Conclusiones y Lecciones Aprendidas	39
• Orientaciones Originales Pertinentes: Comenzar Bien es Importante	39
• Articulación Versus Integración: Avances Relevantes, Desafíos a Encarar	39
• Comunicar Adecuadamente, Precisar Roles, Definir Estrategias Pertinentes	41
7 – Principales Recomendaciones	42
• Invertir Más y Mejor en las Generaciones Jóvenes	42
• De la Articulación a la Integración, sin Perder Eficacia y Pertinencia	43
• Ampliar y Enriquecer los Enfoques Teóricos y Metodológicos	44
• Mantener y Fortalecer los Programas Conjuntos de Sistema de Naciones Unidas	45

Anexos

1 – Lista de Preguntas a Responder (incluidas en los TdR)	46
2 – Síntesis de la Metodología de Evaluación Propuesta	49
3 – Incorporando una Perspectiva Generacional a las Políticas Públicas	50
4 – La Ventana Temática, Declaración de París y Accra, e Iniciativa “Unidos para la Acción”	54
5 – Lista de Entrevistados/as y Colaboradores/as	56
6 – Documentación Revisada	58
7 – Perfil Profesional de los Evaluadores	66

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Conjunto “Juventud, Empleo y Migración”, como Objeto de Análisis

El Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración, “Perú: promoción del empleo y los emprendimientos de jóvenes y gestión de la migración laboral internacional juvenil”, tuvo un presupuesto de US\$ 3.025 millones a ser ejecutado entre febrero del 2009 y mayo del 2012 y fue financiado con recursos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) aportados por la Cooperación Española.

El objetivo central del PC fue aumentar y mejorar las oportunidades de inserción laboral de las y los jóvenes para que puedan encontrar un empleo decente, mediante la promoción del empleo y los emprendimientos juveniles, y gestionar la migración laboral internacional juvenil, con énfasis en las mujeres jóvenes. Para ello, definió cuatro resultados esperados: (i) Política Nacional de Promoción del Empleo Juvenil y fortalecimiento institucional del sector público para aumentar las oportunidades de trabajo y mejorar las condiciones laborales de las y los jóvenes; (ii) Intermediación laboral juvenil a través del servicio público de empleo, fortalecida y modernizada, a fin de mejorar su inserción laboral y reducir el desempleo de jóvenes, especialmente de mujeres jóvenes; (iii) Gestión pública de la migración laboral internacional juvenil mediante una intermediación laboral institucionalizada, fortalecida y ampliada; y (iv) Marco promocional para emprendimientos de jóvenes, incluyendo el uso productivo de remesas, creado y operando.

El PC tuvo un fuerte componente de apoyo al diseño, implementación y seguimiento de la política pública, y en este sentido gran parte de su trabajo estuvo enfocado en las instituciones nacionales. El trabajo a nivel regional con los órganos de empleo de los Gobiernos Regionales se focalizó en las zonas urbanas de las regiones seleccionadas, y en especial en las ciudades capitales. Los/as principales beneficiarios/as del proyecto fueron (i) jóvenes de 15 a 29 años vinculados a los programas de Jóvenes a la Obra (antes Pro Joven), Wawa Wasi Laboral, Certijoven, SOVIO e Infomigra; (ii) otros/as jóvenes emprendedores; (iii) las asociaciones juveniles, así como organizaciones del sector trabajador y el sector empleador; (iv) entidades del Gobierno nacional, especialmente el MTPE, el ex MIMDES y ahora MIMP, el INEI y la SENAJU; y (v) los gobiernos regionales seleccionados.

Objetivos y Limitaciones de la Evaluación Realizada

La Estrategia de Monitoreo y Evaluación y la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos que regulan los PC del F-ODM disponen que todos los PC encomienden y sufragen una evaluación final independiente. Las evaluaciones finales son de naturaleza recapitulativa y tienen dos grandes objetivos: (i) establecer en qué medida el PC ha ejecutado plenamente sus actividades, entregado productos concretos y obtenido los resultados, en particular midiendo los resultados para el desarrollo; y (ii) generar conocimientos empíricos sustantivos que identifiquen buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser útiles para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala o duplicación) y a nivel internacional (duplicación).

Esta evaluación final, realizada en dicho marco, tuvo dos importantes limitaciones:

1. El PC-JEM cuenta con una “Línea de Base” muy general, construida sobre la base de indicadores relacionados con el contexto de intervención, pero que no se refieren específicamente a las áreas de intervención directa del proyecto, lo cual impide realizar una comparación estricta entre el “antes” y el “después” de la intervención realizada.
2. Las Encuestas realizadas durante el desarrollo del PC-JEM tienen el mismo “sesgo”, (cubren áreas más amplias que las directamente relacionadas con su intervención específica), y las áreas geográficas cubiertas (en 2009 y 2011) no coinciden (salvo el Área Metropolitana de Lima) lo que también limita su comparabilidad efectiva.

No obstante ello, este informe revisa las intervenciones de desarrollo desplegadas, los productos obtenidos y los resultados alcanzados, concluyendo que se trata de un programa exitoso, emitiendo juicios sobre la pertinencia (a nivel de diseño), la eficiencia y la apropiación (a nivel de proceso) y la eficacia y la sostenibilidad (a nivel de resultados) del programa, extrayendo “lecciones aprendidas” y formulando “conclusiones” al respecto.

Principales Conclusiones y Lecciones Aprendidas

1. Este PC muestra que la selección de un buen coordinador para el programa, con fuerte liderazgo técnico y buenos niveles de legitimación, tanto entre las contrapartes nacionales como entre las agencias, es muy importante. Cuando no se logra contar con estas capacidades efectivamente reunidas, los programas conjuntos logran resultados más acotados y se desperdician oportunidades que se podrían aprovechar más y mejor.
2. Operar con principios claros que procuren asegurar la obtención de buenos impactos, es clave. Los tres asumidos por el equipo técnico del PC, son un buen ejemplo (no empezar desde cero, no trabajar solos y no ejecutar por línea) y deberían ser tenidos centralmente en cuenta en cualquier ejercicio futuro de réplica de iniciativas como ésta.
3. Combinar intervenciones a nivel macro (diseño de planes y políticas) y a nivel micro (desarrollo de experiencias piloto con resultados tangibles de corto plazo), puede ser una buena estrategia y de hecho lo ha sido en este PC, que ha logrado un buen equilibrio entre diseño de planes de empleo juvenil, por un lado, y el desarrollo de los programas “Joven Emprendedor” y “Wawa Wasi Laboral” por el otro.
4. Está bien ser selectivo (“el que mucho abarca poco aprieta”) pero cuidando que temas relevantes no queden ausentes de las intervenciones priorizadas (el PC ha tenido que escuchar varios reclamos en este sentido: (i) por qué no incluye acciones de capacitación laboral para el trabajo dependiente; (ii) por qué no opera en el medio rural, y (iii) por qué no atiende las migraciones internas).
5. Contar con una buena línea de base (que refleje una visión integrada del proyecto y que defina resultados consistentes con sus indicadores básicos) es de gran relevancia. Si ello no se logra, después se torna difícil contrastar las situaciones antes y después de las intervenciones desplegadas, como de hecho ha ocurrido en este caso, dadas las limitaciones con las que fue confeccionada la Línea de Base.

6. La efectiva articulación de esfuerzos y programas de empleo juvenil, tanto a nivel nacional como regional (procurando articular efectivamente los programas nacionales y los programas descentralizados en los diferentes territorios) también es relevante, y debe concretarse a nivel macro y a nivel micro, en todos aquellos planos en los que se pretenda operar conjuntamente.
7. Pero la articulación de esfuerzos no es suficiente. Si se pretende avanzar en el desarrollo de iniciativas conjuntas (tanto entre instituciones de gobierno como entre agencias de cooperación internacional) es preciso superar este nivel, integrando efectivamente los esfuerzos particulares en el marco de estrategias colectivas, conformando equipos unificados de trabajo, aún con enfoques diversos.
8. Desplegar buenas estrategias comunicacionales con las y los potenciales beneficiarias/os, es clave. Si esto no se logra efectivamente, las mejores intenciones y pretensiones de cualquier intervención social, pueden ser percibidas de modos diferentes a los definidos originalmente, desde los propios “imaginarios” de las y los beneficiarios/as (como ha ocurrido, por ejemplo, con el PNWWL).
9. La definición de los roles y las funciones de los diferentes actores participantes debe ser clara y precisa, e implementadas con flexibilidad, procurando evitar que las directrices centrales sean percibidas como exageradamente vagas y/o rígidas (por ejemplo, en el PNWWL, entre los equipos del programa y los consultores) con lo que se podrían distorsionar en gran medida los impactos esperados.
10. Los enfoques estratégicos deben ser precisos y rigurosos, incluyendo los saberes procedentes de diferentes disciplinas, evitando los sesgos que parcializan en un sentido o en otro (como ocurre -en cierta medida- con el SOVIO, presentado ante terceros como muy centrado en pruebas psicológicas) sin que se incorporen claramente las diversas culturas juveniles existentes en su dinámica operativa.

Principales Recomendaciones

1. Desde una perspectiva global, sería prioritario desarrollar acciones para procurar que el Estado invierta más recursos en las y los jóvenes, a través de estrategias integrales, a los efectos de aprovechar al máximo la ventana de oportunidad que brinda el bono demográfico en la actualidad y en estas próximas décadas.
2. Para ello, es clave promover una reflexión más integrada sobre la pertinencia y la relevancia de invertir más y mejor en las y los jóvenes, a nivel de tomadores de decisiones, incorporando especialmente a la Presidencia del Consejo de Ministros, la Oficina de la Primera Dama y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.
3. En tal sentido, puede ser decisivo identificar con precisión cuánto se invierte en jóvenes (y cómo se distribuye) desde el presupuesto público y desde la cooperación internacional, promoviendo un uso más adecuado de los recursos disponibles, en línea con las prioridades de políticas públicas en términos de estrategias de desarrollo.

4. Para avanzar en este sentido, habría que fomentar una mayor articulación de las instituciones estatales sectoriales que se ocupan de temas transversales del desarrollo social, tratando de avanzar tanto a nivel macro (en términos institucionales y programáticos) como a nivel de las propias intervenciones con las diferentes poblaciones beneficiarias (en particular, con las y los jóvenes).
5. Dicha integración debería procesarse evitando la pérdida de identidad y especificidad de los programas y servicios sociales que se integran a la Ventanilla Única de Promoción del Empleo (VUPE), especialmente los destinados a jóvenes (como el CERTIJOVEN) y potenciales migrantes (como INFOMIGRA). Ello podría lograrse con una adecuada estrategia comunicacional, que siga mostrando las especificidades y la atención personalizada, respectivamente construidas en lo previo.
6. Del mismo modo, habría que fortalecer inversiones tecnológicas básicas para potenciar el impacto de las intervenciones que se vienen desplegando, para el mejoramiento del servicio, por ejemplo, incorporando lectoras ópticas de las pruebas de orientación vocacional o incluso incorporando el llenado en línea por Internet de las propias pruebas, para agilizar los procesos (actualmente demoran alrededor de 30 días en entregar resultados).
7. Complementariamente, habría que ampliar y enriquecer los enfoques teóricos y metodológicos de las intervenciones, a fin de lograr una mayor pertinencia e impacto de los programas, por ejemplo, en la orientación vocacional y ocupacional (incorporando más y mejor las principales culturas juveniles), en el PNWWL (acompañando las capacitaciones de madres adolescentes con apoyos más integrales), y en Jóvenes Emprendedores (con más acompañamiento y financiamiento en los emprendimientos).
8. En la misma línea, habría que promover una mayor articulación entre las contrapartes nacionales con el fin de potenciar el impacto sobre el empleo de las personas beneficiadas, por ejemplo, fomentando la participación de madres beneficiadas por el PWWL en otras iniciativas programáticas complementarias (Jóvenes a la Obra, acceso a capitales semilla administrados por otras instituciones públicas, etc.) fomentando las sinergias correspondientes a todos los niveles.
9. Adicionalmente, para lograr los objetivos antedichos, habría que mantener y fortalecer los programas conjuntos del Sistema de Naciones Unidas (desde la perspectiva multidimensional del desarrollo y en línea con la Declaración de París y la Agenda de Accra) procurando más y mejores sinergias efectivas y la obtención de otros recursos financieros necesarios para su implementación efectiva.
10. Para ello, habría que seguir reforzando el papel que desempeña la Oficina de la Coordinadora Residente en la gestión de los programas conjuntos, para avanzar en la integración efectiva (administrativa y sustantiva) de las acciones programáticas que se impulsen. En dicho marco, también resulta altamente recomendable el fortalecimiento del rol de la coordinadora de programas conjuntos (que, en este caso, ha jugado un importante y proactivo rol de apoyo al trabajo conjunto).

Introducción

Las páginas que siguen procuran brindar una visión general sobre la implementación desarrollada y los resultados obtenidos por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre “Juventud, Empleo y Migración”, ejecutado en el Perú con recursos del Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM). Para ello, se comienza con una presentación esquemática de dicha iniciativa programática, incluyendo la descripción realizada en los términos de referencia con la que fue convocada esta Evaluación Final, y especificando los límites con los que se tuvo que concretar la misma.

Seguidamente, se realiza un análisis del contexto en el que operó el Programa Conjunto, revisando la evolución de las tasas de empleo y desempleo, así como la correspondiente a la dinámica de la migración internacional, en los últimos años, asumiendo que casi en la antesala del año clave para analizar los avances efectivamente logrados en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015) los jóvenes peruanos no tienen mucho para celebrar.

A continuación, se describen las intervenciones desarrolladas y los resultados obtenidos, para luego profundizar en tres dimensiones claves del desarrollo programático (incidencia y comunicaciones, monitoreo y evaluación y estrategia de sostenibilidad) y en el análisis por niveles, diferenciando el *nivel de diseño* (evaluando la pertinencia y la relevancia del programa), el *nivel de proceso* (evaluando la eficiencia y la apropiación del mismo) y el *nivel de resultados* (evaluando la eficacia y la sostenibilidad correspondiente).

Seguidamente, se identifican las principales conclusiones y “lecciones aprendidas”, diferenciando tres niveles particularmente relevantes: (a) las orientaciones originales con las que se comenzó a operar, resaltando la relevancia de contar con una buena “hoja de ruta”; (b) las tensiones que suelen registrarse en cualquier intento de trabajo compartido entre actores diversos, entre la articulación y la integración efectiva de esfuerzos; y (c) la necesidad de comunicar adecuadamente las intenciones de las diferentes iniciativas a implementar, la relevancia de contar con una buena distribución de roles y funciones entre los actores participantes, y la capacidad de contar con estrategias pertinentes.

Finalmente, se extraen las recomendaciones correspondientes, diferenciando cuatro esferas particularmente relevantes: (a) la necesidad de invertir más y mejor en las nuevas generaciones; (b) la pertinencia y la relevancia de pasar de la simple articulación a la integración efectiva de esfuerzos; (c) la prioridad de ampliar y enriquecer los enfoques teóricos y metodológicos; y (d) la importancia de mantener y fortalecer los programas conjuntos del Sistema de Naciones Unidas.

Este Informe Preliminar se completa con una serie de anexos informativos, incluyendo: (a) la lista de preguntas a responder incluidas en los TdR de la convocatoria; (b) la síntesis de la metodología de la evaluación propuesta originalmente; (c) la lista de entrevistados/as y colaboradores/as con los que se concretó el trabajo de campo; (d) la documentación revisada durante el desarrollo de esta evaluación final; y (e) el perfil profesional (sintetizado) de los evaluadores.

Agradecemos muy sinceramente la oportunidad de haber podido participar de esta Evaluación Final, formulamos nuestro más amplio reconocimiento al trabajo desplegado por los técnicos implicados en la gestión correspondiente y esperamos que nuestras percepciones, conclusiones y recomendaciones puedan ser útiles al momento de valorar los alcances y los logros de esta fecunda experiencia, y sobre todo al momento de intentar su consolidación y su eventual réplica en otros puntos del territorio nacional y/o en otros países de la región.

1 – UNA PRIMERA VISIÓN DE CONJUNTO

El F-ODM y la ventana sobre Juventud, Empleo y Migración

En diciembre del 2006, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de España celebraron un importante acuerdo de asociación por la suma de 528 millones de euros con el fin de contribuir al progreso en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otras metas de desarrollo por medio del sistema de las Naciones Unidas, estableciéndose el Fondo para el Logro de los ODM (F-ODM). Además, el 24 de septiembre de 2008 España comprometió 90 millones de euros adicionales para el establecimiento de una ventana temática sobre infancia y nutrición.

El F-ODM apoya a los países en sus esfuerzos por progresar en el logro de los ODM a través del financiamiento de Programas Conjuntos innovadores con potencial de replicación, incidencia en la política pública e impacto en la población, operando en los países a través de los Equipos de Naciones Unidas y bajo el liderazgo del/la Coordinador/a Residente. Promueve una mayor coherencia y eficacia de las intervenciones de desarrollo a través de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas. En su conjunto, el F-ODM financia 128 Programas Conjuntos (PC) en las 8 ventanas temáticas, en 49 países.

La ventana temática de Juventud, Empleo y Migración tiene como objetivo contribuir a reducir la pobreza por medio de la promoción del empleo productivo y sostenible y el trabajo decente para los jóvenes, a escala nacional o local, incluyendo también acciones para una mejor gestión de las repercusiones (negativas y positivas) de la migración laboral internacional y para el fortalecimiento de las capacidades locales para desarrollar, ejecutar y supervisar políticas y programas eficaces en este ámbito. Esta ventana está compuesta por 14 PC que abarcan una amplia gama de temáticas y resultados.

Los/as socios/as y los/as beneficiarios/as de los PC de esta ventana temática son diversos y van desde los gobiernos nacionales a la población local. Todos los PC tienen un componente de apoyo a los gobiernos nacionales y locales. Se pueden encontrar otros socios/as y beneficiarios/as, entre los que resaltan los grupos de jóvenes, y otros actores de la sociedad civil, comunidades y ciudadanos/as.

El Programa Conjunto en el Perú: Una Descripción General

El Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración, Perú: promoción del empleo y los emprendimientos de jóvenes y gestión de la migración laboral internacional juvenil, tuvo un presupuesto de US\$ 3.025 millones a ser ejecutado entre febrero del 2009 y mayo del 2012. Las Agencias Participantes de las Naciones Unidas –la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)– y la Agencia asociada Organización Internacional para la Migración (OIM), trabajaron en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el ex Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU), así como con los Gobiernos Regionales de Arequipa, Junín y La Libertad, y otros actores de la sociedad civil y el sector privado.

El objetivo central del PC fue aumentar y mejorar las oportunidades de inserción laboral de las y los jóvenes para que puedan encontrar un empleo decente, mediante la promoción del empleo y los emprendimientos juveniles, y gestionar la migración laboral internacional juvenil, con énfasis en las mujeres jóvenes. El PC tuvo cuatro resultados esperados:

1. Política Nacional de Promoción del Empleo Juvenil y fortalecimiento institucional del sector público para aumentar las oportunidades de trabajo y mejorar las condiciones laborales de las y los jóvenes.
2. Intermediación laboral juvenil a través del servicio público de empleo (DNPEFP y DRTPE) fortalecida y modernizada, a fin de mejorar su inserción laboral y reducir el desempleo de jóvenes, especialmente de mujeres jóvenes, a niveles nacional y regional.
3. Gestión pública de la migración laboral internacional juvenil mediante una intermediación laboral institucionalizada, nacional y regional, fortalecida y ampliada.
4. Marco promocional para emprendimientos de jóvenes, incluyendo el uso productivo de remesas, creado y operando.

El PC tuvo un fuerte componente de apoyo al diseño, implementación y seguimiento de la política pública, y en este sentido gran parte de su trabajo estuvo enfocado en las instituciones nacionales. El trabajo a nivel regional con los órganos de empleo de los Gobiernos Regionales se focalizó en las zonas urbanas de las regiones seleccionadas, y en especial en las ciudades capitales.

Los/as principales beneficiarios/as del proyecto fueron (i) jóvenes de 15 a 29 años vinculados a los programas de Jóvenes a la Obra (antes Pro Joven Emprendedor), Wawa Wasi Laboral, Certijoven, SOVIO e Infomigra; (ii) otros/as jóvenes emprendedores; (iii) las asociaciones juveniles, así como organizaciones del sector trabajador y el sector empleador; (iv) entidades del Gobierno nacional, especialmente el MTPE, el ex MIMDES (ahora MIMP), INEI y SENAJU; y (v) los gobiernos regionales seleccionados, entre otros actores.

Objetivos y Metodología de esta Evaluación Final

El F-ODM cuenta con una Estrategia de Monitoreo 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. La 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) en lo que respecta a 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:

- Apoyar a los PC para alcanzar 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”; y

- Obtener y recopilar evidencia y lecciones aprendidas para ampliar y replicar las intervenciones de desarrollo que han tenido éxito.

En el marco de la Estrategia y la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos, está en marcha un sistema de seguimiento y evaluación del PC que cuenta con una serie de herramientas incluyendo la línea de base, el marco de M&E, visitas de campo conjuntas, planes operativos anuales, informes trimestrales de avance financiero y programático e informes semestrales, entre otros.

En junio del 2010 el Secretariado del F-ODM encomendó una evaluación intermedia del PC, de carácter formativo. Ésta, junto con las recomendaciones hechas por el Secretariado a la luz de dos misiones al terreno, y el seguimiento efectuado por la Oficina de la Coordinadora Residente (OCR) y por el propio Coordinador del PC, dotaron a las instancias de gobernanza de aportes importantes para introducir mejoras en la implementación, el seguimiento y las comunicaciones del PC.

La Estrategia de Monitoreo y Evaluación y la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos que regulan los PC del F-ODM disponen que todos los PC encomienden y sufragen una evaluación final independiente. Las evaluaciones finales son de naturaleza recapitulativa y tienen los siguientes objetivos:

- Establecer en qué medida el PC ha ejecutado plenamente sus actividades, entregado productos concretos y obtenido los resultados, en particular midiendo los resultados para el desarrollo.
- Generar conocimientos empíricos sustantivos que identifiquen buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser útiles para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala o duplicación) y a nivel internacional (duplicación).

Los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones generadas por estas evaluaciones serán parte de una meta-evaluación de la ventana temática, a ser realizada por el Secretariado del F-ODM, con el fin de sintetizar los efectos generales del F-ODM a nivel nacional e internacional.

La evaluación final se centra en la medición -utilizando metodología cualitativa y cuantitativa- de los resultados para el desarrollo y los efectos potenciales generados por el PC de Juventud, Empleo y Migración, sobre la base del alcance y los criterios incluidos en los Términos de Referencia. Ello debe llevar al establecimiento de conclusiones y recomendaciones para el PC en un plazo aproximado de dos meses y medio.

La unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación es el PC de Juventud, Empleo y Migración, 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.

Esta evaluación final tiene los siguientes objetivos específicos:

- Medir hasta qué punto el PC ha comprendido la dinámica nacional y las dinámicas regionales, y ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta (y ajuste posterior) presentada al Secretariado del F-ODM.
- Medir el grado de incidencia del PC a nivel nacional y regional.
- Determinar el grado de cumplimiento de los resultados esperados y el propósito principal del PC.
- Medir la eficiencia y la calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del PC respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores evidenciadas en el Marco de M&E.
- Medir el alcance de los efectos positivos del PC en la transversalización de las medidas de promoción del empleo juvenil, los emprendimientos juveniles y la gestión de la migración internacional juvenil, en la vida de la población objetivo, en los/as beneficiarios/as y participantes previstos, ya sean individuos, comunidades o instituciones, según los propósitos del programa.
- Medir el impacto (en la medida de lo posible) y la sostenibilidad del PC, así como la contribución del PC a los ODM y otras metas internacionales de desarrollo, a los objetivos de la ventana temática de Juventud, Empleo y Migración, y a los fines 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).
- Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas en los temas del PC relacionados con los componentes programáticos, la gestión, los temas específicos de la ventana temática y los objetivos generales del F-ODM con el fin de contribuir al fomento de su sostenibilidad y/o replicabilidad.
- Identificar resultados no previstos por el PC.

Limitaciones y Restricciones de la Evaluación Realizada

La evaluación final procesada ha tenido algunas restricciones y limitaciones que importa reseñar, a los efectos de enmarcar los alcances reales de este Informe Preliminar:

1. El PC-JEM cuenta con una “Línea de Base” muy general, construida sobre la base de indicadores relacionados con el contexto de intervención, pero que no se refieren específicamente a las áreas de intervención directa del proyecto, lo cual impide realizar una comparación estricta de la situación “antes” y “después” de la intervención realizada.
2. Las Encuestas realizadas durante el desarrollo del PC-JEM tienen el mismo “sesgo”, (cubren áreas más amplias que las directamente relacionadas con su intervención específica), y las áreas geográficas cubiertas (en 2009 y 2011) no coinciden (salvo el Área Metropolitana de Lima) lo que también limita su comparabilidad efectiva.

No obstante ello, las páginas que siguen revisan las intervenciones de desarrollo desplegadas, los productos obtenidos y los resultados alcanzados, emitiendo juicios sobre la pertinencia (en el nivel de diseño), la eficiencia y la apropiación (en el nivel de proceso) y la eficacia y la sostenibilidad (en el nivel de resultados) del programa como tal.

2 – EL CONTEXTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA CONJUNTO

Jóvenes Peruanos: Sin Mucho que Celebrar

A tres años de la fecha fijada para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los jóvenes peruanos todavía no tienen mucho que celebrar. Sus últimas cifras de empleo e ingresos así lo demuestran. A pesar del gran crecimiento de la economía peruana, a lo largo de una década completa, la tasa de desempleo juvenil en Lima Metropolitana (serie estadística que se produce con regularidad mensual) todavía se mantiene por encima del 15% (el último dato disponible¹ es de 15.7% para el trimestre móvil febrero-marzo-abril 2012).

Esta tasa equivale a dos veces y media el porcentaje de desempleo de la población adulta hasta 45 años y a tres veces y media la tasa de desempleo de los adultos mayores de 45 años. Asimismo, el total de jóvenes ocupados en la capital peruana ha disminuido 1.4% en el último año, mientras que el número de jóvenes que no participa de la fuerza laboral se ha incrementado en 9.7%.

Como el total de empleos adecuadamente remunerados en Lima Metropolitana ha seguido incrementándose al ritmo de la expansión económica (5.6% en el último año), más que un problema macroeconómico de crecimiento de empleo, lo que sucede son problemas microeconómicos de insuficiente empleabilidad, información e intermediación laboral, en un gran porcentaje de jóvenes. La primera inserción laboral puede ser una experiencia extremadamente difícil y frustrante, y acarrear potenciales problemas sociales muy graves. Por ello, el Estado debe asumir como responsabilidad permanente una activa “Política Nacional de Empleo Juvenil” multisectorial, que abarque masivamente a beneficiarios de todo el país, sobretodo de escasos recursos económicos.

El Programa Conjunto motivo de la presente evaluación, fue diseñado e implementado en contextos macroeconómicos altamente cambiantes. Desde el 2003 en adelante, la economía peruana venía registrando una de sus fases expansivas más notables en las últimas décadas con tasas de crecimiento promedio de 6% anual que se empezaba a traducir en mejoras en el mercado laboral. Sin embargo, la crisis financiera internacional desatada en el último trimestre del 2008 provocó una pausa en la senda de crecimiento de la economía peruana generando una recesión relativamente corta y leve en el segundo y tercer trimestre del 2009. Felizmente, se pudo reiniciar el crecimiento en el trimestre siguiente² y hasta el momento de la redacción de este informe (segundo trimestre del 2012), se continuaba con un ritmo de expansión del PBI del 5 a 6% anual.

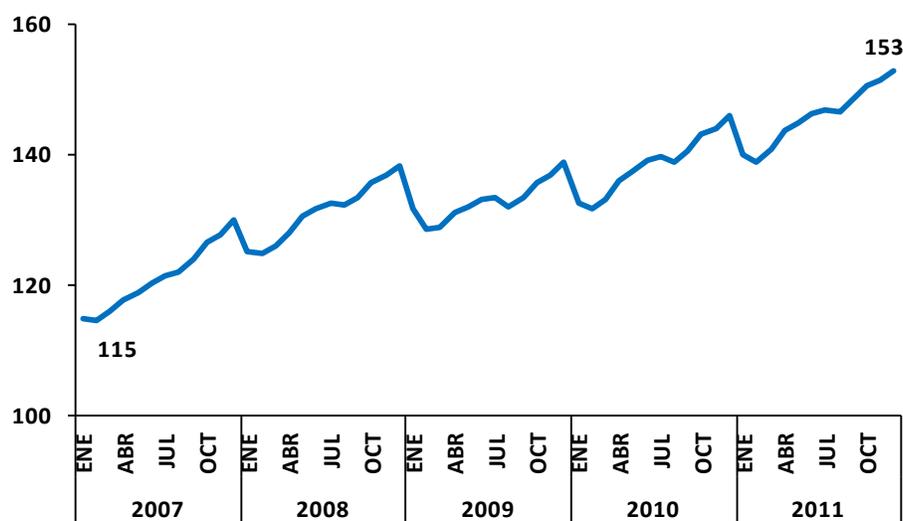
¹ INEI (2012), Informe de Empleo para Abril 2012 basado en la Encuesta Permanente de Empleo (EPE) de Lima Metropolitana, 15 de mayo del 2012.

² Gracias a la aplicación de políticas fiscales y monetarias contra-cíclicas y al dinamismo ininterrumpido de la demanda interna (Yamada y Castro, 2011). El proceso electoral de mediados del 2011 afectó temporalmente las decisiones de inversión privada que, sin embargo, se reanudaron luego de inicio del nuevo gobierno. En la actualidad, además de la incertidumbre sobre el desenlace de la crisis europea, se presenta como potencial restricción al crecimiento de la inversión, el incremento de conflictos sociales relacionados a la explotación de recursos naturales en el interior del país.

La Evolución de las Tasas de Empleo

Quizás el mejor indicador de la evolución del empleo asalariado formal en la economía peruana, es el índice de empleo registrado por la Encuesta Nacional de Variación de Empleo en empresas de 10 o más trabajadores, reportado al Ministerio de Trabajo. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, dicho índice mensual tenía una amplia tendencia positiva durante los años 2007 y 2008 (con excepción de la estacional reducción de contratación que sucede en el primer trimestre de cada año) creciendo a ritmos interanuales superiores al 7%. Sin embargo, en el 2009 el crecimiento de este indicador se detuvo prácticamente por completo, y recién en el segundo trimestre del 2010 se reinició la expansión del empleo formal a tasas de 4 a 5% interanual, que se mantienen hasta el momento. En total, este indicador ha crecido 33% en los últimos cinco años, lo que significa una tasa promedio anual de incremento de 5.9%.

Gráfico 1
Índice de empleo en Perú urbano para empresas de 10 a más trabajadores, 2007-2011
(índice con base Mayo 2004 = 100)



En los siguientes cuatro gráficos, se puede apreciar la evolución de la misma variable para el caso de cada una de las cuatro ciudades de intervención del programa conjunto. Lima Metropolitana replica prácticamente por completo la tendencia nacional, con un crecimiento acumulado del empleo formal de 32% en los últimos cinco años. En la ciudad de Arequipa, la expansión de empleo ha sido mayor aún, pues ha experimentado una variación positiva acumulada de 49% para el mismo período. La ciudad de Huancayo, capital de la región Junín, también ha logrado una expansión del empleo significativa de 38%. Por último, cabe destacar el notable incremento del empleo formal en la ciudad de Trujillo, capital de la región de La Libertad, con una variación positiva acumulada de 84%.

Gráfico 2
Índice de empleo en Lima Metropolitana para empresas de 10 a más trabajadores,
2007-2011

(índice con base Mayo 2004 = 100)

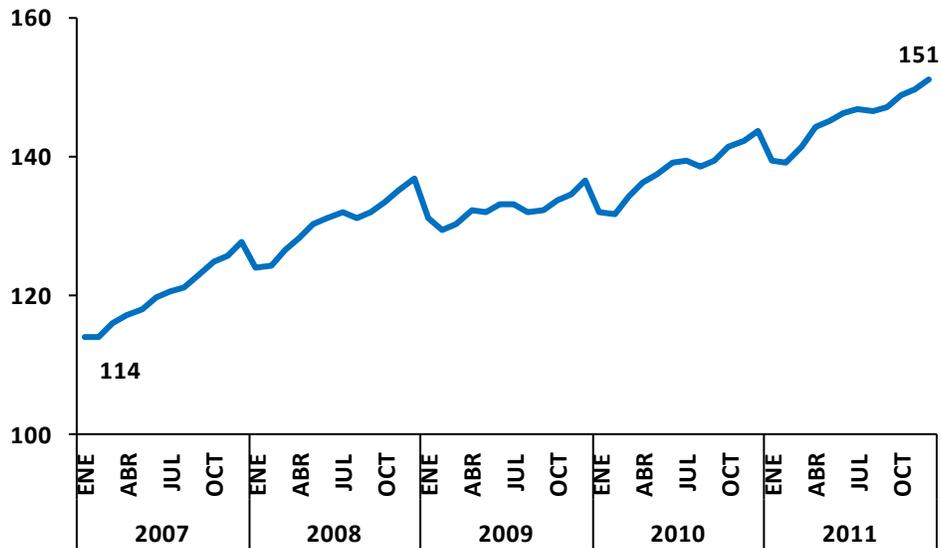


Gráfico 3
Índice de empleo en la ciudad de Arequipa para empresas de 10 a más trabajadores,
2007-2011

(índice con base Mayo 2004 = 100)

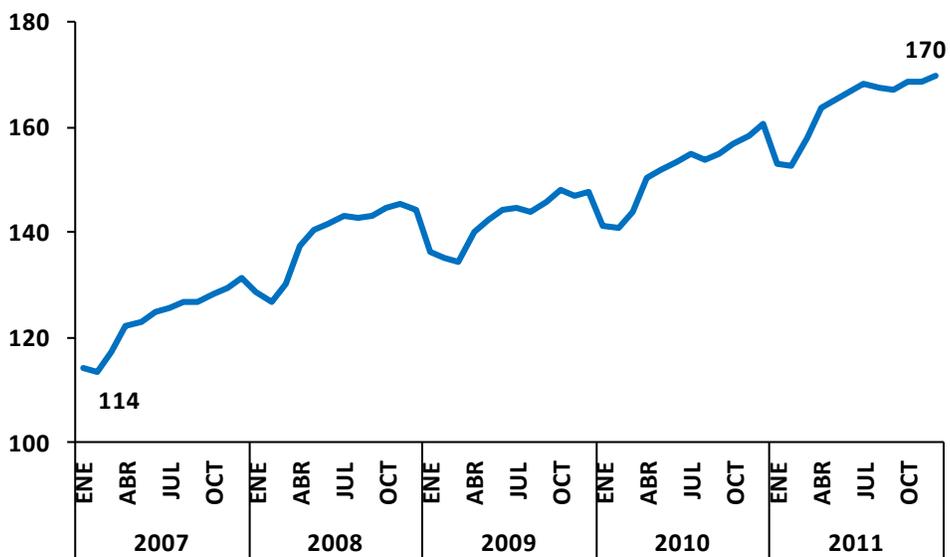


Gráfico 4
Índice de empleo en la ciudad de Huancayo para empresas de 10 a más trabajadores,
2007-2011(índice con base Mayo 2004 = 100)

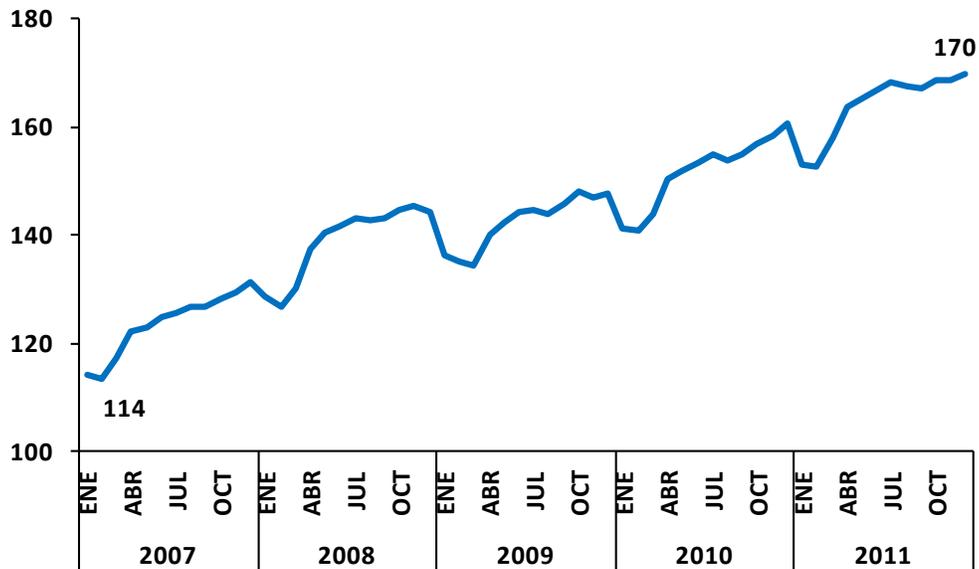
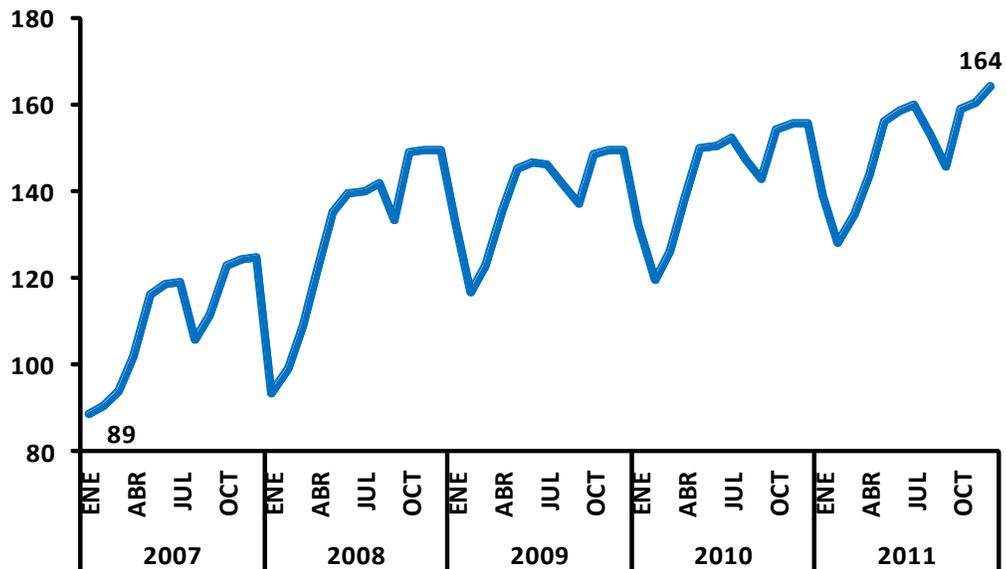


Gráfico 5
Índice de empleo en la ciudad de Trujillo para empresas de 10 a más trabajadores,
2007-2011(índice con base Mayo 2004 = 100)



La Evolución de las Tasas de Desempleo

Sin embargo, estos gráficos no dan cuenta de la situación de todo el mercado laboral de las zonas de intervención. Para cifras comparables completas en los ámbitos del programa conjunto, se cuenta con la información de las Encuestas Nacionales de Hogares entre el 2008 y 2011. El Cuadro 1 indica que, para el total de la fuerza laboral en el Perú urbano, la tasa de desempleo abierto se logró reducir entre dichos años de 8.5% a 6.8%. Las ganancias parecen haber sido apreciables en Lima Metropolitana (caída del desempleo de 9.0% a 6.8%) y la región de La Libertad (de 9.4% a 6.8%), pero mucho menores en Arequipa (de 9.5% a 8.2%) y Junín (de 8.1% a 6.8% entre el 2008 y el 2011). La tasa de inactividad en la población en edad de trabajar puede ser también materia de preocupación, si es que no se reduce con el proceso de desarrollo económico, y el Cuadro 1 muestra que sólo se habría logrado un ligero avance en el caso de Arequipa (que ha reducido su tasa de inactividad de 28.6% a 27.2%).

Cuadro 1
Nivel de ocupación e inactividad total según ámbito geográfico, 2008-2011
(Porcentaje de personas mayores a 14 años ocupados, desocupados e inactivos)

Situación	Año	Perú Urbano	Lima Metropolitana	Arequipa Urbano	Junín Urbano	La Libertad Urbano
Desocupado	2008	8.5%	9.0%	9.5%	8.1%	9.4%
	2009	8.1%	7.9%	10.4%	8.1%	9.1%
	2010	7.6%	7.5%	9.5%	8.0%	7.4%
	2011	6.8%	6.8%	8.2%	6.8%	6.8%
No PEA	2008	26.5%	27.9%	28.6%	23.8%	29.5%
	2009	26.6%	28.6%	28.0%	26.1%	25.9%
	2010	26.2%	27.8%	27.4%	24.4%	26.8%
	2011	26.7%	28.5%	27.2%	24.3%	30.1%

Fuente: ENAHO

Sin embargo, el Cuadro 2 muestra mejoras mucho menos significativas en materia de empleo para el caso de los jóvenes hasta los 29 años de edad (definición utilizada por el PC). La tasa de desempleo juvenil todavía está por encima del 12% y sólo se pueden reportar ganancias apreciables en Lima Metropolitana (caída de 14.1% a 12.3%)³ y La Libertad (de 13.0% a 10.4%). En Arequipa se habría registrado un incremento del desempleo urbano juvenil que habría que investigar con más atención (de 12.3% a 13.6%)⁴ mientras que en Junín se habría estancado la cifra alrededor del 13%.

³ En el caso de la EPE, el promedio anual reportado para el 2011 fue de 15.4%, aunque cabe notar que en este último caso se incluye a jóvenes solo hasta los 25 años de edad.

⁴ El Observatorio Socio Económico Laboral de Arequipa reporta una tasa de desempleo juvenil de 11% para toda la Región Arequipa (áreas urbanas y rurales) para el año 2010. Sin embargo, hay que notar que el

En cuanto a los jóvenes que no participan de la fuerza laboral, las estadísticas muestran que su proporción se ha incrementado de 34.9 % a 36.5 % entre el 2008 y 2011 en el Perú Urbano. Afortunadamente, una parte de este incremento se debe a mayores tasas de inversión en capital humano, tanto en educación básica como superior. La población joven que ni estudia ni trabaja se ha reducido de alrededor de un millón seiscientos mil personas a un millón trescientos mil, pero todavía sigue siendo un nivel elevado que hay que atender con políticas específicas.

Cuadro 2
Nivel de ocupación e inactividad juvenil según ámbito geográfico, 2008-2011
(Porcentaje de jóvenes entre 14 y 29 años ocupados, desocupados e inactivos)

Situación	Año	Perú Urbano	Lima Metropolitana	Arequipa Urbano	Junín Urbano	La Libertad Urbano
Desocupado	2008	13.5%	14.1%	12.3%	13.9%	13.0%
	2009	12.6%	11.3%	15.8%	13.5%	13.9%
	2010	12.8%	12.5%	16.9%	14.6%	11.3%
	2011	12.1%	12.3%	13.6%	12.8%	10.4%
No PEA	2008	34.9%	34.0%	40.3%	32.9%	36.9%
	2009	35.5%	35.3%	38.8%	34.6%	37.8%
	2010	35.7%	35.4%	40.9%	34.8%	38.6%
	2011	36.5%	36.2%	39.8%	33.4%	40.9%

Fuente: ENAHO

En el Cuadro 3, por su parte, se aprecian incrementos significativos en los ingresos laborales promedio reales entre los años 2008 y 2011. Así, en el caso de todos los trabajadores del Perú urbano, se logró un incremento real de remuneraciones en 14 % (1% para el caso de los asalariados y 19 % para el caso de los independientes)⁵. Los jóvenes habrían logrado mayores ganancias. A nivel promedio, experimentaron un crecimiento de 17 % en sus ingresos reales (12 % en el caso de los asalariados y 19 % en el caso de los independientes). Sin embargo, la brecha salarial es aún significativa: un joven trabajador ganaba -en promedio- 621 soles mensuales en el 2011, 20 % menos que la población general.

Es interesante notar también que el mejor desempeño relativo de la población joven, en este incremento de ingresos reales, sucede particularmente en el caso de los hombres. Los

concepto de tasa de desempleo abierto fue desarrollado para aplicarse fundamentalmente para el caso de las ciudades.

⁵ No se ha podido desagregar esta variable a nivel de regiones por dificultades de representatividad de los datos muestrales.

jóvenes varones vieron incrementadas sus remuneraciones promedio en 19%, comparadas con el 14% de ganancia real de la población masculina en general. Por el contrario, las jóvenes mujeres experimentaron un crecimiento de 11% en sus haberes, comparado con un 16% de ganancia real en el caso de la población femenina en general. Pero las grandes brechas juveniles subsisten también por sexo. Tanto en el caso de los hombres como las mujeres, la brecha en desmedro de los jóvenes era del 22% en el 2011.

Cuadro 3
Ingresos laborales reales según tipo de actividad, 2008 - 2011
(Ingresos reales a precios del 2011)

Situación	Año	Perú Urbano	Perú Urbano Jóvenes	Hombres Urbano	Hombres Jóvenes Urbano	Mujeres Urbano	Mujeres Jóvenes Urbano
Dependiente	2008	721	485	819	523	496	416
	2011	725	541	777	567	600	479
	Var. %	1%	12%	-5%	9%	21%	15%
Independiente	2008	665	557	837	692	499	405
	2011	792	665	1026	860	576	445
	Var. %	19%	19%	23%	24%	15%	10%
Total	2008	679	529	831	617	499	408
	2011	776	621	946	734	579	454
	Var. %	14%	17%	14%	19%	16%	11%

Fuente: ENAHO

¿Cuál fue la Incidencia del PC en los cambios registrados en la Inserción Laboral Juvenil?

¿En qué medida estos cambios se explican por la dinámica general de la economía y de la implementación del conjunto de programas gubernamentales de empleo, y en qué medida depende de la incidencia de este Programa Conjunto? Lamentablemente, no es posible evaluar la contribución específica del PC a la mejora parcial de los indicadores de empleo juvenil reseñados aquí. Esto es así por las siguientes razones:

- el énfasis del PC se ubicó en el fortalecimiento de políticas y programas, cuyos resultados se apreciarán más claramente en el mediano plazo,
- los recursos del PC destinados directamente a programas de mejora de empleabilidad de jóvenes, fueron muy limitados (escala insuficiente), y
- el PC no contempló un componente de evaluación de impacto desde su etapa de diseño, lo que hubiera implicado armar la “línea de base” de otro modo.

Sin embargo, se puede afirmar que tanto el contexto macro como la implementación del programa coadyuvaban en la misma dirección para provocar una mejora, todavía modesta, en los indicadores de empleo juvenil del Perú.

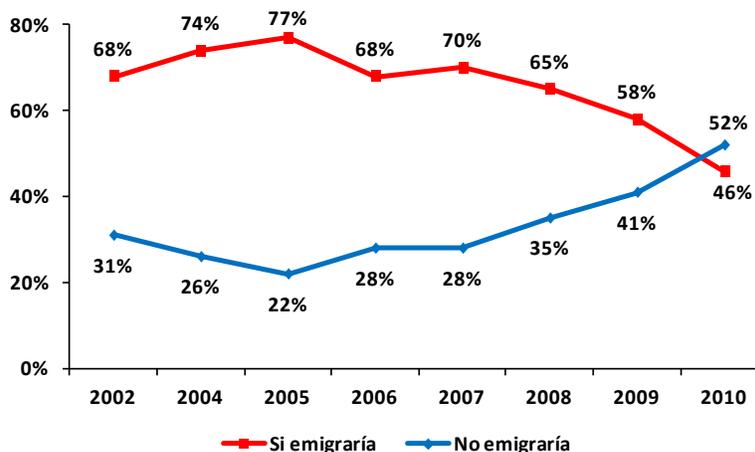
Cambios en las Tendencias de la Migración Internacional

Finalmente, en cuanto a la temática de la migración internacional, el programa conjunto tuvo que lidiar con una variación de las expectativas de la población objetivo. En paralelo al diseño e implementación del programa, ocurrió un cambio importante en los deseos de los peruanos, adultos y jóvenes, con respecto a la emigración. Como se observa en el Gráfico 2, desde el 2007 en adelante, el porcentaje de limeños que expresaba su deseo de emigrar y vivir al extranjero, si se dieran las condiciones, empezó a declinar desde un 70% sucesivamente a 65%, 58% y a 46% en el 2010.

Como contrapartida, el porcentaje de limeños que no emigraría aumentó de 28% en el 2007, a 35%, 41% y 52% en el 2010. Es decir, en el año 2010, y por primera vez desde que la encuestadora Ipsos-Apoyo realiza esta encuesta anual comparable (desde 1986), el porcentaje de limeños que se quedaría en el país superó al porcentaje de limeños que se iría a vivir en el extranjero⁶. Las razones detrás de esta reversión de expectativas, tendrían que ver tanto con el relativo auge económico que experimenta la economía peruana, como por las noticias negativas del exterior y de las principales plazas migratorias de peruanos (Estados Unidos, España, Italia) que se van acumulando en el tiempo.

Sin embargo, la realidad del flujo de movimiento migratorio que se reporta en el Aeropuerto Internacional del Callao, así como en los puntos de frontera en nuestro país, indica todavía una salida neta de peruanos al exterior, tal como se observa en el Gráfico 3. No obstante, la brecha estaría empezando a cerrarse en lo que va del 2012.

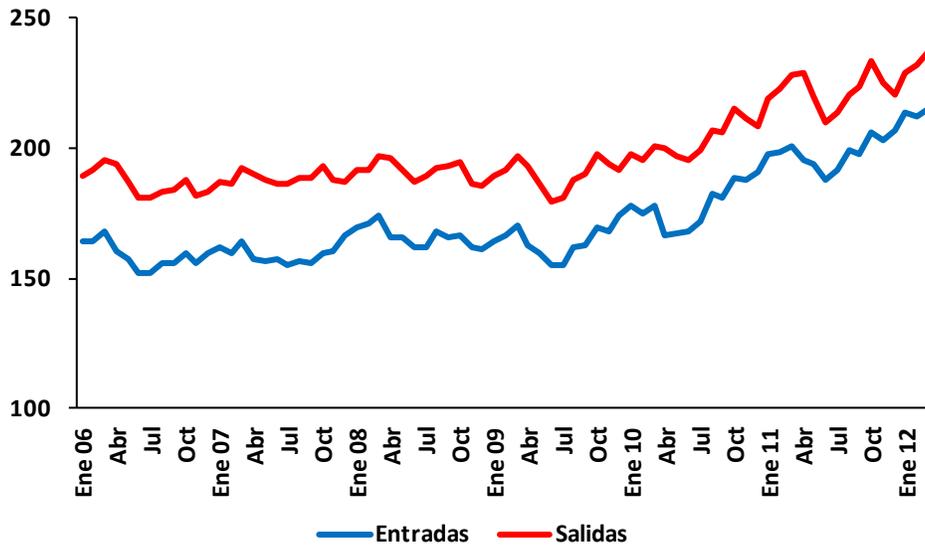
Gráfico 2
Deseo de migración internacional de habitantes de Lima Metropolitana, 2002-2010
Pregunta: ¿Si usted pudiera emigraría del Perú y se iría a vivir al extranjero?
(% del total de encuestados)



Fuente: Ipsos-Apoyo

⁶ Estimaciones recabadas de la misma encuestadora indican que dicha tendencia se ha pronunciado más para el año 2011 (60% de limeños preferiría quedarse en el país versus 40% que se marcharía al extranjero). Es notable resaltar que, aún en el caso de los jóvenes (que suele ser el grupo de edad con mayor propensión a migrar), la proporción que desea permanecer en el Perú supera al grupo que migraría (en un margen de 55% a 45% respectivamente, para el segmento de 18 a 24 años de edad, según la misma fuente de información).

Gráfico 3
Movimiento migratorio de peruanos, 2006-2012
(media móvil de los últimos 4 meses, en miles de personas)



Fuente: INEI

Las Encuestas sobre Juventud, Empleo y Migración 2009 y 2011

Las Encuestas sobre Juventud, Empleo y Migración realizadas especialmente en el marco del Programa Conjunto, en 2009 y 2011, permiten agregar más información a este esquemático cuadro de situación general, pero lamentablemente no son comparables, pues el trabajo de campo se hizo en ciudades diferentes (salvo en el caso de Lima Metropolitana, que se incluyó en ambas encuestas).

Sumado a ello, los resultados de la Encuesta 2011 apenas han sido presentados por parte del INEI, muy recientemente, y todavía no se ha podido hacer ningún análisis de los mismos, y mucho menos un análisis comparado entre ambas encuestas, en el caso en que ello es posible (Lima Metropolitana). Esta tarea quedará, entonces, pendiente para futuros esfuerzos analíticos.

3 – INTERVENCIONES DESARROLLADAS Y RESULTADOS OBTENIDOS

Las Intervenciones de Desarrollo llevadas a Cabo: Una Descripción General

El Programa Conjunto ha desarrollado un amplio abanico de intervenciones, procurando obtener los resultados esperados definidos en el comienzo de su implementación. Una síntesis de tales intervenciones incluye -destacadamente- las siguientes:

1. Diseño adecuado del programa como tal, complementado con ajustes relevantes acordados en el Taller de Arranque, mostrando una buena capacidad de autocrítica y de procesamiento de ajustes, cuando ellos se estimaron pertinentes. El diseño incluyó metas ambiciosas pero realistas (pasibles de ser alcanzadas) aún dejando de lado varias esferas relevantes de acción (no incluyó acciones de capacitación para el trabajo dependiente, no operó en el medio rural y no atendió migraciones internas); el trabajo desplegado mostró una buena sintonía entre las instituciones participantes (básicamente instituciones gubernamentales y agencias de cooperación internacional, aunque ello no incluyó desde el principio a los gobiernos regionales); y el equipo se manejó en todo momento con base en tres principios sumamente razonables: (i) no empezar desde cero; (ii) no trabajar solos; y (iii) no ejecutar por línea.
2. Adecuación razonable a los cambios registrados en el contexto, entre los que se destacaron: (i) cambios en el contexto macroeconómico (que comenzó siendo de crecimiento y luego se transformó en crisis, para después recuperar nuevamente la senda del crecimiento); (ii) cambios interinstitucionales relevantes (las funciones de promoción de Mypes fueron transferidas de Ministerio de Trabajo al Ministerio de la Producción, le agregaron funciones en el campo del autoempleo y en el de las migraciones al Ministerio de Trabajo, se pasó el PNWWL del MIMDES al MIDIS, ubicándolo en el Programa Nacional Cuna Más); (iii) cambios al interior del Ministerio de Trabajo (creación del Servicio Nacional de Empleo); (iv) retrasos en el comienzo efectivo del programa (se preveía empezar en febrero de 2009 pero comenzó realmente en junio); (v) avances en el proceso de descentralización (que obligó a negociar más y mejor con los gobiernos regionales); (vi) dificultades para ejecutar la línea de comunicación e incidencia; y (vii) limitaciones en el sistema de monitoreo y evaluación (que obligaron a procesar ajustes relevantes en este campo).
3. Apoyo a la generación de información y al fortalecimiento institucional. Seguramente han sido las esferas más productivas y priorizadas del programa, habiendo operado en varios campos simultáneamente, destacándose: (i) capacitación de recursos humanos; (ii) dos encuestas sobre juventud, empleo y migración; (iii) diseño de herramientas de gestión (CERTIJOVEN e INFOMIGRA, entre otros); (iv) confección de manuales para facilitar las intervenciones más operativas (sobre todo para la formación de micro emprendedores); (v) apoyo a la revisión y actualización de enfoques y estrategias en áreas claves del trabajo institucional (como en el caso del SOVIO); (vi) apoyo al diseño de políticas locales de juventud y de planes de acción de empleo juvenil, a nivel nacional y regional; y (vii) desarrollo de experiencias piloto en áreas claves de la promoción juvenil (apoyo a micro emprendimientos y a madres adolescentes).

Análisis de los Productos Obtenidos y los Resultados Alcanzados

Los productos generados y los resultados obtenidos están en línea con la planificación original y pueden presentarse sintéticamente, destacando -en particular- los siguientes.

1. *Generación de Información.* Las dos encuestas sobre “juventud, empleo y migración”, aplicadas por el INEI, a partir de una elaboración conjunta (de parte del Equipo Técnico del programa conjunto) permitieron generar una amplia y fecunda información original y de gran valor sobre el tema, aunque lamentablemente no se aplicaron en los mismos territorios, lo que hace imposible la comparabilidad (salvo en el caso de Lima Metropolitana) correspondiente.
2. *Apoyo al Diseño y la Socialización de Políticas Públicas.* La Política Nacional de Empleo, los Planes Nacional y Regionales de Empleo Juvenil y las Políticas Locales de Juventud (bien diseñadas pero sin recursos asignados), son claras demostraciones del apoyo brindado por el programa conjunto en lo que atañe al diseño de políticas, planes, programas y proyectos destacados en la gestión institucional de sus contrapartes gubernamentales. La realización de Foros Nacionales de Jóvenes (institucionalizados en la Mesa de Diálogo), permitió socializar ampliamente los diseños concretados.
3. *Modernización de la Intermediación Laboral.* El apoyo a la construcción del Servicio Nacional de Empleo (SNE), la instalación del Portal Empleo Joven, la creación del Certificado Único de Empleo para Jóvenes (CERTIJOVEN), el apoyo a la renovación del Servicio de Orientación Vocacional e Información Ocupacional (SOVIO), y el desarrollo de los dos proyectos piloto (el Wawa Wasi Laboral para madres adolescentes y el de promoción de micro emprendimientos juveniles), son muestras elocuentes de los avances concretados en relación al fortalecimiento de la intermediación laboral, como una estrategia clave para el fomento de la inserción laboral de jóvenes.
4. *Servicio INFOMIGRA.* El desarrollo del servicio de información y orientación para el migrante internacional y su familia (INFOMIGRA) ha permitido instalar en el Ministerio de Trabajo (articulado con otras instituciones gubernamentales) un servicio potente de apoyo a una población creciente en el comienzo del programa conjunto, pero que en la actualidad es más acotada y ha cambiado sus características básicas (conformada masivamente por emigrantes que viajaban al exterior al comienzo, ahora se conforma también por población que retorna al país, como efecto de la dinámica económica nacional y las limitaciones en los países donde se instalaron).
5. *Programa Piloto Pro Joven Emprendedor.* Fue, sin duda, el componente más acotado, afectado en simultáneo por varias de las limitaciones del entorno (las funciones de apoyo a Mypes trasladadas del MTPE al Ministerio de la Producción, la disposición de líneas de crédito por parte de otros ministerios, sin la necesaria coordinación interinstitucional, etc.) pero ha logrado mostrar resultados pertinentes en términos de estrategia de intervención, ha reafirmado que se trata de una esfera que debe ser atendida más y mejor a futuro y fue incorporado a Jóvenes a la Obra en 2009.

El recuadro siguiente incluye una síntesis ilustrativa adicional de los resultados alcanzados.

Principales Contribuciones del Programa Conjunto

En la **generación de políticas de empleo juvenil y fortalecimiento institucional:**

- Se generó información mediante las Encuestas de Juventud, Empleo y Migración Internacional (ENJUV 2009 y 2011) que sirve y fue utilizada para el diseño de intervenciones y enfoques operativos relacionados con el empleo y la migración juvenil.
- Se apoyó en el diseño y difusión de la Encuesta Nacional de la Juventud.
- Se aprobó el documento de Políticas Nacionales de Empleo mediante Decreto Supremo.
- A nivel nacional se cuenta con el Plan Sectorial de Empleo Juvenil.
- Arequipa, La Libertad y Tumbes cuentan con Planes Regionales de la Juventud.
- Arequipa y La Libertad cuentan con Planes Regionales de Empleo Juvenil.
- Se constituyó la Mesa de Diálogo Social Juvenil para el Trabajo Decente en el seno del Consejo Nacional del Trabajo.

En el **fortalecimiento de los servicios de empleo para jóvenes:**

- Instalación del Portal Empleo Joven: <http://www.empleosperu.gob.pe/empleojoven/index.asp>
- Se incorporó en las acciones regulares del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) el Certificado Único Laboral "CertiJoven"; a marzo de 2012 se habían beneficiado 7,532 jóvenes en Lima, Trujillo y Arequipa.
- Se implementó el Programa Piloto WawaWasi Laboral, con 437 mujeres jóvenes madres capacitadas. Ha permitido validar un programa de capacitación para insertarse con éxito al mundo laboral.
- Se fortaleció y modernizó el Servicio de Orientación Vocacional e Información Ocupacional del MTPE. Se cuenta con una nueva propuesta de funcionamiento del servicio, que incorpora un enfoque integral para el proceso de evaluación y orientación a jóvenes.
- Se cuenta con información sobre la situación de las mujeres jóvenes migrantes y las implicancias de la migración para ellas y sus familias; y sobre la migración internacional de las y los jóvenes que permite conocer las principales características de las y los jóvenes en el país y los emigrantes al extranjero.

En el **aporte a la gestión migratoria laboral para jóvenes:**

- Se cuenta con un enfoque de políticas de migración laboral juvenil.
- Se incorporó a las acciones regulares del MTPE el Servicio Infomigra, que ha beneficiado a 593 jóvenes entre 15 y 29 años y ha recibido más de 50 mil visitas en el Portal Web: <http://www.mintra.gob.pe/migrante/infomigra.php>
- 193 funcionarios de 65 gobiernos locales y regionales participaron en el Programa de Capacitación "Gestión de la migración laboral desde los gobiernos regionales y locales. Una alternativa de generación de desarrollo".
- Se generó información acerca de la situación de las mujeres jóvenes migrantes y las implicancias que tiene la migración para ellas y sus familias, que servirá para el diseño de políticas y programas orientados a mejorar la gestión migratoria de esta población.

En la **promoción de emprendimientos juveniles:**

- Se incorporó el Programa Piloto Joven Emprendedor dentro de las actividades regulares del Programa Nacional "Jóvenes a la Obra" del MTPE con más de 6 mil jóvenes capacitados con fondos del Programa Conjunto, el MTPE y el sector privado.
- Se implementó y está en funcionamiento, gestionado por el INEI, el Sistema de Información Geográfica para Emprendedores (SIGe), aplicativo informático que facilita la toma de decisiones sobre inicios de negocios. Está orientado a los emprendedores del país con especial énfasis a las y los jóvenes.

Fuente: Equipo Técnico del PC / JEM (mayo de 2012).

Algunos Comentarios Generales y Específicos Destacables

Como puede apreciarse (y esto será analizado más pormenorizadamente en las secciones siguientes de este informe) el cumplimiento de los Planes Operativos Anuales (POAs) ha sido ampliamente satisfactorio, al igual que los niveles de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos y que la cantidad y la calidad de los resultados obtenidos, mostrando en todo momento buenos niveles de gestión institucional y programática. Se lograron, incluso, varios resultados no previstos, de gran relevancia (ver recuadro).

La intervención desplegada, muestra un manejo pertinente de los principales factores de riesgo y los principales factores protectores identificados en el momento del diseño del programa y del arranque de su implementación efectiva, especialmente en el plano institucional y en el campo de la disponibilidad de recursos de contraparte.

En tal sentido, todo parece indicar que en el Equipo Técnico del Programa, así como en los Comités Político y Técnico que condujeron su desarrollo, primaron criterios ligados con asegurar la mejor consistencia posible entre metas y resultados, aunque ello implicara dejar de lado algunas áreas estratégicas en las que también se podría haber operado. Del mismo modo, parecen haber primado criterios ligados con la priorización del fortalecimiento institucional y el desarrollo de herramientas e instrumentos de trabajo, acompañados de algunos desarrollos puntuales de ciertas experiencias piloto, asumiendo que existen otros programas que cubren áreas no priorizadas en este caso.

Desde este ángulo, el Programa Conjunto se ha desarrollado en completa armonía con las prioridades del gobierno (sobre todo a nivel nacional) y en línea con las estrategias priorizadas en el MANUD (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2006 – 2011) así como (desde luego) con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs).

Por su parte, el Programa Conjunto (tal como ya destacamos) no ha podido concretar ninguna incidencia significativa y visible en el bienestar de los propios beneficiarios finales (las y los jóvenes) dadas las características del propio diseño y las dimensiones del mismo, especialmente en lo que hace a la baja asignación de recursos, desde este punto de vista. Sin embargo, indirectamente, se han logrado impactos considerables, en la medida en que el fortalecimiento institucional y el desarrollo de herramientas e instrumentos de trabajo procesados en el marco del Programa Conjunto, logró un uso más pertinente de recursos de contraparte, en especial en algunos de los organismos gubernamentales asociados.

En la misma línea, puede destacarse la importante contribución del Programa Conjunto a la generación de información primaria de gran relevancia sobre “juventud, empleo y migración”, a partir de las encuestas y los estudios concretados, área en la cual apenas se ha comenzado con la explotación y utilización efectiva correspondiente.

El Programa Conjunto, deja, por tanto, aportes de gran valor para la gestión de las políticas públicas existentes en el campo de la juventud, el empleo y la migración, que ahora toca a los organismos nacionales y locales consolidar y desarrollar en todo su potencial, a través de desarrollos programáticos futuros.

Resultados No Previstos Destacables

Aunque no estaban previstos en la planificación original, el Programa Conjunto logró concretar algunos resultados relevantes, adicionales a los que estaban incorporados en los Programas Operativos Anuales (POAs) entre los que se destacan -entre otros- los cuatro siguientes:

- Constitución de la Mesa de Diálogo Social Juvenil para el Trabajo Decente, en el marco del Consejo Nacional de Trabajo (CNTPE), integrada por representantes jóvenes de cuatro entidades sindicales, siete entidades empresariales y dos entidades estatales, desde donde se promovieron varias iniciativas relevantes.
- La instalación del Sistema de Información Geográfica para Emprendedores (SigE), un aplicativo informático diseñado para facilitar la toma de decisiones sobre inicio de negocios, al servicio de los emprendedores del país, con un énfasis en las y los jóvenes, desarrollado por el INEI y que debería actualizarse regularmente.
- Incorporación de la Metodología GIN (Generación de Ideas de Negocios) a la malla curricular del Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) con el apoyo de los respectivos manuales, desarrollados originalmente por la OIT.
- Construcción de un enfoque de políticas de migración laboral juvenil que ha sido incorporado a la gestión gubernamental, transformado incluso en herramientas y dispositivos operativos pertinentes (como la Guía Básica para el Migrante Laboral y el Servicio INFOMIGRA, entre otros).

Se trata de cuatro resultados de gran relevancia, que contribuyeron en gran medida al desarrollo de políticas públicas y que han sido ampliamente valorados por los actores y las instituciones vinculadas a estas particulares dinámicas, tal como se ha podido comprobar durante la realización de las entrevistas, en el marco de esta evaluación final.

Es destacable, en particular, que la Mesa de Diálogo Social Juvenil para el Trabajo Decente fue seleccionada como “buena práctica” por la OIT, y como tal fue presentada en la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en Ginebra (Suiza) recientemente, a través de dos de sus representantes, que viajaron especialmente a presentar la experiencia.

En un contexto donde los diálogos entre entidades empresariales y sindicales no tiene los grados de desarrollo necesarios como para contar con espacios de concertación entre capital y trabajo dinámicos y fluidos, este logro dista de ser anecdótico.

4 – TRES DIMENSIONES CLAVES DEL DESARROLLO PROGRAMATICO

Incidencia y Comunicaciones

Como se sabe, en políticas públicas y probablemente en cualquier actividad humana, es tan importante cumplir con las metas pre-establecidas en los planes operativos, como comunicar eficientemente tales iniciativas, de modo que lo que se hace sea conocido por quienes tienen vínculos directos o indirectos con la esfera de acción en la que se opera. Asimismo, también existen amplios consensos respecto a la necesidad de que cualquier iniciativa programática tenga, entre sus líneas de acción prioritarias, una referida a la incidencia en quienes de un modo u otro orientan las políticas públicas (tomadores de decisiones) y en la opinión pública en general, a los efectos de aumentar la legitimidad de tales iniciativas y su influencia respectiva en el entorno en el que se desarrollan.

El Programa Conjunto sobre “juventud, empleo y migración” ha tenido, en este sentido, algunas limitaciones de origen, que sobre la marcha trataron de ser superadas, lográndolo en buena medida. En particular, el PC no contó -en su origen- con un puesto de comunicador de dedicación exclusiva y de tiempo completo, por lo que se optó por contratar un comunicador de tiempo parcial y compartido con otros programas conjuntos, que asumió recién en el segundo semestre de 2011.

En este sentido, el PC aprobó en diciembre de 2010 los denominados “lineamientos de incidencia y comunicación”, en cuyo marco, se acordaron algunos criterios generales para operar, destacándose tres particularmente relevantes: (i) se utilizará en todo momento el logo del F-ODM, y no los correspondientes a las cuatro agencias participantes; (ii) el protagonismo de la comunicación corresponde a las contrapartes nacionales; (iii) concomitantemente, el PC informará y comunicará sus avances después de cumplida la etapa del protagonismo de las contrapartes nacionales y regionales.

En dicho marco, se definieron cinco grupos objetivo a los cuales dirigir la estrategia comunicacional: (i) decisores (autoridades políticas y funcionarios de nivel nacional, regional y local); (ii) organizaciones juveniles; (iii) organizaciones de empleadores y trabajadores; (iv) medios de comunicación, líderes de opinión y comunicadores especializados; y (v) jóvenes y sus familias en general. Complementariamente, se definieron dos grandes lineamientos operativos: (i) lineamientos generales para el posicionamiento del logro de los ODM; y (ii) lineamientos específicos para el PC. En términos de instrumentos específicos, la estrategia comunicacional desarrolló herramientas más “juveniles” (en redes sociales, en particular) junto con otras más “formales” (publicaciones, folletos, talleres, desayunos de trabajo, etc.).

Los resultados obtenidos son, en general, buenos, habiéndose logrado un buen nivel de conocimiento sobre el PC y los ODM en general, así como en relación a algunos de los productos más específicos (encuestas, sistematizaciones, la página web, etc.). Es evidente, de todos modos, que se ha generado un amplio conjunto de informaciones y conocimiento sobre “juventud, empleo y migración”, que todavía puede difundirse, socializarse y legitimarse más y mejor.

Monitoreo y Evaluación

En la misma fecha (diciembre de 2010) el programa conjunto aprobó el “Plan de Monitoreo y Evaluación”, que cuenta con una estrategia construida en tres niveles: (i) monitoreo y seguimiento general de actividades del PC (realizado por el Comité de Gestión del Programa); (ii) monitoreo directo (realizado por la Unidad de Coordinación, con un asistente de monitoreo y evaluación); y (iii) monitoreo de programas específicos (que incorpora en las actividades pertinentes, elementos de monitoreo y evaluación).

La metodología consta de varios instrumentos específicos, incluyendo: (i) plan operativo anual (cada agencia reporta a la unidad de coordinación el avance de actividades y gestión financiera); (ii) reportes específicos (la Unidad de Coordinación consolida, analiza y prepara reportes, que son discutidos en los Comités de Gestión); (iii) visitas periódicas (la Unidad de Coordinación con el Asistente de M&E hace un seguimiento de las acciones reportadas); y (iv) reportes periódicos consolidados (elaborados según el calendario de M&E y con los formatos requeridos por el Secretariado del F-ODM).

El Programa de Monitoreo y Evaluación (PME) trabaja con cuatro tipos de indicadores: (i) indicadores de actividades (insumos) ejecutadas en el corto plazo; (ii) indicadores de producto (son consecuencia de la puesta en marcha de las actividades); (iii) indicadores de resultados (uno para cada uno de los cuatro resultados previstos en el PC); y (iv) indicadores de impacto (que corresponden al propósito del PC y tratan de medir el cambio social asociado a su intervención).

Se trata, sin duda, de una propuesta consistente, sólida técnicamente y que permite generar información y conocimientos útiles para el desarrollo y la consolidación del programa. Con base en este instrumental de trabajo, se han podido generar diversas bases de datos, tanto cuantitativos como cualitativos, al tiempo que se han podido generar varias sistematizaciones centradas en el desarrollo de los principales instrumentos operativos (encuestas, relevamientos institucionales y programáticos, estados del arte temáticos, planes de acción de empleo juvenil, etc.) con los que se ha avanzado significativamente.

Sin embargo, al no contarse con una Línea de Base consistente con los lineamientos centrales de programa (los indicadores utilizados en la línea de base son muy generales y no hacen a la dinámica concreta y operativa del programa) resulta difícil contrastar la información generada en el marco del Sistema de Monitoreo y Evaluación, con la situación existente antes del comienzo de la implementación del PC.

Al parecer, los diagnósticos previos (que dieron origen a la Línea de Base) contemplaban un análisis de políticas públicas riguroso y sistemático, pero dicha información no fue publicada, al parecer por pedido expreso de autoridades gubernamentales, que quisieron evitar que tal información (con datos de 2009 pero a ser difundida en 2011) pudiera ser interpretada negativamente, desde el punto de vista de la gestión gubernamental saliente. En todo caso, en este aspecto radica un nudo particularmente crítico del desarrollo del proyecto, que debiera ser evaluado rigurosamente, tanto por parte de las contrapartes gubernamentales como por parte de las agencias de Naciones Unidas participantes.

Estrategia de Sostenibilidad

Tal como se destaca en la “Estrategia de Sostenibilidad” del programa conjunto, “desde el principio el PC ha considerado el tema de la sostenibilidad como un elemento central de sus intervenciones. Es por eso -se acota en dicho texto- que en su lógica de ejecución conjunta con las contrapartes y otras agencias, ha tratado de no hacer nada por su cuenta, sino más bien tratar de establecer alianzas con experiencias en marcha, sobre todo aquellas con probada experiencia y trayectoria para garantizar una buena apropiación y sostenibilidad. Asimismo, se iniciaron acciones, solo en aquellas circunstancias en que actores nacionales se comprometieran con recursos humanos y físicos, al desarrollo de actividades”⁷. Adicionalmente, el PC ha planteado estrategias de sostenibilidad teniendo en cuenta diversos factores, entre los que se destacan -textualmente- los siguientes:

a) Factores relacionados con el entorno de la intervención: La propuesta del PC se ha tratado de alinear a las prioridades nacionales. El PC JEM cuenta con apoyo político de las instancias públicas que participan como contrapartes, aun cuando en el transcurso del PC, se han producido cambios de Ministros y Viceministros y también de Gobierno. Esto ha permitido la inserción a programas en marcha y con legitimidad, lo que conlleva a tener una estructura institucional sólida que soporte las acciones emprendidas por el programa y asuma la transferencia de responsabilidades garantizando la continuidad. Esto ha permitido que en algunos casos, los programas promovidos por el PC, ya hayan sido aprobados a través de resoluciones ministeriales (base normativa) y hayan sido incorporados a las actividades regulares con recursos humanos y financieros suficientes para costearlas.

b) Factores relacionados con los actores de la intervención. (i) Para asegurar la sostenibilidad de los resultados promovidos por el PC, se han fortalecido las capacidades de los funcionarios de las contrapartes nacionales y regionales, a fin de que dispongan de las capacidades técnicas y de gestión que les permita dar continuidad a las actividades promovidas por el PC JEM. (ii) El PC JEM ha promovido la creación de espacios de concertación y diálogo con la población beneficiaria integrado por actores jóvenes. (iii) En el diseño del Programa Conjunto, se contempló como estrategia de sostenibilidad la constitución de una Comisión Interagencial de apoyo a Comisiones Interinstitucionales Gubernamentales relacionadas al empleo juvenil.

c) Factores relacionados con el diseño de la intervención. El PC JEM desde el inicio de su implementación ha optado por un enfoque de transferencia. Se ha incorporado y/o complementado en programas nacionales en marcha, también ha transferido recursos físicos y humanos. Se ha generado información valiosa sobre el PC y su funcionamiento que facilita los procesos de transferencia. Se estableció un sistema de Monitoreo que facilita el seguimiento de las actividades, y ha permitido, priorizar el desarrollo de las actividades en áreas que permitan alcanzar los resultados y alinearse a las prioridades nacionales. Se diseñó e implementó, asimismo, la estrategia comunicacional, para lograr el posicionamiento de las actividades promovidas por el PC.

⁷ NACIONES UNIDAS (s/f) **Estrategias de Sostenibilidad del Programa Conjunto “Juventud, Empleo y Migración”**. Lima.

La estrategia definida, por tanto, cuenta con una gran solidez y ha logrado -en general- buenos resultados, por lo que la sostenibilidad del PC está -en buena medida- garantizada. Sin embargo, existen algunos riesgos, ubicados sobre todo en la gestión del gobierno (a nivel nacional y regional), que pueden poner en tela de juicio tales “garantías” en el mediano plazo, destacándose -en particular- las siguientes:

- Las autoridades de gobierno con las que se trabaja cambian constantemente, y ello limita la continuidad, al menos con las mismas orientaciones y niveles de prioridades.
- El personal técnico capacitado también cambia constantemente, por lo que muchas veces se pierden las inversiones realizadas al respecto.
- Las herramientas que se diseñan y se ponen en práctica, muchas veces son transformadas en función de otro tipo de enfoques o prioridades.
- Las inversiones (en términos económicos) que se realizan, no siempre tienen la necesaria continuidad, por lo que los procesos se interrumpen o se relativizan.
- Los grupos de la sociedad civil con los que se trabaja también son inestables, y están orientados por enfoques y prioridades que también cambian constantemente.

Por lo dicho, es evidente que el Programa Conjunto ha hecho prácticamente todo lo que estaba a su alcance para asegurar la sostenibilidad de las iniciativas impulsadas (asumiendo desde su propio diseño el desafío de asegurar en la máxima medida posible dicha sostenibilidad y teniendo este desafío centralmente en cuenta a lo largo de todo su desarrollo) pero existen elementos claves al respecto, que no son totalmente controlables en el marco de este tipo de iniciativas, sin el mantenimiento de los apoyos técnicos y financieros que se aportaron durante su implementación efectiva.

Por ello, desde las agencias de Naciones Unidas que impulsaron este Programa Conjunto, habría que avanzar decididamente en la instalación y la dinamización del Comité Interagencial que continúe trabajando con la Mesa de Diálogo (que podría ampliarse, incluyendo a otras instancias gubernamentales, tanto nacionales como regionales) estructurada en el marco del PC, a los efectos de controlar que los avances logrados no se abandonen injustificadamente y -sobre todo- para tratar de consolidar las herramientas y las políticas impulsadas durante el desarrollo del programa conjunto como tal.

Esto debiera impactar -también- en el plano regional, asumiendo el pedido formulado en el marco de la *VI Conferencia Regional Andina sobre el Empleo* celebrada en Quito, en el que los gobiernos allí representados solicitan a los Coordinadores Residentes de la ONU, al UNFPA, al PNUD, a la OIT y la OIM, que “*se pueda dar inicio a la segunda fase del Programa Conjunto ‘Juventud, Empleo y Migración’ con cobertura para los 4 Países Miembros y con la finalidad de incluir el enfoque de migración laboral juvenil y los servicios desarrollados en la primera fase en Ecuador y Perú*”.

5 – NIVELES DE ANÁLISIS: DISEÑO, PROCESO Y RESULTADOS

Nivel de Diseño: Pertinencia y Relevancia

En línea con lo señalado en el Informe de Evaluación Intermedia, puede afirmarse que el programa conjunto tiene un buen diseño. “El programa tiene la virtud de ser muy concreto, práctico y visible (por ejemplo Certijoven, Jóvenes Emprendedores, Infomigra, Wawa Wasi Laboral) y sigue siendo muy relevante. Existe una buena correlación entre esta conceptualización y las acciones que se llevan a cabo con los resultados esperados. El PC sigue respondiendo a necesidades importantes y prioritarias del país, los ODM y las políticas de los asociados y donantes, como la necesidad de una política de empleo juvenil”⁸.

Al parecer, el Equipo Técnico del programa conjunto procuró lograr un diseño riguroso, que respondiera con precisión al diagnóstico de situación previamente realizado, optando por algunas pocas prioridades (dejando de lado, incluso, dimensiones relevantes del tema central de la intervención, según ya hemos destacado) y tratando de contar con respuestas prácticas, orientadas por principios adecuados (que también ya hemos destacado en las páginas precedentes) con el fin de lograr impactos relevantes en la gestión de las instituciones gubernamentales participantes en el PC.

En este marco, llama la atención la opción por no realizar acciones en el campo de la capacitación laboral para el empleo dependiente, seguramente, valorando que dicha labor ya la venía desarrollando el programa PROJOVEN (ahora Jóvenes a la Obra), lo cual parece una opción pertinente. En la misma línea, se destaca la opción por no intervenir en el campo de las migraciones internas, probablemente, altamente sensibilizados por los elevados y complejos procesos de migración internacional existentes en el momento del diseño del programa. Por último, también resalta la opción por no operar en el medio rural, seguramente asumiendo que las intervenciones en el medio urbano eran prioritarias, tanto por las dimensiones como por la complejidad de los fenómenos que habría que encarar.

Las regiones seleccionadas para el desarrollo del programa conjunto, además, muestran realidades diferentes pero igualmente relevantes, por lo que también en este sentido el PC cuenta con una evidente pertinencia. Los logros alcanzados y las lecciones aprendidas en Lima Metropolitana, Arequipa, La Libertad y Junín, podrán servir de referentes importantes al momento de intentar réplicas en otras regiones del país, y también para seguir afirmando los procesos que se han puesto en marcha en dichos territorios.

Asimismo, algunos de los criterios transversales de trabajo priorizados en la estrategia de intervención diseñada muestran una elevada pertinencia, especialmente en lo que atañe al *enfoque de género* (que trató de orientar toda la gestión operativa) pero ello no ocurrió tanto con otros enfoques igualmente relevantes, como el *enfoque generacional*, que habría ameritado intervenciones más precisamente orientadas en función de las culturas juveniles realmente existentes, según veremos en las páginas siguientes.

⁸Christian Privat **Informe Final de la Evaluación Intermedia**. 29 de noviembre de 2010. Página 6.

La Dinámica Operativa del Programa Conjunto

En lo más concreto y operativo, la evaluación realizada ha permitido constatar que el Programa Conjunto ha sido diseñado, implementado, supervisado y evaluado en forma conjunta, por parte de los diferentes actores participantes, tanto del lado de las Agencias de Naciones Unidas como del lado de las contrapartes gubernamentales, pero ello ha ocurrido en diversas medidas, según los casos.

Así, en el diseño participaron activamente las cuatro agencias internacionales, acompañadas en grados diversos por las contrapartes gubernamentales: activamente el MTPE, con niveles más acotados de parte del ex MIMDES y del INEI, y sin la participación efectiva de los gobiernos regionales (la SENAJU se incorporó después). En cambio, en la fase de implementación se dio una participación más generalizada de todas las instituciones implicadas, pero con base en una distribución exagerada de trabajo, pertinente en la atención de cada componente, pero más limitada en la promoción del trabajo en equipo. La participación de las instituciones participantes en la supervisión y la evaluación, por su parte, fue buena pero más acotada en la mayor parte de los casos.

Por su parte, puede afirmarse que la estructura de gestión y cooperación establecida fue adecuada, en la medida en que permitió contar con instancias de decisión claramente establecidas al más alto nivel (el Comité Directivo Nacional), así como con instancias técnicas y políticas más operativas que también cumplieron sus respectivos roles con eficiencia y eficacia (los respectivos Comités de Gestión) utilizando eficientemente (para la dinámica más operativa en lo cotidiano) a la Unidad de Coordinación.

Las contrapartes nacionales, por su parte, aportaron cierto valor agregado a la dinámica del Programa Conjunto, pero también en este caso, dichos aportes fueron diferentes en cada caso particular. En el caso del Ministerio de Trabajo y dado que el PC aportaba elementos de gran relevancia y recursos de cierta escala en su propia dinámica operativa, el valor agregado fue relevante, sobre todo desde su condición de operador privilegiado en varias de las áreas claves de la dinámica del mismo, pero ello ocurrió en menor medida en el caso del ex MIMDES y actual MIMP, pues el valor relativo del PC para su propia dinámica operativa era más acotado (no tanto porque el aporte del PC fuera menor, sino sobre todo por las propias dimensiones del ministerio como tal).

En una situación intermedia se ubicaron el INEI (que aportó en su área toda su capacidad técnica al servicio de las encuestas realizadas) y la SENAJU (que aportó el “perfil joven” que el PC no tuvo muy claramente definido desde su inicio). Otro tanto podría sostenerse respecto a los gobiernos regionales, que a pesar de no haber participado activamente en el diseño del PC, aportaron el conocimiento preciso de las respectivas realidades locales, lo que permitió “aterrizar” el PC mucho más fácilmente en el territorio.

Nivel de Proceso: Eficiencia y Apropiación

Los niveles de eficiencia y apropiación por parte de las contrapartes nacionales y regionales, logrados en el proceso de implementación del PC, han sido elevados y de buena calidad. Entre los principales indicadores al respecto, merecen destacarse los siguientes:

1. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) se ha visto fortalecido en varias de sus dimensiones operativas y se ha apropiado en buena medida de los aportes recibidos en el marco del programa. Sin duda, ha sido la institución que más se ha beneficiado del desarrollo del PC y la que más atención le ha prestado al mismo.
2. Aunque ello no ha ocurrido de igual manera en el caso del MIMDES (que acompañó más pasivamente el desarrollo del PC), para la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU) el PC ha aportado insumos relevantes y en el INEI ha reforzado capacidades y legitimidades, posibilitando la realización de nuevas encuestas de gran relevancia.
3. Los desarrollos alcanzados con los gobiernos regionales han sido dispares, en la medida en que las realidades locales son muy diferentes. Sin embargo, el PC ha realizado aportes relevantes, pero la apropiación del programa ha sido escasa, por la propia “juventud” del proceso de descentralización, y por el sesgo hacia la inversión en obras de infraestructura física que muestran los nacientes gobiernos regionales.
4. El programa conjunto ha contribuido al desarrollo de mayores articulaciones entre las diversas agencias de Naciones Unidas participantes del mismo, aunque todavía no se han podido superar ciertas rigideces con las que funcionan, lo cual ha dificultado avanzar más y mejor en la efectiva integración de sus acciones operativas comunes.

Respuestas Puntuales a Algunas Preguntas Claves

¿En qué medida y de que manera el PC contribuyó al logro de los objetivos establecidos en la ventana temática? Sin duda, mucho y en línea con las orientaciones allí establecidas, centradas en “sensibilizar a jóvenes en su derecho a un trabajo decente, fortaleciendo sus capacidades y estableciendo asociaciones con cooperativas y el sector privado, para garantizar puestos de trabajo, y apoyando a las redes juveniles”. Este PC ha trabajado intensamente y de un modo pertinente en todas estas áreas estratégicas.

¿En qué medida y de que manera el PC contribuyó a mejorar la aplicación de los principios de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra? ¿En qué medida y de que manera el PC contribuyó a lograr los objetivos del principio de “Unidos en la Acción” a nivel de país. Orientando el conjunto del programa a los principios de “apropiación, armonización y alineación” y aportando modalidades operativas específicas para concretar en la práctica el principio de “trabajar en base a resultados y mutua responsabilidad”, y fijando metas y resultados en función de tales orientaciones y objetivos.

¿En qué medida, a partir de los resultados del PC, las Agencias Participantes han enriquecido su trabajo sustantivo por medio de la identificación de nuevos temas o problemáticas a ser trabajadas e incorporadas en sus nuevos planes o proyectos? Acotadamente, en la medida en que ha habido más “coordinación” que “integración” efectiva de grupos de trabajo, pero de todos modos, todas han salido fortalecidas con los aprendizajes mutuos desarrollados.

5. El Sistema de Monitoreo y Evaluación ha logrado avances relevantes, sobre todo en el plano de la sistematización de experiencias (ya se dispone de varios informes en estas materias) y la generación de información de corte más cualitativo, con lo cual se dispone de insumos de gran relevancia para esta evaluación final.
6. Esto ha permitido compensar -en cierta medida- las dificultades existentes en el plano cuantitativo, en virtud de las limitaciones de la Línea de Base (elaborada sobre la base de consultorías sectoriales, desigualmente sintetizadas e integradas) construida sobre la base de indicadores generales, no ligados estrictamente a la gestión operativa del PC.

La Línea de Base Construida: Aportes y Límites

Tal como quedó explicitada en el respectivo documento, la Línea de Base tiene dos importantes limitaciones, que luego impiden su utilización dinámica para comparar la situación ex ante y ex post desarrollo del programa.

Por un lado, está construida sectorialmente (lo cual se refleja en toda la presentación, estructurada en las cuatro áreas de intervención: demografía, empleo, emprendimiento y migración laboral) y sobre la base de cuatro consultorías separadas (los capítulos respectivos están firmados, incluso, por sus respectivos autores), lo cual muestra que hubo un escaso trabajo de equipo en la integración efectiva de dichas áreas (desproporcionalmente presentadas, por cierto, entre sí y en relación a la proporción de recursos asignados a cada una a posteriori, muy diferentes a la “relevancia” que se desprende de la presentación de cada área en la Línea de Base), identificando con cierta precisión sus interrelaciones.

Por otro lado, si bien cuenta con componentes institucionales e indicadores precisamente identificados, opera sobre la base de indicadores generales (% de mujeres que tuvo que dejar su negocio o trabajo por cuidado de niños o embarazo, % de jóvenes que no acuden a la bolsa pública, % de jóvenes que son formados en emprendimientos, % de jóvenes que reciben información o asesoramiento para migrar) en los que el programa no puede tener incidencia directa efectiva.

La Línea de Base debería tener una estructura interna más armónica e integral, y debería sustentarse en indicadores en los que el PC pueda tener incidencia directa, tal como luego fueron definidos en los POAs (cantidad de planes regionales de empleo juvenil existentes y a diseñar, número de jóvenes participantes en el SOVIO, en el PNWWL o en el Pro Joven Emprendedor, número y tipo de encuestas sobre juventud, empleo y migración a realizar, etc.)

7. El PC ha incorporado -desigualmente- diversos enfoques transversales, destacándose la incorporación del enfoque de género (por momentos solo visible en el Wawa Wasi Laboral), junto con una incorporación más implícita que explícita del enfoque de derechos y una incorporación más elemental de la perspectiva generacional (según ya hemos destacado en las páginas precedentes).
8. De acuerdo con las percepciones recogidas entre los propios implicados, en la comparación con los otros Programas Conjuntos, éste ha mostrado mejores niveles de eficiencia en el uso de los recursos, en el cumplimiento de metas y en el desarrollo de procesos, facilitado por el menor número de participantes (agencias y contrapartes) así como por el rol cumplido por el Coordinador del PC y el liderazgo del MTPE.

9. De hecho, tal como se muestra en el Cuadro 4, este PC ha logrado un elevado porcentaje de ejecución (98%) dentro de los plazos establecidos. Este es un resultado notable, teniendo en cuenta que se ha tratado de 8 instituciones involucradas para su ejecución. A nivel de agencias del sistema, por su parte, los porcentajes de ejecución han sido elevados en todos los casos, fluctuando entre 84% y 100%. Los gastos indirectos de apoyo, por su parte, se han mantenido en un razonable ratio de 7%.

Cuadro 4:

Ejecución Financiera del Programa Conjunto

Efecto directo / producto	Presupuesto aprobado (de acuerdo con marco de resultados)	Monto total transferido (de acuerdo con marco de resultados / AWP)	Monto ejecutado (desembolsado / gastado)	Monto comprometido no gastado	Total	Ratio ejecución (columna D / columna C)	Ratio compromiso/no gastado (columna E / columna C)	Ratio TOTAL (columna F / columna C)
OIT	1,400,349	1,400,349	1,328,877	53,680	1,382,557	95%	4%	99%
UNFPA	818,604	818,604	676,022	107,885	783,907	83%	13%	96%
OIM	573,142	573,142	570,034	1,200	571,234	99%	0%	100%
PNUD	35,008	35,008	27,556	2,005	29,561	79%	6%	84%
Gastos totales del programa	2,827,103	2,827,103	2,602,489	164,770	2,767,259	92%	6%	98%
Gastos indirectos de apoyo (7%)	197,897	197,897	182,174	11,534	193,708			
Gastos totales	3,025,000	3,025,000	2,784,663	176,304	2,960,967	92%	6%	98%
* Estimado no certificado								

Fuente: Registros Internos del PC.

10. Una de las recomendaciones más importantes de la evaluación de medio término para aumentar la apropiación del PC, fue un mayor trabajo con las regiones del interior del país⁹. En las visitas de campo de esta evaluación final, hemos podido comprobar avances adicionales importantes en los casos de La Libertad y Junín. En el primero de ellos, el apoyo político desde la máxima instancia de la administración regional (Presidencia de la Región La Libertad), ha permitido una implementación integral de todos los componentes del PC, desde las políticas hasta las intervenciones concretas de corto plazo a favor de la juventud. En el segundo de ellos se están integrando de manera física y sustantiva todos los servicios de empleo en el local de la Dirección Regional de Trabajo (incluyendo programas como Jóvenes a la Obra y Vamos Perú, que durante muchos años se administraron por separado, por tratarse de programas nacionales).

Nivel de Resultados: Eficacia y Sostenibilidad

En sintonía con el Informe de Evaluación Intermedia, puede afirmarse que el programa conjunto ha logrado resultados destacables y significativos, en todos los planos en que se lo propuso. Ello es visible en los cuatro planos destacados en dicho informe: (i) el PC ha logrado completar la elaboración de ciertos productos clave en materia de empleo juvenil, de intermediación laboral juvenil, de migración, y de promoción de emprendimientos,

⁹ “Sería importante también seguir apoyando el PC y las instituciones a nivel regional para reforzar su apropiación. La capacidad del PC de obtener y sostener resultados significativos dependerá de la apropiación en las regiones. Se debería seguir trabajando, no solamente con la región de Arequipa, sino también con las otras, para asegurar su apropiación plena y reforzar las intervenciones”.

asumidos en políticas públicas y planes nacionales y regionales; (ii) presenta actualmente una alta influencia e incide de manera significativa en las políticas, las estrategias, las actividades, etc., y en los tres temas del PC (juventud, empleo y migración); (iii) desarrolla actividades muy concretas, lo que ayuda a conseguir logros muy tangibles; y (iv) responde a una necesidad de apoyo al proceso de descentralización (con cierta apropiación en las regiones, donde hay más dificultades y donde los procesos son más lentos y complejos).

El trabajo de campo realizado en el marco de esta Evaluación Final, ratifica en buena medida dichas observaciones de la Evaluación Intermedia, tanto en lo que tiene que ver con los niveles de ejecución, como en lo referente a la valoración que realizan los actores participantes del PC de los productos generados y en lo que atañe a los niveles de apropiación de los logros del PC por parte de dichos actores institucionales, tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

En efecto, el nivel de ejecución es prácticamente completo, restando solo unas semanas para el cierre completo del programa. Como se comprueba en el Cuadro 5, el Programa Conjunto alcanzó sus metas estimadas al inicio del programa para cada uno de los cuatro resultados centrales del programa: (i) una política nacional de promoción del empleo juvenil y fortalecimiento institucional, (ii) una intermediación laboral juvenil fortalecida y modernizada, (iii) una gestión pública de la migración laboral internacional, y (iv) la promoción de emprendimientos productivos para jóvenes.

Cuando se detalla en el mismo Cuadro 5 el siguiente nivel de 12 productos específicos del PC, se encuentra que se cumplieron a cabalidad o excedieron las metas comprometidas en ocho de los casos. Destaca, por ejemplo, el caso de jóvenes beneficiados por la intermediación laboral de las DRTE: la meta inicial del PC era atender a 600 jóvenes y se terminó intermediando a 7.532 jóvenes. Otro caso a destacar es la información y orientación brindada a jóvenes potenciales migrantes internacionales, pues se llegó a atender a casi el doble del número previsto inicialmente (593 versus 300 jóvenes).

Por su parte, los cuatro productos que no alcanzaron a cabalidad las metas planteadas inicialmente, tienen su explicación principal en la lógica desaceleración de actividades que provoca un cambio de administración gubernamental. La difusión de la Política Nacional de Promoción de Empleo Juvenil se quedó corta en 7 actividades, pues se habían previsto inicialmente 9. Así también, la orientación vocacional y ocupacional de jóvenes estuvo ligeramente por debajo de su expectativa inicial (350 en vez de 400 jóvenes beneficiados).

Complementariamente, importa mencionar que la nueva administración redujo la prioridad de la creación de marcos bilaterales para la gestión de la migración internacional, y los fondos previstos apoyaron, más bien, la formulación de políticas de migración laboral juvenil. Lo mismo sucedió con la articulación de la capacitación laboral juvenil con la inserción laboral en países de destino, cuya actividad fue reorientada coordinadamente con la nueva administración. Y adicionalmente, importa destacar que los productos generados en el marco del PC son altamente valorados por las contrapartes y los grupos poblacionales beneficiados, tal como lo muestran los numerosos testimonios recogidos en esta evaluación.

Cuadro 5 – Principales Metas establecidas y Alcanzadas por el PC

Resultados y productos	Indicadores	Línea de base	Meta total Estimada	Meta alcanzada
RESULTADO 1. Existe una Política Nacional de Promoción del Empleo Juvenil y un fortalecimiento institucional para aumentar las oportunidades de trabajo y mejorar las condiciones laborales para jóvenes	1 Política de Empleo Juvenil aprobada.	No se cuenta con política nacional específica.	1 documento de política	1 documento de política nacional de empleo aprobado por el Consejo de Ministros
Producto 1.1 Conocimiento sobre la situación de la juventud en empleo, emprendimiento, demografía y migraciones laborales internacionales, con enfoque de género, actualizado y acrecentado para la elaboración, seguimiento y evaluación de una política nacional de promoción del empleo juvenil.	2 Encuestas Juventud, Empleo y Migración y 2 estudios específicos diseñados y publicados.	No se cuenta con una encuesta de hogares ni estadísticas o información específica sobre empleo juvenil a nivel nacional y regional.	2 encuestas publicadas	1 encuesta publicada (ENJUV) 1 encuesta en proceso de análisis.
Producto 1.2 Comisión Interagencial de apoyo al (comisiones intersectoriales) sector público para la formulación, debate, apoyo (abogacía), aplicación e institucionalización de una Política Nacional de Promoción del Empleo Juvenil, que abarque demografía y migraciones laborales internacionales, con enfoque de género, que sea un eje central de la estrategia nacional de desarrollo, consultada con empleadores y trabajadores.	3 comisiones intersectoriales del sector público (empleo, migraciones y demografía) funcionando y recibiendo asistencia técnica de la Comisión Interagencial	Existe la CIE, creada en 2003; estuvo desactivada entre 2006 y noviembre 2009. Existe Mesa Intersectorial para la Gestión Migratoria, creada en 2009 No existe esta Comisión.	3 comisiones intersectoriales	3 comisiones intersectoriales: CIE, gestión de la migración y Bono Demográfico
Producto 1.3 Política nacional de promoción del empleo juvenil, como un eje central en la Estrategia Nacional de Desarrollo, con enfoque de género, considerando la demografía y la migración laboral internacional juveniles, con participación activa del sector público y apoyo de agencias de NU, para contribuir a reducir la tasa de desempleo juvenil, formulada, consultada y adoptada por los actores sociales.	1 Documento de Propuesta de Política de Empleo Juvenil.	No se cuenta con política nacional específica	1 documento de política	1 documento de política nacional de empleo aprobado por el Consejo de Ministros
Producto 1.4 Difusión y posicionamiento de una Política Nacional de Promoción del Empleo Juvenil y de las políticas específicas sobre empleo, migración y demografía, con enfoque de género, a niveles nacional y regional.	Número de actividades de difusión de las actividades del PC y del tema juvenil.	No se ha realizado actividades de difusión y debate.	9 actividades	7 Actividades de difusión
RESULTADO 2. Intermediación laboral juvenil - a través de la DNPEFP y las DRTPE - fortalecida y modernizada a fin de mejorar inserción laboral y reducir el desempleo de jóvenes.	Incremento de la cobertura, a nuevos usuarios, en los servicios de empleo fortalecidos y promovidos por el PC	No existe tal propuesta. Existe Servicio Nacional de Empleo en proceso de implementación, que puede ser la base	1000 jóvenes	8319 jóvenes: 7532 CertiJoven 437 WWL 350 SOVIO
Producto 2.1 Aumento de la inserción laboral de jóvenes mediante más colocaciones de jóvenes mejor informados, con énfasis en mujeres jóvenes, y funcionarios más y mejor capacitados, a niveles nacional y regional.	Número de jóvenes atendidos por servicios de inserción laboral (información laboral, asesoría en la búsqueda, vinculación con la demanda, apoyo en cuidado de niños, etc.) nuevos o fortalecidos.	SENEP creado en el 2009	600 jóvenes	7532 jóvenes
Producto 2.2 Mayor orientación	Numero de jóvenes	SOVIO requiere	400 jóvenes	350 jóvenes

vocacional y ocupacional de los jóvenes, para mejorar su inserción laboral y formación de emprendimiento, con énfasis en mujeres jóvenes, a niveles nacional y regional.	atendidos por servicio de orientación vocacional y ocupacional fortalecido	mejoras en diversas áreas		
Producto 2.3 Mayor y mejor articulación entre el Servicio Público de Empleo y los centros de capacitación laboral para jóvenes, especialmente mujeres jóvenes, a niveles regional, nacional e internacional.	1 Informe sobre tendencias de las demandas del mercado laboral (nacional e internacional) enviado a Ministerio de Educación y Centros de Formación.	No se ha diseñado, existe Programa Pro Joven que puede servir de base.	1 informe	Se han culminado estudios en Lima, La Libertad, San Martín y Ucayali.
RESULTADO 3: Gestión pública de la migración laboral internacional juvenil creada y fortalecida mediante una intermediación laboral institucionalizada.	Incremento de cobertura en nuevos servicios para gestión de la migración laboral internacional.	No existe	300 jóvenes	350 jóvenes orientados
Producto 3.1 Contribuir a la creación de marcos bilaterales para la gestión pública de la migración laboral internacional, con especial atención a jóvenes y a mujeres jóvenes.	1 propuesta de guía para la negociación de marcos bilaterales	No existe	1 guía	En revisión del POA se acordó no elaborar la guía. A solicitud del MTPE y con acuerdo en el CGP, parte de estos fondos van para elaborar políticas de migración laboral juvenil.
Producto 3.2 Emigrantes laborales internacionales jóvenes y mujeres jóvenes mejor informados y orientados, con calificaciones adecuadas, colocados por el servicio público de empleo en empresas de países de destino, según características y tendencias de la migración laboral nacional e internacional juvenil, a niveles nacional y regional.	Número de jóvenes atendidos por servicio de información y orientación a migrantes (potenciales migrantes, emigrantes y retornados) operando	No existe el servicio. La Dirección de Migración laboral se creó en el 2009.	300 jóvenes	593 jóvenes orientados
Producto 3.3 Mayor y mejor articulación entre la capacitación laboral de jóvenes, especialmente de mujeres jóvenes, y sus perspectivas de inserción laboral en países de destino de la migración laboral internacional.	1 propuesta de metodología de capacitación para jóvenes, aprovechando la dinámica migratoria.	No existe experiencia previa	1 documento	Actividad reorientada en la revisión del POA en setiembre 2011.
RESULTADO 4: Promoción de emprendimientos para jóvenes, incluyendo la utilización de remesas.	Número de jóvenes que reciben formación y asesorías para el emprendimiento de negocios, incluyendo la utilización de remesas	No se ha realizado	1000 jóvenes	1181 jóvenes capacitados con metodología GIN - ISUN
Producto 4.1 Promoción, consolidación, formalización y/o asociación de emprendimientos de jóvenes y mujeres jóvenes, a través del uso de servicios (de desarrollo empresarial y otros) promovidos por el Mintra y de las DRTPE, a niveles nacional y regional.	Número de jóvenes atendidos a través de nuevos servicios para el emprendimiento	No se ha realizado	1000 jóvenes	1181 jóvenes capacitados con metodología GIN - ISUN
Producto 4.2 Fomentar la canalización y utilización productiva de remesas para emprendimientos de jóvenes y mujeres jóvenes, a niveles nacional y regional, tomando en cuenta las redes sociales y las dinámicas familiares, para un mayor efecto positivo en la situación laboral de los y las jóvenes.	1 Propuesta de incentivos para incrementar el uso productivo de remesas, validada	No se ha realizado	1	Se diseñó el Programa Piloto Remesas Perú. 1 Guía de capacitación para funcionarios en el uso productivo de remesas y el codesarrollo.

Fuente: Registros Internos del PC.

Por último, importa destacar que los niveles de apropiación (sobre todo por parte del MTPE, pero también por las otras contrapartes gubernamentales) son elevados (aunque menos visibles en el caso de los gobiernos regionales). Una prueba relevante ha estado constituida por el cambio de gobierno, que en general no ha afectado el proceso en marcha. La continuidad ha sido la norma en casi todos los casos, siendo esto muy evidente en el caso del MTPE (aunque algunos “productos” generados podrían perder especificidad, en el marco de la Ventanilla Única de Promoción del Empleo – VUPE; ver recuadro), pero también en el caso del INEI y de la SENAJU. La excepción se da en el ex MIMDES (ahora MIMP) ya que aunque el componente del Wawa Wasi Laboral podría ser incorporado (con ajustes relevantes) en el marco del ahora Programa Nacional Cuna Más, este cambio impactó en la dinámica de dicho componente programático e institucional.

¿Qué se Podría Perder con la Implementación de la VUPE y Cómo Evitarlo?

Entre agosto de 2010 y marzo de 2012, el CERTIJOVEN ha emitido más de 7.500 certificados, mostrando que se trata de un instrumento útil, sencillo y práctico, que suplanta los trámites que -en lo previo- debían realizarse por separado. De este modo, logra acortar los trámites correspondientes (a escasos 8 a 10 minutos efectivos) y lo hace incorporando -además- la gratuidad en el trámite correspondiente. La mayor parte de los certificados se han emitido a través de la modalidad abierta (9 de cada 10) esto es, a través de la concurrencia personal de las y los interesados/as, ya que los “paquetes” promovidos por empresas, fueron marginales. La sistematización de la experiencia realizada por Teodoro Sanz, destaca que “no ha existido una presencia masiva de jóvenes postulantes al CJ; las únicas excepciones ocurren cuando alguna de las empresas usuarias del servicio envía un grupo de 15 a 20 jóvenes para solicitar su certificado”, agregando que “se han llevado a cabo muy pocas actividades de difusión, lo que explica el reducido número de empresas que han utilizado el servicio. Si bien ello se puede explicar principalmente por un tema de falta de recursos para llevarlas a cabo -agrega- también es cierto que no ha existido una estrategia de difusión”. Si bien el informe de la sistematización no lo menciona expresamente, Sanz sostiene que la transformación del CERTIJOVEN en Certificado Único de Empleo puede hacer perder el atractivo que éste tiene para las y los jóvenes, que lo identifican como un instrumento específico propio, por lo que sugiere que a través de una adecuada campaña comunicacional, se trate de mantener dicha especificidad entre el público joven. Del mismo modo, plantea que podría llegar a ser más pertinente la universalización del CERTIJOVEN en todo el territorio nacional (y hasta su eventual extensión hasta los 29 años) más que su transformación en un instrumento válido para todos los trabajadores.

Por su parte, en relación al INFOMIGRA, la sistematización realizada por María Luisa Aliaga, destaca -entre otras- tres lecciones aprendidas de gran relevancia: (a) el portal web solo es un medio para brindar el servicio y no el fin último del mismo; (b) es indispensable contar con un equipo capacitado en el tema migratorio y permanente; y (c) el tema migratorio es diverso y personal, por lo tanto es necesario coordinar con otros actores y tener un equipo permanente para las atenciones. Sobre esta base, y aunque tampoco en el informe correspondiente se incluye ningún mensaje explícito acerca de los eventuales cambios que podría implicar la inclusión de este servicio en la VUPE, Aliaga sostiene que dicho cambio podría afectar negativamente el servicio, si éste se transforma en uno más (entre otros) prestado por los mismos funcionarios (indistintamente de cual servicio se trate en particular) por lo que hace un llamado a tratar de mantener la atención personalizada y especializada, brindando -por ejemplo- un segundo nivel de atención, luego de que los eventuales interesados concurren a la VUPE en busca de información y/o apoyo.

Se trata, sin duda, de dos procesos diferentes, pero a la vez convergentes, en la medida en que en ambos casos podrían registrarse impactos negativos sobre dos instrumentos relevantes, que han funcionado bien en la fase piloto, pero que pueden verse afectados al pasar a formar parte de la VUPE. Sería altamente recomendable tomar medidas que eviten estos efectos negativos.

6 – PRINCIPALES CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

Orientaciones Originales Pertinentes: Comenzar Bien es Importante

1. La selección de un buen coordinador del programa, con fuerte liderazgo técnico y buenos niveles de legitimación, tanto entre las contrapartes nacionales como entre las agencias, es muy importante. Cuando no se logra contar con estas capacidades efectivamente reunidas, los programas conjuntos logran resultados más acotados y se desperdician oportunidades que se podrían aprovechar más y mejor.
2. Operar con principios claros que procuren asegurar la obtención de buenos impactos, es clave. Los tres asumidos por el equipo técnico del PC, son un buen ejemplo (no empezar desde cero, no trabajar solos y no ejecutar por línea) y deberían ser tenidos centralmente en cuenta en cualquier ejercicio futuro de réplica de iniciativas como ésta.
3. Combinar intervenciones a nivel macro (diseño de planes y políticas) y a nivel micro (desarrollo de experiencias piloto con resultados tangibles de corto plazo), puede ser una buena estrategia y de hecho lo ha sido en este PC, que ha logrado un buen equilibrio entre diseño de planes de empleo juvenil por un lado y el desarrollo los programas “Pro Joven Emprendedor” y “Wawa Wasi Laboral” por el otro.
4. Está bien ser selectivo (“el que mucho abarca poco aprieta”) pero cuidando que temas relevantes no queden ausentes de las intervenciones priorizadas (el PC ha tenido que escuchar varios reclamos en este sentido: (i) por qué no incluye acciones de capacitación laboral para el trabajo dependiente; (ii) por qué no opera en el medio rural, y (iii) por qué no atiende las migraciones internas).
5. Contar con una buena línea de base (que refleje una visión integrada del proyecto y que defina resultados consistentes con sus indicadores básicos) es de gran relevancia; si ello no se logra, después se torna difícil contrastar las situaciones antes y después de las intervenciones desplegadas, como de hecho ha ocurrido en este caso, dadas las limitaciones con las que fue confeccionada la Línea de Base.

Articulación versus Integración: Avances Relevantes, Desafíos a Encarar

6. La efectiva articulación de esfuerzos y programas de empleo juvenil, tanto a nivel nacional como regional (procurando articular efectivamente los programas nacionales y los programas descentralizados en los diferentes territorios) también es relevante, y debe concretarse a nivel macro y a nivel micro, en todos aquellos planos en los que se pretenda operar conjuntamente.
7. Pero la articulación de esfuerzos no es suficiente. Si se pretende avanzar en el desarrollo de iniciativas conjuntas (tanto entre instituciones de gobierno como entre agencias de cooperación internacional) es preciso superar este nivel, integrando efectivamente los esfuerzos particulares en el marco de estrategias colectivas, conformando equipos unificados de trabajo, aún con enfoques diversos.

¿En que Medida el PC se alineó a las Prioridades Nacionales de Desarrollo y el MANUD?

La efectiva integración de esfuerzos (en el desarrollo de las acciones como tal) entre las diversas instituciones participantes (instituciones gubernamentales y agencias de cooperación en particular) es una base fundamental para el cumplimiento de las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas al Desarrollo (MANUD). En este caso, en particular, el PC fue implementado en el marco de dos versiones del Plan Nacional de Desarrollo (2007 – 2011 y 2011 – 2016) y también en el marco de dos versiones del MANUD (2006 – 2010 y 2012 – 2016), siempre en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En buena medida, los Planes Nacionales de Desarrollo aludidos, fueron concebidos a la luz de los consensos logrados en el marco del denominado Acuerdo Nacional (www.acuerdonacional.pe), que reúne instituciones gubernamentales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, desde el 2002 y que ha permitido operar con ciertos niveles de consensos básicos en varias áreas relevantes de la gestión pública, en torno a 31 Políticas de Estado, agrupadas en cuatro grandes objetivos: (1) fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho; (2) desarrollo con equidad y justicia social; (3) promoción de la competitividad del país; y (4) afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

El Programa Conjunto, en este marco, se ha desarrollado en armonía con las orientaciones de las Políticas de Estado incluidas en el objetivo (2), especialmente en lo referido a: reducción de la pobreza (10), promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación (11), acceso al empleo pleno, digno y productivo (14) y fortalecimiento de la familia y promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud (16).

Por su parte, el MANUD 2006 – 2010 (que se prolongó a 2011) y el 2012 – 2016, se alinearon también con las orientaciones concertadas en el marco del Acuerdo Nacional. En el primer caso se priorizaron tres áreas de asistencia: (1) apoyo y promoción del desarrollo de capacidades humanas con énfasis en las poblaciones excluidas; (2) apoyo y promoción del desarrollo de oportunidades económicas y sociales, con énfasis en las poblaciones excluidas; y (3) apoyo al fortalecimiento de las capacidades del Estado y la sociedad para la consolidación de la gobernabilidad democrática. Por su parte, el MANUD 2012 – 2016 prioriza cinco áreas estratégicas: (1) desarrollo económico inclusivo y empleo decente; (2) gobernabilidad democrática; (3) protección social y acceso universal a los servicios sociales; (4) medio ambiente, cambio climático y gestión del riesgo de desastres; y (5) patrimonio cultural.

El Programa Conjunto se alineó dinámicamente con las prioridades de ambos Marcos de Asistencia, en especial, en lo que tiene que ver con la promoción de oportunidades económicas y sociales (en el primer MANUD) y con desarrollo económico inclusivo y empleo decente (en el segundo). No obstante, importa mencionar que la asignación de recursos a esta área de cooperación en particular, es relativamente baja, sobre todo en comparación con otras áreas estratégicas (menos de 17 millones de dólares, en un total de más de 206 millones). En esta misma línea, importa destacar que actualmente el Gobierno Nacional cuenta con “Políticas Nacionales de Empleo” aprobadas oficialmente, lo que tiene dos tipos de vínculos relevantes con el PC: por un lado, el PC colaboró significativamente con el diseño de tales políticas, y por otro, el PC guarda una estrecha sintonía con las mismas.

Comunicar Adecuadamente, Precisar Roles, Definir Estrategias Pertinentes

8. Desplegar buenas estrategias comunicacionales con las y los potenciales beneficiarias/os, es clave; si esto no se logra efectivamente, las mejores intenciones y pretensiones de cualquier intervención social, pueden ser percibidas de modos diferentes a los definidos originalmente, desde los propios “imaginarios” de las y los beneficiarios/as (como ha ocurrido, por ejemplo, con el PNWWL; ver recuadro).
9. La definición de los roles y las funciones de los diferentes actores participantes, debe ser clara y precisa, e implementadas con flexibilidad, procurando evitar que las directrices centrales sean percibidas como exageradamente vagas y/o rígidas (por ejemplo, en el PNWWL, entre los equipos del programa y los consultores) con lo que se podrían distorsionar en gran medida los impactos esperados.
10. Los enfoques estratégicos deben ser precisos y rigurosos, incluyendo los saberes procedentes de diferentes disciplinas, evitando los sesgos que parcializan en un sentido o en otro (como ocurre -en cierta medida- con el SOVIO, presentado ante terceros como muy centrado en pruebas psicológicas) sin que se incorporen claramente las diversas culturas juveniles en su dinámica operativa.

Visiones Encontradas sobre los Objetivos del Wawa Wasi Laboral

El Programa Nacional Wawa Wasi incorporó -en el marco del Programa Conjunto sobre “Juventud, Empleo y Migración”- un componente centrado en las madres adolescentes y destinado a mejorar sus capacidades y sus posibilidades de inserción laboral. En ninguna de las presentaciones formales de esta iniciativa se afirmó que lo que se pretendía era brindar empleos a las beneficiarias.

Sin embargo, en los tres grupos de madres adolescentes beneficiarias del programa (en Trujillo, Arequipa y Huancayo) las participantes manifestaron su satisfacción por los aportes del programa en materia de capacitación, pero al mismo tiempo expresaron su frustración porque no se concretaron las promesas de empleo propuestas originalmente. Preguntadas especialmente por dichas promesas, la respuesta unánime fue que efectivamente fueron formuladas.

Sin duda, en algún momento se generaron mensajes -al menos- duales, pues de otro modo no podría haberse creado semejante disparidad de percepciones. Una posibilidad es que los equipos locales hayan formulado dicha promesa, como única forma de convencer a las potenciales beneficiarias de que se incorporaran efectivamente a esta iniciativa, pero también cabe la posibilidad de que las propias necesidades de las beneficiarias, llevaran a percibir el proceso de este modo.

En cualquier caso, fallaron los canales de comunicación y ello generó un serio problema, que inhibe la posibilidad de contar con evaluaciones construidas sobre bases similares, por parte de todos/as los/as implicados/as.

Adicionalmente, importa señalar que desde el PC se buscó la firma de un Acuerdo entre el MINTRA, el MIMDES y el UNFPA, “*para contribuir a generar mejores condiciones para la inserción laboral o productiva de madres jóvenes*”, pero aunque se contó con una redacción precisa del mismo, dicho acuerdo no llegó a firmarse efectivamente y ello limitó las posibilidades de ir más allá de lo logrado en este campo.

7 – PRINCIPALES RECOMENDACIONES

Invertir Más y Mejor en las Generaciones Jóvenes

1. Desde una perspectiva global, sería prioritario desarrollar acciones para procurar que el Estado invierta más recursos en las y los jóvenes, a través de estrategias integrales, a los efectos de aprovechar al máximo la ventana de oportunidad que brinda el bono demográfico en la actualidad y en estas próximas décadas.
2. Para ello, es clave promover una reflexión más integrada sobre la pertinencia y la relevancia de invertir más y mejor en las y los jóvenes, a nivel de tomadores de decisiones, incorporando especialmente a la Presidencia del Consejo de Ministros, la Oficina de la Primera Dama y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.
3. En tal sentido, puede ser decisivo identificar con precisión cuánto se invierte en jóvenes (y cómo se distribuye) desde el presupuesto público y desde la cooperación internacional, promoviendo un uso más adecuado de los recursos disponibles, en línea con las prioridades de política pública en términos de estrategias de desarrollo.

Una Perspectiva Generacional para las Políticas Públicas

Las políticas de población son, casi por definición, políticas transversales, en la medida en que las políticas públicas funcionan con una lógica hegemónicamente sectorial (educación, salud, empleo, etc.) y en dicho marco, algunas de ellas han ido abriendo caminos y construyendo legitimidades (la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas es, probablemente, el ejemplo más paradigmático) mientras que otras, apenas comienzan a lograr algunos impactos similares pero en dimensiones más acotadas.

Tal es el caso, por ejemplo, de las políticas de población que centran su mirada y su atención en los diferentes grupos de edad. Estamos hablando, naturalmente, de las destinadas a niños y niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores (utilizando una periodización arbitraria al respecto) que en muchos casos, han funcionado con la consigna de crear espacios específicos para la atención de dichos sectores (casas cuna, clubes juveniles, centros para la tercera edad, etc.).

Pero los resultados alcanzados hasta el momento, distan de ser satisfactorios, y más allá de las limitaciones de recursos y de prioridades en algunos de estos casos (que siempre son un “dato” con el que hay que trabajar) todo parece indicar que el enfoque es totalmente diferente al desarrollado en el campo de las políticas públicas ligadas con la mujer (incorporar perspectiva de género en todas las políticas públicas) notoriamente más exitoso, desde todo punto de vista.

Todo parece indicar que, a la luz de este contrapunto relevante, resulta imperioso cambiar radicalmente el enfoque predominante en las políticas centradas en grupos de edad, acotando el alcance de la “construcción de espacios específicos” y desplegando en gran escala el enfoque estratégico centrado en “incorporar una perspectiva generacional a todas las políticas públicas”. Ello debiera ser debatido rigurosa y ampliamente con expertos y tomadores de decisiones, incorporando las “lecciones aprendidas” de la experiencia latinoamericana (ver Anexo N° 3).

De la Articulación a la Integración, sin perder Eficacia y Pertinencia

4. Para avanzar en este sentido, habría que fomentar una mayor articulación de las instituciones estatales sectoriales que se ocupan de temas transversales del desarrollo social, tratando de avanzar tanto a nivel macro (en términos institucionales y programáticos) como a nivel de las propias intervenciones con las diferentes poblaciones beneficiarias (en particular, con las y los jóvenes).
5. Dicha integración debería procesarse, evitando la pérdida de identidad y especificidad de los programas y servicios sociales que se integran a la Ventanilla Única de Promoción del Empleo (VUPE), especialmente los destinados a jóvenes (como el CERTIJOVEN) y potenciales migrantes (como INFOMIGRA). Ello podría lograrse con una adecuada estrategia comunicacional, que siga mostrando las especificidades y la atención personalizada construidas en lo previo.
6. Del mismo modo, habría que realizar inversiones tecnológicas básicas para potenciar el impacto de las intervenciones que se vienen desplegando, para el mejoramiento del servicio, por ejemplo, incorporando lectoras ópticas de las pruebas de orientación vocacional o incluso incorporando el llenado en línea por Internet de las propias pruebas, para agilizar los procesos (que actualmente demoran alrededor de 30 días en entregar resultados).

¿Dónde Quedan las y los Jóvenes?

Entre las innovaciones institucionales generadas desde la asunción del actual gobierno nacional, destaca claramente la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y la transformación del ex Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) en Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMPV). Se trata, sin duda, de una medida claramente alineada con la principal promesa electoral del actual Presidente de la República, centrada en la inclusión social, y su relevancia está fuera de toda discusión, sobre todo si se tiene en cuenta que la economía peruana viene creciendo a tasas elevadas, sin que ello se refleje completamente en mejoras significativas en la equidad social.

De acuerdo a su LOF (Ley N° 29792), la misión principal del MIDIS es reducir las “brechas” que no pueden cerrarse con las políticas sociales universales, regulares o de competencia sectorial tradicional. En este sentido, el MIDIS ejercerá la rectoría del nuevo Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS) que comprende a todos los ministerios y programas sociales. Mientras tanto, la LOF del MIMPV (Decreto Ley N° 1098) establece como su finalidad las políticas en favor de las mujeres y poblaciones vulnerables, entendiendo estas últimas como grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección. Específicamente, se enumeran a: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos. No se menciona en ningún artículo de la ley a los jóvenes. Sólo estarían implícitamente incluidos dentro de la población general, cuando se establece que el MIMPV es el responsable del desarrollo y promoción de la política nacional de población.

¿Dónde queda entonces la “juventud”? El tema, obviamente, se atiende desde muchas instituciones gubernamentales, que operan sin la necesaria coordinación. En este marco, si la SENAJU (que debería promover la correspondiente articulación de esfuerzos) se mantiene en el Ministerio de Educación, seguirá teniendo un “perfil bajo”, acotado a ciertos temas específicos, mientras que si pasara al MIMPV, inevitablemente incorporaría el rótulo de poblaciones “vulnerables”, con lo cual, no abarcaría al conjunto de la juventud y acotaría el tipo de intervenciones a desarrollar. ¿Podría ir al MIDIS? Podría ser una buena opción (reforzando sus roles articuladores y dinamizadores de políticas públicas de juventud y relativizando sus roles ejecutores directos), pero se trata -sin duda- de un tema abierto, que debería analizarse colectivamente, en especial en el seno del propio gobierno nacional (definiendo también la correspondiente distribución y complementación de roles y funciones entre gobierno nacional y gobiernos regionales) asumiendo que las alternativas posibles no son neutras y pueden tener implicancias de gran trascendencia.

Ampliar y Enriquecer los Enfoques Teóricos y Metodológicos

7. Complementariamente, habría que ampliar y enriquecer los enfoques teóricos y metodológicos de las intervenciones, a fin de lograr una mayor pertinencia e impacto de los programas, por ejemplo, en la orientación vocacional y ocupacional, (incorporando más y mejor las principales culturas juveniles existentes, ver el recuadro siguiente), en el PNWWL (acompañando las capacitaciones de madres adolescentes con apoyos más integrales), y en Jóvenes Emprendedores (con más acompañamiento y financiamiento en los emprendimientos).
8. En la misma línea, habría que promover una mayor articulación entre las contrapartes nacionales con el fin de potenciar el impacto sobre el empleo de las personas beneficiadas, por ejemplo, fomentando la participación de madres beneficiadas por el PWWL en otras iniciativas programáticas complementarias (Jóvenes a la Obra, acceso a capitales semilla administrados por otras instituciones públicas, etc.) fomentando las sinergias correspondientes a todos los niveles.

Incorporando las Culturas Juveniles a las Respuestas Programáticas

Ninguna política pública puede funcionar adecuadamente sin establecer una comunicación fluida entre quienes instrumentan las principales respuestas formuladas a los problemas diagnosticados y las/los destinatarias/os de tales respuestas. Se trata, sin duda, de una regla general, casi de “manual”, pero que no siempre se tiene en cuenta en sus reales dimensiones e implicancias, complejas por definición.

En el SOVIO, por ejemplo, tal como lo presentan sus operadores/as, se trabaja con gran rigurosidad en lo que atañe a las pruebas psicológicas que se aplican a quienes buscan orientación vocacional y en cuanto a la información y los apoyos que se brindan a quienes buscan orientación ocupacional, pero todo ello se hace sin adecuar completamente y de modos satisfactorios los mensajes que se emiten a las y los destinatarios/as correspondientes, asumiendo sus condiciones sociales y culturales específicas.

Ello es visible, incluso, en los videos confeccionados para presentar más “empáticamente” tales herramientas de trabajo (en especial, las pruebas psicológicas), construidos sobre la base de técnicas que en general se utilizan con niños y niñas, o recurriendo a materiales exageradamente formales (las Guías de Estudio, por ejemplo), que no siempre son los adecuados para trabajar con adolescentes y jóvenes.

El “hip hop”, los videos musicales y otras expresiones de las culturas juveniles, podrían ser mucho más apropiados para comunicarse con este tipo de públicos, adaptándolos incluso a los diversos grupos juveniles específicos, muy diferentes entre sí. El Perú cuenta, por cierto, con especialistas destacados en el estudio de las culturas juveniles, que podrían realizar aportes de gran relevancia en este campo, por lo que se recomienda muy especialmente un mayor acercamiento a los mismos.

Algo de esto se incorpora en la revisión del Programa realizada recientemente, en especial en lo que tiene que ver con el denominado Proyecto de Vida, pero esto no ha podido implementarse, porque aún no se ha firmado la directiva correspondiente en el MINTRA.

Mantener y Fortalecer los Programas Conjuntos del Sistema de Naciones Unidas

9. Adicionalmente, para lograr los objetivos antedichos, habría que mantener y fortalecer los programas conjuntos del Sistema de Naciones Unidas (desde la perspectiva multidimensional del desarrollo y en línea con la Declaración de París y la Agenda de Accra) procurando más y mejores sinergias efectivas y la obtención de otros recursos financieros necesarios para su implementación efectiva.
10. Para ello, habría que seguir reforzando el papel que desempeña la Oficina de la Coordinadora Residente en la gestión de los programas conjuntos, para avanzar en la integración efectiva (administrativa y sustantiva) de las acciones programáticas que se impulsen. En dicho marco, también resulta altamente recomendable el fortalecimiento del rol de la coordinadora de programas conjuntos (que en este caso ha jugado un importante y proactivo rol de apoyo al trabajo conjunto).

“Una” Naciones Unidas: “Unidos en la Acción”

La propia historia de las Naciones Unidas, en lo que tiene que ver con su funcionamiento orgánico, muestra claramente el predominio de lógicas centradas en la dinámica de sus grandes agencias sectoriales, acompañadas de algunas importantes instancias de trabajo colectivo y unificado, como la Secretaría General y los Consejos Sectoriales (Consejo Económico y Social, Consejo de Seguridad, etc.) que tratan de articular dinámicamente el accionar de las agencias sectoriales.

Por ello, muchas evaluaciones realizadas durante la segunda mitad del Siglo XX, llamaron la atención sobre las limitaciones y las ineficiencias del accionar exageradamente sectorial. Junto con otros ejercicios evaluativos similares, realizados por otras instancias de cooperación internacional, esto llevó a promover acuerdos que permitieran orientar un trabajo más y mejor articulado, plasmados finalmente en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) y el correspondiente Programa de Acción de Accra (2008) firmados por un amplio conjunto de gobiernos y agencias de cooperación. Conceptos claves (como apropiación, armonización y alineamiento) así como enfoques relevantes (como el que propone trabajar con base en resultados) comenzaron a tener cada vez mayor incidencia en este tipo de procesos, y en dicho marco, se impulsaron -entre otras- iniciativas como el Fondo para el Logro de los ODM (F-ODM) financiado por la Cooperación Española y administrado por Naciones Unidas.

Este programa conjunto sobre “juventud, empleo y migración”, ha operado apropiadamente en este marco, aportando claramente al logro de los objetivos establecidos en la “ventana temática” (ver Anexo No. 4), promoviendo sinergias entre las cuatro agencias especializadas participantes (OIT, UNFPA, PNUD y OIM), impulsando la articulación de acciones en varios planos simultáneamente (especialmente en la etapa de diseño y en términos de supervisión y evaluación, aunque menor en la implementación) y apoyando también la articulación de esfuerzos entre las instituciones de contraparte a nivel nacional y regional (en diversas medidas y con resultados también diversos), según hemos visto en las páginas precedentes de este informe.

Pero se trata de procesos que habrá que seguir profundizando a futuro, a los efectos de acercarse más y mejor a las metas y los objetivos de París y Accra, aún sin la existencia de recursos externos especialmente asignados a programas conjuntos como éste. Para ello, habría que avanzar decididamente en la instalación y la dinamización del Comité Interagencial, para continuar trabajando con la Mesa de Diálogo (que podría ampliarse, incluyendo a otras instancias gubernamentales, tanto nacionales como regionales) estructurada en el marco del PC, a los efectos de controlar que los avances logrados no se abandonen injustificadamente, así como para tratar de consolidar las herramientas y las políticas impulsadas durante el desarrollo del PC.

Anexo N° 1 – Lista de Preguntas a Responder (incluidas en los TdR)

Las preguntas de evaluación definen la información que debe producir el proceso evaluativo y están agrupadas de acuerdo con los criterios que se deben utilizar en la evaluación.

Nivel de Diseño - Pertinencia

- a) ¿En qué medida y de qué forma contribuyó el programa conjunto a abordar las necesidades y los problemas determinados en la etapa de diseño?
- b) ¿En qué medida el propósito del PC y la población objetivo definida fueron los apropiados para abordar el problema/necesidad que dio origen al Programa?
- c) ¿En qué medida el PC fue diseñado, implementado / ejecutado, supervisado y evaluado en forma conjunta?
- d) ¿En qué medida el PC y la programación conjunta fueron la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa (y en su ajuste posterior)?
- e) ¿En qué medida la estructura de gestión y cooperación establecidas fueron adecuadas para el logro de los resultados esperados?
- f) ¿En qué medida las contrapartes nacionales y regionales y otros asociados en la ejecución que participaron en el PC dieron un valor agregado para resolver los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?
- g) ¿En qué medida, y cómo, el PC facilitó 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?
- h) ¿En qué medida el PC tuvo Estrategia de Monitoreo y Evaluación útil y fiable que contribuyera a lograr resultados de desarrollo medibles?
- i) ¿En qué medida el PC utilizó 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 Incidencia y Comunicación útil y fiable?
- j) ¿Las revisiones del PC reflejaron e incorporaron los cambios necesarios?

Nivel de Proceso (I) - Eficiencia

- a) ¿En qué medida el modelo de gestión del PC (es decir, instrumentos; recursos económicos, humanos y técnicos; estructura institucional; corrientes de información; adopción de decisiones por la administración) fue eficiente en relación con los resultados para el desarrollo obtenidos?
- b) ¿Hasta qué punto la ejecución de la intervención del PC fue más o menos eficiente de lo que pudiera haber sido la ejecución por parte de una sola Agencia de ONU?
- c) ¿En qué medida las instancias de gobernanza, i.e. el Comité Directivo Nacional (CDN) y el Comité de Gestión Político (CGPC) contribuyeron a la eficiencia y eficacia del PC? ¿Hasta qué punto fueron útiles para los fines del desarrollo, apropiación y el trabajo colaborativo en el marco de *Unidos para la Acción*?
- d) ¿En qué medida las instancias de coordinación, implementación y seguimiento, i.e. la Unidad de Coordinación, el Comité de Gestión Técnico y el Equipo Interagencial contribuyeron a la eficiencia y eficacia del PC? ¿Hasta qué punto fueron útiles para los fines del desarrollo, apropiación y el trabajo colaborativo en el marco de *Unidos para la Acción*? ¿Permitieron la gestión y entrega de productos y resultados?
- e) ¿En qué medida y de qué manera el PC incrementó o redujo la eficiencia en la obtención de resultados y la entrega de productos?

- f) ¿En qué medida y de qué manera el modelo de gestión del PC incrementó o redujo la eficiencia en la obtención de resultados y la entrega de productos?
- g) ¿En qué medida hubo programación e intervención conjuntas? ¿Qué instancias y qué factores facilitaron u obstaculizaron el trabajo conjunto?
- h) ¿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"?
- i) ¿Qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros y de gestión) enfrentó el PC y hasta qué punto afectaron su eficiencia?
- j) ¿A qué riesgos externos se enfrentó el PC, hasta qué punto lo afectaron y cómo fue la estrategia de mitigación utilizada?
- k) ¿En qué medida y de qué manera la evaluación intermedia influyó en el PC? ¿Fue útil? ¿Aplicó el programa conjunto el plan de mejora?
- l) ¿Cuál fue el valor agregado que la programación y la intervención conjunta aportaron al PC?

Nivel de Proceso (II) – Apropiación

- a) ¿En qué medida la población objetivo, la ciudadanía, los/as participantes y las autoridades locales, regionales y nacionales se apropiaron del PC y desarrollaron un sentido de pertinencia sobre el mismo, desempeñando un rol activo y eficaz en él? ¿Qué modos de participación (liderazgo) impulsaron el proceso?
- b) ¿En qué medida el PC estuvo alineado con políticas, planes, estrategias nacionales y/o regionales? ¿En qué medida ello favoreció u obstaculizó la apropiación?
- c) ¿En qué medida la apropiación, o la falta de ella, ha impactado en la eficiencia y eficacia del programa conjunto?
- d) ¿La apropiación alcanzada garantiza la sostenibilidad de los productos y los resultados logrados?

Nivel de Resultados (I) - Eficacia

- a) ¿En qué medida el PC alcanzó/cumplió con las actividades, productos, resultados, propósito y avance hacia el logro del fin?
- b) ¿En qué medida el PC pudo contribuir al logro de los resultados esperados y los productos estipulados en el documento del PC o en sus revisiones posteriores?
- c) ¿En qué medida el PC transversalizó el enfoque de género?
- d) ¿En qué medida y de qué manera el PC contribuyó al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel regional y/o nacional?
- e) ¿En qué medida el PC contribuyó a los objetivos de los planes y estrategias nacionales y regionales de promoción del empleo juvenil, emprendimientos juveniles y gestión de la migración laboral internacional juvenil? ¿En qué medida el PC contribuyó al cumplimiento de los objetivos de las agendas de los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Instituto Nacional de Estadística e Informática y Secretaría Nacional de la Juventud? ¿En qué medida contribuyó al cumplimiento de los objetivos de los Gobiernos Regionales? ¿En qué medida el PC proporcionó valor agregado a las políticas públicas y a la institucionalidad (i.e. Ministerios, INEI y Gobiernos Regionales)?
- f) ¿En qué medida el PC ha contribuido a la apropiación y cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo incluidos en los planes, programas y estrategias nacionales y regionales relevantes?
- f) ¿En qué medida y de qué manera el PC contribuyó al logro de los objetivos establecidos en la ventana temática?

- g) ¿En qué medida y de qué manera el PC contribuyó a mejorar la aplicación de los principios de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra?
- h) ¿En qué medida y de qué manera el PC contribuyó a lograr los objetivos del principio de "Unidos en la Acción" a nivel de país?
- i) ¿En qué medida, a partir de los resultados del PC, las Agencias Participantes han enriquecido su trabajo sustantivo por medio de la identificación de nuevos temas o problemáticas a ser trabajadas e incorporadas en sus nuevos planes o proyectos?
- j) ¿En qué medida los productos y resultados del PC fueron sinérgicos y coherentes para alcanzar los resultados de desarrollo? ¿Qué tipos de resultados se alcanzaron? ¿En qué medida hubo complementariedades o problemas de duplicidad con el trabajo de otras instituciones?
- k) ¿En qué medida el PC contribuyó a lograr los cambios esperados en la población objetivo? ¿Cuán sostenibles son estos cambios? ¿En qué medida ha habido cambios en los indicadores de ODM y otros indicadores de metas internacionales de desarrollo, atribuibles o asociados al PC (tomando en cuenta limitaciones de atribución en contexto de PC con recursos limitados)?
- l) ¿Se puede identificar buenas prácticas, casos de éxito, lecciones aprendidas, adquirida o ejemplos que puedan transferirse (implementarse a mayor escala o replicarse)? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas en términos de la gestión del PC? Describirlos y documentar.
- m) ¿En qué medida el PC ha contribuido a generar efectos diferenciados por sexo, sub-grupo etario y raza de la población objetivo?
- n) ¿En qué medida el PC ha contribuido al logro de los productos y efectos directos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) en el Perú 2006-2011 y del MANUD 2012-2016?
- o) ¿En qué medida el PC ha contribuido a fomentar y fortalecer los procesos de diálogo y la participación de la ciudadanía en las áreas de políticas y desarrollo relevantes?
- p) ¿Qué factores protectores y de riesgo estuvieron presentes en la implementación del PC?

Nivel de Resultados (II) - Sostenibilidad

- a) ¿En qué medida las instancias de gobernanza del PC, las Agencias Participantes de ONU y las contrapartes tomaron las decisiones y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los resultados esperados (efectos directos) del PC?
- b) ¿En qué medida las instituciones nacionales y regionales apoyaron el PC?
- c) ¿Mostraron esas instituciones la capacidad técnica y el compromiso de liderazgo para seguir trabajando con el programa o para ampliarlo?
- d) ¿Han sido creadas y/o reforzadas las capacidades operativas y de gestión de las contrapartes nacionales y regionales?
- e) ¿Las contrapartes y otros asociados relevantes tienen la capacidad financiera suficiente para mantener a lo largo del tiempo los beneficios generados por el PC?
- f) ¿En qué medida han variado las asignaciones presupuestales (presupuesto nacional, presupuestos por resultados (PPR) a nivel nacional regional y local) al sector concreto abordado por el PC?
- g) ¿En qué medida las nuevas políticas, planes o estrategias nacionales o regionales apoyadas por el PC son financiadas e implementadas activamente por los gobiernos?
- h) ¿En qué medida el PC ha contribuido a crear mecanismos de diálogo entre la sociedad civil y el Estado que puedan mantenerse luego del cierre del PC?
- i) ¿En qué medida el PC (sus productos y efectos directos) es transferible – ampliable o replicable - a nivel nacional, regional o local?
- j) ¿En qué medida el PC se alineó a las prioridades nacionales de desarrollo y el MANUD?

Anexo N° 2 – Síntesis de la Metodología de Evaluación Propuesta

1. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA A UTILIZAR

La evaluación procurará responder satisfactoriamente todas las preguntas orientadoras incluidas en los Términos de Referencia, en los tres niveles previstos (ver el Anexo N° 1):

- Nivel de Diseño (analizando especialmente la pertinencia del proyecto).
- Nivel de Proceso (analizando especialmente la eficiencia y la apropiación del proceso).
- Nivel de Resultados (analizando especialmente la eficacia y la sostenibilidad del proyecto).

Para concretar esta evaluación, se seguirá la siguiente secuencia de acciones:

- Revisión de la Documentación del Proyecto (marco lógico, línea de base, informe de evaluación intermedia, estudios, publicaciones, etc.).
- Elaboración de las principales hipótesis de trabajo, con las que se orientará el desarrollo del trabajo de campo como tal (entrevistas a informantes calificados y grupos focales).
- Entrevistas a Informantes Calificados (directivos y técnicos de las instituciones nacionales y locales implicadas, así como de las agencias internacionales participantes y otros actores relevantes).
- Realización de Grupos Focales (en las ciudades donde opera el proyecto, con jóvenes participantes de las diferentes iniciativas desarrolladas).
- Sistematización y Análisis de los insumos recogidos en el trabajo de campo (entrevistas a informantes calificados y grupos focales).
- Contratación de la sistematización y el análisis de los insumos recogidos en el trabajo de campo con las hipótesis diseñadas originalmente como guía al respecto.

Como resultado de todo el trabajo a desplegar, se entregarán los tres informes previstos en los Términos de Referencia, a saber:

- Informe Técnico y Metodológico (entregado a los 10 días de la firma del contrato).
- Informe Preliminar de la Evaluación (entregado a los 15 días del trabajo de campo).
- Informe Final de la Evaluación (entregado 10 días después de recibido el informe preliminar revisado).

En la redacción de estos informes, se seguirán rigurosamente las orientaciones establecidas en los Términos de Referencia (tamaño, formato, etc.).

2. CRONOGRAMA POR ACTIVIDADES

Los 65 días de trabajo serán distribuidos de la siguiente manera:

- Al 02 de mayo: firma del contrato.
- Del 28 de abril al 12 de mayo: revisión documental de antecedentes.
- 12 de mayo: entrega del Informe Técnico y Metodológico.
- Del 13 al 26 de mayo: trabajo de campo (entrevistas y grupos focales).
- Del 27 de mayo al 08 de junio: Redacción del Informe Preliminar.
- 09 de junio: Entrega del Informe Preliminar.
- 10 al 20 de junio: Continuación de Revisión Documental (paralelo a Revisión del Informe Preliminar).
- 20 de junio al 01 de julio: Redacción del Informe Final.
- 02 de julio: Entrega del Informe Final.

Anexo N° 3 – Incorporando una Perspectiva Generacional a las Políticas Públicas

Dadas las características de esta Evaluación Final, no corresponde analizar in extenso las posibles alternativas programáticas e institucionales en el campo de las políticas públicas de juventud, pero importa establecer algunos de los principales parámetros al respecto.

Políticas Sectoriales Versus Enfoques Integrados: Limitaciones y Desafíos

Para empezar, es evidente que prácticamente todos los países latinoamericanos cuentan con *Documentos* de Política Pública de Juventud aprobados formalmente en diferentes momentos del pasado reciente, con el impulso de los Organismos Gubernamentales de Juventud. Sin embargo, ninguno de dichos planes se está aplicando efectivamente, en la medida en que se trata de formulaciones muy generales, que carecen de metas específicas y cuantificables, responsabilidades institucionales claramente establecidas y partidas presupuestarias asignadas para su implementación efectiva (Rodríguez 2011).

En paralelo y en buena medida sin conexiones efectivas con dichos documentos de política pública, en los últimos años se han diseñado grandes programas destinados a la juventud, implementados desde las principales instituciones públicas (ministerios, consejos presidenciales, etc.) que han contado con asignaciones presupuestarias importantes y han logrado impactar significativamente en las generaciones jóvenes, sin que los Organismos Gubernamentales de Juventud hayan tenido una participación efectiva en los mismos (aunque participen formalmente en varios casos en particular). Ejemplos como el Projoven de Perú (capacitación e inserción laboral), Avancemos (transferencias condicionadas a familias que cuentan con miembros en edad de participar de la enseñanza secundaria) de Costa Rica, las Escuelas Abiertas de Brasil o el Programa Projóvenes (prevención de la violencia juvenil) de El Salvador, son más que elocuentes.

El panorama regional muestra, entonces, una situación donde las políticas “integrales” de juventud son visibles en cierta medida en los “discursos”, al tiempo que las políticas “sectoriales” destinadas a la juventud son las que siguen operando realmente en la práctica. En este marco, resulta altamente preocupante que mientras en el primer caso los enfoques que predominan miran a las y los jóvenes como “sujetos de derecho” y/o “actores estratégicos del desarrollo”, desde las políticas sectoriales se mira a las nuevas generaciones como un simple “grupo de riesgo”, con todas las consecuencias que ello tiene en la dinámica efectiva de las políticas públicas de juventud.

Y aunque algunos estudios especializados han tratado de llamar la atención en este sentido, los avances son más retóricos que prácticos. Esto es muy evidente -por ejemplo- en el campo de la prevención de la violencia relacionada con jóvenes, campo en el cual mientras todos los estudios serios vienen insistiendo en las potencialidades de la “prevención”, los organismos públicos de seguridad siguen operando mayoritariamente desde el despliegue de la “mano dura” (especialmente en Centroamérica, con leyes antimaras y otras herramientas similares) al tiempo que los Organismos Gubernamentales de Juventud tienen escasa incidencia efectiva en estas dinámicas. Otro tanto ocurre, obviamente, en otras esferas del desarrollo (educación, salud, empleo, etc.).

¿Construcción de Espacios Específicos o Perspectiva Generacional?

Lo dicho amerita analizar con algún detalle algunos de los “contrapuntos” más estratégicos. Es el caso, por ejemplo, de la contraposición establecida entre “construcción de espacios específicos” y “perspectiva generacional”.

La “construcción de espacios específicos para la juventud” se visibiliza claramente si recordamos que en las últimas tres décadas (al menos) se han dedicado ingentes esfuerzos a crear Institutos y Consejos Nacionales y Municipales de Juventud (a nivel gubernamental y no gubernamental, respectivamente) al tiempo que se han creado Casas de la Juventud, Clubes Juveniles y Parlamentos Jóvenes, entre otros espacios promocionales específicos. Del mismo modo, se han aprobado Leyes de Juventud, se han creado Observatorios de la Juventud, se han realizado Encuestas de Juventud y se han creado Tarjetas Jóvenes, procurando contar con espacios y herramientas específicas para jóvenes, en casi todas las dimensiones del funcionamiento de nuestras sociedades.

Pero lejos de lo que se propuso, más que promover su integración social, muchos de dichos instrumentos han reforzado el aislamiento social de las y los jóvenes (el ejemplo de las Casas de la Juventud es -seguramente- el más notorio) al tiempo que la inversión de importantes esfuerzos en la aprobación de Leyes Generales de Juventud ha impedido trabajar más y mejor en la evaluación de los impactos esperados en las y los jóvenes de cualquier proyecto de ley. Otro tanto puede decirse en los demás ejemplos mencionados.

Si se compara el trabajo desplegado en el campo de la juventud, con el desplegado en el campo de las mujeres, las implicancias concretas de este tipo de “contrapuntos” se hacen todavía más visibles, en la medida en que los movimientos de mujeres han priorizado “dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva de género”, en lugar de impulsar la construcción de espacios específicos para las mujeres (por más que han trabajado también en este sentido en varias políticas sectoriales en particular) logrando más y mejores impactos desde todo punto de vista.

Frente a ello, se ha postulado la necesidad de dotar a todas las políticas públicas de una “perspectiva generacional”, procurando que dichas políticas públicas acompañen a las personas a lo largo de todo el ciclo de vida, algo que puede parecer obvio (y sin duda lo es) pero que solo excepcionalmente se cumple en los hechos. Es más, en muchos casos, las políticas públicas despliegan importantes esfuerzos en algunos momentos claves del ciclo de vida de las personas, que luego son abandonados o incluso contrarrestados con otras iniciativas en las etapas siguientes: el ejemplo de los programas de alimentación escolar, existentes en la enseñanza primaria pero inexistentes -en la mayor parte de los casos- en la enseñanza secundaria, es uno de los más elocuentes en este sentido.

La escasez de recursos (que obliga a su asignación prioritaria en algunos campos en detrimento de otros) y el diseño de políticas públicas en función del andamiaje legislativo vigente en todos los países de la región, que distingue -apenas- a menores y mayores de edad, explican en buena medida una situación que habría que cambiar de raíz a futuro, y para ello, hay que comenzar cuestionando de raíz el enfoque utilizado hasta el momento.

¿Enfoque de Riesgo o Enfoque de Derechos?

En la misma línea de reflexión, importa explicitar más y mejor el “contrapunto” entre “enfoque de riesgo” y “enfoque de derechos”, analizando los fundamentos y las implicancias concretas de tales enfoques, en el campo de las políticas públicas de juventud.

El enfoque de riesgo, procuró mostrar las limitaciones de los programas y proyectos más tradicionales, que tomaban a los jóvenes como un sector al que había que preparar para su inserción en el mundo adulto y la sociedad como tal, a través de medidas universales, asumiendo dicho proceso de integración como algo natural y al alcance de todos los jóvenes. Pero como se sabe, este modelo solo funcionó en algunas etapas históricas y en relación a los jóvenes pertenecientes a familias de estratos medios y altos. Alternativamente, el enfoque de riesgo mostró la existencia de amplios sectores juveniles excluidos, viviendo en condiciones sumamente precarias y enfrentando limitaciones ilevantables, de no mediar medidas específicas de apoyo en el proceso de integración, pero no hizo (ni hace) referencia alguna a la condición ciudadana de los jóvenes y a los derechos inalienables que les corresponden en tal sentido, por lo que solo generó iniciativas paternalistas, que generaban (y generan) cierto rechazo entre los beneficiarios y evaluaciones sumamente críticas de parte del conjunto de la sociedad.

Alternativamente, comenzó a desarrollarse una nueva perspectiva, que mira a los jóvenes como sujetos de derecho. Desde este ángulo, y sin desconocer que los jóvenes enfrentan agudas y evidentes situaciones de riesgo, se asume que los jóvenes son ciudadanos y tienen -desde dicha condición- derechos que la sociedad y el Estado deben respaldar, procurando que los mismos tengan la más extendida y profunda vigencia efectiva a todos los niveles. Dicho de otro modo, el acceso a servicios no debe ser visto como una concesión o un favor del Estado hacia los jóvenes, sino como un derecho cuya vigencia debe estar asegurada. El cambio de paradigma es sumamente relevante, en la medida en que permite encarar con decisión y firmeza el enfrentamiento a las actitudes paternalistas y clientelistas que suelen desplegarse desde el enfoque de riesgo, así como las actitudes de sumisión de parte de los propios beneficiarios hacia el Estado, que no siempre asumen su condición de sujetos de derecho y -en cierto modo- avalan o al menos toleran dichas prácticas.

En cualquier caso, también este enfoque tiene limitaciones, en la medida en que promueve la participación de los jóvenes como otro derecho, sin hacer una lectura rigurosa de las eventuales contribuciones que los jóvenes pueden hacer a la sociedad a la que pertenecen, del modo en que lo plantea el enfoque que toma a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo. En todo caso y desde este ángulo, lo que se quiere enfatizar es el eventual aporte de los jóvenes a la sociedad, no limitando el sentido final de las políticas públicas de juventud al acceso a servicios para mejorar las condiciones estructurales de vida de los jóvenes. Desde este ángulo, las políticas públicas de juventud deben articular, equilibradamente, iniciativas programáticas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes, conjuntamente con otras centradas en el fomento de la participación activa y protagónica de los jóvenes en todas las esferas de la sociedad. El supuesto que subyace a dicho enfoque, es que no basta con lo primero, aún suponiendo que se logran avances sustantivos en términos de mejoramiento de condiciones de vida.

Políticas Públicas Versus Inversión de Recursos: Contradicciones y Desafíos

En este marco, resulta imperioso contar con una visión más precisa y rigurosa de la inversión pública de recursos presupuestarios y extra presupuestarios en las y los jóvenes. Los estudios disponibles (realizados -por ejemplo- en Perú hace algunos años y en Guatemala más recientemente) demuestran que -lejos de lo que suele suponerse- se invierten cantidades significativas de recursos en las generaciones jóvenes (entre el 5 y el 15 % del presupuesto, según los casos) pero dicha inversión no se corresponde con las prioridades establecidas en los documentos de política nacional de juventud.

Así, mientras que en los documentos de política pública aprobados por los respectivos gobiernos (en las instancias institucionales correspondientes) se priorizan la inserción laboral y la participación ciudadana (por ejemplo) en los presupuestos se asignan los recursos -sobre todo- a educación y tiempo libre, al tiempo que mientras en las definiciones políticas se priorizan las y los jóvenes “excluidos”, en los presupuestos los recursos benefician abrumadoramente a los jóvenes “integrados”. Adicionalmente, la inversión en juventud está exageradamente concentrada en gastos de funcionamiento, restando partidas muy limitadas para inversión efectiva.

Evidentemente, la asignación de recursos tiene sus propias lógicas (acumulativas, altamente corporativizadas, etc.) y cambian muy lentamente, pero en el caso de las políticas de juventud, estos problemas se refuerzan con la ausencia de un actor corporativo que promueva una mayor y mejor inversión en las generaciones jóvenes. Esto ocurre, a su vez, por la propia condición juvenil, *transitoria* por definición: la condición juvenil se pierde con el paso de los años y aún en el marco de la propia etapa juvenil existen diferencias muy marcadas entre quienes tienen 15, 18, 22 o 25 años. Esto le imprime a las políticas de juventud características muy particulares, ya que dicha transitoriedad las afecta o determina muy directamente. Las políticas educativas reconocen esto claramente, al organizarse en ciclos ligados directamente con la edad de los estudiantes, pero ello no ocurre ni en las políticas de empleo ni en las políticas de salud (por ejemplo) y mucho menos en las políticas relacionadas con la violencia y la seguridad o con la participación ciudadana.

El argumento anterior se refuerza si le sumamos otro de los errores que comúnmente se cometen en este tipo de procesos, esta vez, sustentado en el denominado “juvenilismo”, que considera que las políticas públicas de juventud son un asunto de exclusiva responsabilidad de los propios jóvenes. Así, en general, se reclama que quienes se encargan de estas políticas en la esfera del gobierno, no tengan más de determinada edad (25 o 30 años, por ejemplo) o se exige que los responsables de las políticas públicas de juventud en las esferas del gobierno, sean elegidos por los propios jóvenes. El argumento es muy original, por cierto, pero es -además- muy peligroso, pues llevado a sus extremos, podría ser tildado de corporativo y hasta de antidemocrático, en la medida en que desconoce la legitimidad de la designación de dichos funcionarios, por parte de autoridades de gobierno legítimamente instaladas (a partir de elecciones democráticas).

En suma, estamos ante “inercias” que cuesta mucho cambiar, pero es imperativo hacerlo, para responder a los nuevos desafíos demográficos y políticos vinculados a las juventudes.

Anexo No.4:

La Ventana Temática, la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra, y la Iniciativa “Unidos en la Acción”

De acuerdo a las fuentes oficiales¹⁰, la ventana temática de Juventud, Empleo y Migración del Fondo para los ODM, tiene como objetivo fundamental “apoyar intervenciones que promuevan el empleo productivo sostenible y decente de la población joven, ya sea a nivel nacional o local, incluyendo un mejor manejo de los efectos (positivos y negativos) de la migración, y a través de la mejora de las capacidades para desarrollar, implementar y monitorear políticas y programa efectivos en estas áreas”.

Esta evaluación final concluye que efectivamente el PC ha apoyado intervenciones eficaces para promover el empleo productivo de las y los jóvenes en el Perú (aunque sólo se circunscribió a intervenir directamente en las zonas urbanas de cuatro importantes regiones del país).

Asimismo, ha integrado por primera vez los aspectos laborales de la migración internacional en las políticas públicas (faltando todavía la atención a los aspectos de la migración laboral interna). Por último, el PC ha sido un instrumento eficaz para mejorar la capacidad de desarrollar políticas de empleo laboral juvenil (faltando todavía más recursos presupuestarios para implementarlas).

Los principios fundamentales de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra¹¹ son:

- 1) APROPIACIÓN: Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
- 2) ALINEACIÓN: Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
- 3) ARMONIZACIÓN: Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
- 4) GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS: Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados.
- 5) MUTUA RESPONSABILIDAD: Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Al respecto, podemos concluir que el PC trató en todo momento de que las autoridades nacionales tomaron la conducción efectiva de las acciones del programa. En este sentido, la gobernanza del PC contribuyó a que continuamente se tomarán decisiones acordes con las políticas nacionales de desarrollo (que tienen como su base el Acuerdo Nacional, pero que evolucionan y se actualizan con la renovación de las autoridades gubernamentales).

¹⁰ UNDP - Spain MDG Achievement Fund “Terms of Reference for Thematic Window on Youth, Employment and Migration”.

¹¹ OECD “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra”.

El PC buscó, desde su diseño, que sus contribuciones estuvieran alineadas a las estrategias nacionales de desarrollo del Perú, pero que, además, visibilizaran más la importancia del empleo juvenil en las mismas.

Las agencias del Sistema de Naciones Unidas tuvieron una acción colectiva destacable para armonizar sus acciones a lo largo de la implementación de todo el PC, aunque, más que la integración efectiva primó la división eficiente de funciones.

Una virtud del PC y, sobretodo, de su Coordinador y Equipo Nacional, ha sido la gestión orientada a resultados concretos, a fin de lograr importantes impactos de corto y mediano plazo en el período de implementación, relativamente breve, y en medio de cambios de administración gubernamental, nacional y regional.

Por último, se ha sentido el compromiso paritario entre las autoridades nacionales y las agencias cooperantes, a la hora de establecer las metas del programa y el monitoreo de su cumplimiento.

La iniciativa “Unidos en la Acción” (Delivering As One) surge para incrementar la efectividad y coherencia del conjunto de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas en su fin último de apoyar a los países en lograr el desarrollo sostenible.

Sus objetivos principales son: 1) reducir la duplicación de esfuerzos, 2) disminuir la fragmentación de iniciativas, 3) reducir la competencia por fondos entre las agencias, y, 4) fortalecer la capacidad estratégica del Sistema de Naciones Unidas¹².

En este sentido, el PC ha sido un paso en la dirección correcta en cada uno de los cuatro objetivos buscados, pues se ha reducido la duplicación, la fragmentación, la competencia, y se ha fortalecido el accionar del Sistema de Naciones Unidas como un todo.

Sin embargo, ha sido sólo un primer avance, pues el camino para lograr los objetivos últimos de la iniciativa (una sola oficina, una sola voz, un solo programa y un solo presupuesto) sería todavía muy largo y complejo¹³.

¹² INDEPENDENT EVALUATION OF LESSONS LEARNED FROM DELIVERING AS ONE, versión del 10 de abril del 2012, disponible en www.undp.org.

¹³ Esta experiencia se está evaluando de manera piloto en 8 países que se han ofrecido voluntariamente a ser parte de la iniciativa.

Anexo N° 5 – Lista de Entrevistados/as y Colaboradores/as

Agencias de Cooperación Internacional

Rebeca Arias – Coordinadora Residente de Naciones Unidas.
María Eugenia Mujica – Coordinadora de Programas Conjuntos, Naciones Unidas.
Katerina Oliva Montes – Apoyo Técnico al PC / JEM por el PNUD.

Juan Chacaltana – Coordinador del Programa Conjunto JEM.
Sandra Rosas – Responsable de Monitoreo PC / JEM.

Esteban Caballero – Representante para Perú UNFPA.
Walter Mendoza – Analista de Programa Población y Desarrollo – UNFPA.
Claudia Saravia – Oficial de Proyectos UNFPA.

Carmen Moreno – Directora Regional para el Área Andina de la OIT
María Arteta – Directora Regional Adjunta para el Área Andina de la OIT.

César Estrella – Coordinador de Programas y Proyectos – OIM.
Antonio Espinoza – Apoyo Técnico al PC / JEM por la OIM.

Carlos Latorre – Representante de la AECID.

Gobierno Peruano

Edgar Quispe – Viceministro de Promoción del Empleo – MTPE.
María del Rosario Villafuerte – Directora General del SENEP – MTPE.
Astrid Sánchez – Directora de Formación Profesional y Capacitación Laboral – MTPE.
Enrique Ignacio Maldonado – Subdirector – Dirección de Migraciones Laborales – MTPE.
Luis Vázquez – Dirección General de Empleo – MTPE.
Emilia Sotelo – Dirección General de Empleo – MTPE.
Emma Díaz – Equipo de Dirección – Programa Jóvenes a la Obra – MTPE.
Luis Limachi Hualpa – Asesor Técnico – Dirección Ejecutiva – Jóvenes a la Obra.
Rocío Zegarra – Master Trainer (OIT) – Programa Jóvenes a la Obra.
Victoria Rosas – Dirección General de Migración Laboral – MTPE.
Rafael Cotrina – Dirección General de Promoción del Empleo – MTPE.

Alejandro Vilchez – Director General del INEI.
Aníbal Sánchez Aguilar – Subjefe del INEI.

Miriam Espinoza – Dirección Nacional del Programa Nacional WawaWasi.
Giovanna Cersso – Dirección Nacional del Programa Nacional WawaWasi.

René Galarreta – Secretario Nacional de la Juventud (SENAJU).
Julio Corcuera Portugal – Director de Investigación y Desarrollo – SENAJU.
Raquel Flores – Dirección de Investigación y Desarrollo – SENAJU.
Elizabeth Maldonado – Dirección de Investigación y Desarrollo – SENAJU.

Liliana la Rosa – Directora de Gestión y Negociación Internacional – APCI.

Gobiernos Regionales

José Ramiro Ferradas – Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo – Trujillo.

Jenny Yache – Coordinadora Local – Programa Nacional WawaWasi – Trujillo.

Isabel Valverde – Facilitadora – Programa Piloto JovenEmprendedor – Trujillo.

Rodolfo Fabián Camarena – Director de Promoción del Empleo y la FP – Arequipa.

Teresa Flores y Michel Fuentes – Programa WawaWasi – Arequipa.

Lucy Muñoz – Facilitadora de Capacitaciones PNWW – CECYCAP – Arequipa.

José Lombardi Indacochea – Director de Desarrollo Institucional – Reverso – Arequipa.

Maira Luz López – Directora de Promoción del Empleo y Formación Laboral – Huancayo.

Patricia Vidalón – Coordinadora Local Programa WawaWasi – Huancayo.

Sein Rivera – Facilitador Capacitaciones Programa WawaWasi – Huancayo.

Jaime Toribio – Facilitador Programa Piloto Joven Emprendedor – Huancayo.

Doris Adriano – Supervisora y Encargada Transitoria de Jóvenes a la Obra – Huancayo.

José Luis Rodríguez – “Vinculador” de Jóvenes a la Obra – Huancayo.

Mesa de Diálogo Social Juvenil para el Trabajo Decente

RosellaLubenger – Coordinadora – MTPE.

Eleonora Mellado – Cámara de Comercio de Lima.

Marilú Peralta – CGTP.

Otras personalidades, Consultores/as y Representantes Corporativos

Javier Barreda – Ex Viceministro de Promoción del Empleo – MTPE.

Teodoro Sanz – Sistematización del Programa Certijoven.

María Luisa Aliaga- Sistematización del Sistema Infomigra.

Leonor Espinoza y Rossana Fernández – Sistematización PNWW.

Mario Tueros – Sistematización Programa Piloto Joven Emprendedor.

José Luis Altamiza – Gerente de Desarrollo y Proyectos – CONFIEP.

Julio César Bazán – Presidente de la CUT.

Nota: En las reuniones de trabajo mantenidas con funcionarios/as locales de PNWW (en Trujillo, Arequipa y Huancayo) participaron los equipos completos; y en las entrevistas con madres adolescentes participantes del PNWW, también participaron varias en las tres ciudades. Lamentablemente, no retuvimos los nombres de todos/as ellos/as.

Anexo N° 6 – Documentación Revisada

ABDALA, Ernesto (2009) **La Evaluación de los Programas de Capacitación Laboral para Jóvenes en Sudamérica**. Papeles de Población N° 59, CIEAP/UAMEN, México.

ABDALA, Ernesto (2006) **Análisis de Políticas y Programas de Empleo Juvenil en el Perú**. Programa PREJAL, OIT, Lima.

ALIAGA, María Luisa (2012) **Sistematización de la Puesta en Funcionamiento del Servicio de Información al Migrante y su Familia – INFOMIGRA**. PC / JEM, Lima.

ANDERSON, J.; IZAGUIRRE, L. y GLAVE, O. (2011) **Migración Laboral Femenina y Vulnerabilidades de Género: Un Estado de la Cuestión**. CISEPA – PUC, Lima.

ANDERSON, J.; IZAGUIRRE, L. y GLAVE, O. (2011) **Implicancias de la Migración Laboral Femenina en las Mujeres Migrantes y sus Familias**. CISEPA/PUC, Lima.

BEBBINGTON, A.; SCURRAH, M. y BIELICH, C. (2011) **Los Movimientos Sociales y la Política de la Pobreza en el Perú**. IEP – CEPES – Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

BENAVIDES, M.; RIOS, V.; OLIVERA, I. y ZÚÑIGA, R. (2010) **Ser Joven Excluido es Algo Relativo: Dimensiones de la Heterogeneidad de los Jóvenes Pobres Urbanos Peruanos**. CLACSO, Buenos Aires.

BID (2012) **Programa Capacitación Laboral de Jóvenes – PROJOVEN (PE0241): Informe de Terminación del Proyecto (PCR)**. BID, Washington.

BUCHET, J.; RODRIGUEZ, E. y ROMERO, M. (2011) **Evaluación de Medio Término del Programa Entra 21 (Fase II) de IYF y FOMIN: Informe Final**. BID, Washington.

BRICEÑO, Luis (2010) **Evaluación de Impacto del Proyecto “Aumento de la Empleabilidad de Jóvenes de Escasos Recursos”**. TECSUP – IYF/FOMIN, Lima.

CABREJOS, Jorge (2011) **Programa Piloto WawaWasi Laboral: Informe Final de Sistematización Fase II**. PC / JEM, Lima.

CABREJOS, Jorge (2010) **Programa Piloto WawaWasi Laboral: Informe Final de Sistematización Fase I**. PC / JEM, Lima.

CAVAGNOUD, Robin (2011) **Entre la Escuela y la Supervivencia: Trabajo Adolescente y Dinámicas Familiares en Lima**. IEP – IFEA – TELEFONICA, Lima.

CHACALTANA, Juan (2012) **Transiciones Juveniles y Trayectoria Laboral: el Caso Peruano**. PC / JEM / F-ODM, OIT-UNPFA-PNUD-OIM, Lima.

CHACALTANA, J. y YAMADA, G. (2009) **Calidad del Empleo y Productividad Laboral en el Perú**. BID, Washington.

- CHACALTANA, Juan (2006) **Empleos para Jóvenes**. CEDEP – CEPAL – GTZ, Lima.
- CNTPE (2012) **Mesa de Diálogo Social Juvenil para el Trabajo Decente**. Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo. Lima.
- CONAJU (2006) **Plan Nacional de la Juventud 2006 – 2011: Perú, Haz lo Tuyo**. Lima.
- CONAJU (2004) **Juventud y Estado: Oferta de Servicios Públicos 2004**. CONAJU-GTZ, Lima.
- CONAJU (2003a) **Guía de Servicios para Jóvenes**. Consejo Nacional de la Juventud, Lima.
- CONAJU (2003b) **Juventud Peruana en Cifras 2002**. CONAJU – GTZ, Lima.
- CONSORCIO JUVENTUD Y PAIS (2011) **Agenda Joven Perú: Jóvenes Participando por la Gobernabilidad Democrática**. CJP – Gobierno de Navarra – ALBOAN, Lima.
- CONSORCIO JUVENTUD Y PAIS (2007) **Juventud y Buen Gobierno: Experiencias de Vigilancia Ciudadana promovidas por Jóvenes en Piura, Lima, Ayacucho y Arequipa**. CJP – Defensoría del Pueblo – ACIDI - Lima.
- COTLER, J. y CUENCA, R. (ed.) (2011) **Las Desigualdades en el Perú: Balances Críticos**. IEP, Lima.
- DE ALTHAUS, Jaime (2011) **La Promesa de la Democracia: Marchas y Contramarchas del Sistema Político en el Perú**. Editorial Planeta, Lima.
- ESPINOZA, L. y FERNANDEZ, R. (2012) **Memoria: Programa Piloto Wawa Wasi Laboral**. PC / JEM / F-ODM, OIT-UNPFA-PNUD-OIM, Lima.
- GOLTE, J. y LEON, D. (2011) **Polifacéticos: Jóvenes Limeños del Siglo XXI**. IEP – ATOQ Editores, Lima.
- INEI (2012a) **Sistema de Información Geográfica para Emprendedores SIGE: Manual del Usuario. Versión 1.0**. PC / JEM, Lima.
- INEI (2012b) **Migración Internacional Peruana: Una Mirada desde las Mujeres**. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima.
- INEI – ANR (2011) **II Censo Nacional Universitario 2010: Principales Resultados**. Instituto Nacional de Estadística e Informática – Asamblea Nacional de Rectores, Lima.
- INEI – F-ODM (2010) **Encuesta Juventud, Empleo y Migración Internacional 2009: Resultados Definitivos**. INEI – F-ODM, Lima.

INEI – UNFPA (2010) **Perú: Situación Social de las Madres Adolescentes 2007**. INEI – UNFPA, Lima.

INEI (2008) **Perfil Sociodemográfico del Perú**. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima.

INEI – SENAJU (2011) **Primera Encuesta Nacional de la Juventud Peruana - ENAJUV 2011: Primeros Resultados**. INEI – SENAJU, Lima.

INEI – SENAJU – MTPS – MSDS (2010) **Encuesta Juventud, Empleo y Migración Internacional 2009: Principales Resultados**. Programa JEM / F – ODM, Lima.

ITACAB – CAPLAB (2009) **Estudio Prospectivo de la Formación para el Trabajo Productivo y Competitivo en el Perú al 2020**. ITACAB – CAPLAB – CAB, Lima.

ITACAB – CAPLAB (2004) **La Formación Técnica para el Trabajo Productivo y Competitivo en el Perú: Estudio de Base**. ITACAB – CAPLAB – CAB, Lima.

JERJES, Javier (2011) **Juventud y Clandestinidad en Lima: Imaginarios y Prácticas Violentas**. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

LAPORTA, D. y RODRÍGUEZ, J. (2011) **Trayectorias de Vida y Empleabilidad: Reflexiones en Torno a la Orientación Vocacional**. UNFPA, Lima.

LA ROSA, M. A. y FERREYRA, A. C. (s/f) **Propuesta para el Manual de Funcionamiento del SOVIO: Descripción General de Funcionamiento del Servicio**. MTPE, Lima.

LA ROSA, M. A. y FERREYRA, A. C. (s/f) **Socialización de la Propuesta: Manuales y Guías para el Proceso de Orientación Vocacional e Información Ocupacional**. (presentación en PPT) MTPE, Lima.

LA ROSA, M. A. y FERREYRA, A. C. (s/f) **Propuesta para el Desarrollo del Proceso de Intervención Completo: Descripción del Funcionamiento del Servicio para Instituciones**. MTPE, Lima.

LA ROSA, M. A. y FERREYRA, A. C. (s/f) **Propuesta para el Desarrollo del Proceso de Intervención Breve: Descripción del Funcionamiento del Servicio para Instituciones**. MTPE, Lima.

LA ROSA, M. A. y FERREYRA, A. C. (s/f) **Propuesta para la Capacitación del Equipo del SOVIO: Diseño de Sesiones**. MTPE, Lima.

LOZANO, M. A. y Asociadas (2011) **Estudio de Demanda de Servicios de Wawa Wasi en los Nodos Comerciales y Productivos y Centros de Formación**. PC / JEM, Lima.

MACASSI, Sandro (coord) (2004) **Juventud y Gobiernos Locales: Espacios y Mecanismos de Participación**. CONAJU – GTZ, Lima.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (2011a) **Plan Sectorial de Acción para el Empleo Juvenil 2009 – 2012**. OIT – PC / JEM – ONU, Lima.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO (2011b) **Políticas Nacionales de Empleo**. MTPE, Lima.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO (2011c) **Servicio de Información al Migrante**. MTPE, Lima.

MINISTERIO DE SALUD (2011) **Plan Estratégico Nacional por la Salud de las y los Adolescentes 2012 – 2021**. Dirección General de Salud de las Personas, Lima.

MTPE – FODM (2012a) **Plan de Empleo Juvenil de la Región Arequipa 2011 - 2014**. Programa Conjunto “Juventud, Empleo y Migración”, Arequipa.

MTPE – FODM (2012b) **Plan de Empleo Juvenil de la Región La Libertad 2012 - 2014**. Programa Conjunto “Juventud, Empleo y Migración”, Trujillo.

MTPE – FODM (2012c) **Diseño de Servicios de Promoción del Autoempleo en el MTPE**. Programa Conjunto “Juventud, Empleo y Migración”, Lima.

MTPE – FODM (2011a) **Manual Técnico: Inventario de Estilos Personales y Preferencias Ocupacionales (IEPPO)**. Programa Conjunto “Juventud, Empleo y Migración”, Lima.

MTPE – FODM (2011b) **Manual Técnico: Prueba de Habilidades Básicas (PHB)**. Programa Conjunto “Juventud, Empleo y Migración”, Lima.

MTPE – FODM (2011c) **Manual Técnico: Test de Evaluación del Potencial Empresarial (TEPE)**. Programa Conjunto “Juventud, Empleo y Migración”, Lima.

MTPE – FODM (2011d) **Manual Jóvenes Emprendedores Inician su Negocio**. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – Fondo para el Logro de los ODM, Lima.

MTPE – FODM (2010) **Manual Jóvenes Emprendedores Generan Ideas de Negocios**. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – Fondo para el Logro de los ODM, Lima.

MTPE (2011) **Projovent: Memoria Institucional 2006 – 2011**. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima.

MTPE (2009 – 2011) **Informes de Seguimiento y Avances Trimestrales del Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil 2009 – II al 2012 – I**. Lima.

NACIONES UNIDAS (2012a) **Programa Conjunto “Juventud, Empleo y Migración”:** Informe Narrativo Final. Fondo para el Logro de los ODM, OIT-UNFPA-PNUD-OIM, Lima.

NACIONES UNIDAS (2012b) **Mayores Oportunidades y Trabajo Decente para las y los Jóvenes: Memoria del Programa Conjunto “Juventud, Empleo y Migración”.** Fondo para el Logro de los ODM, OIT-UNFPA-PNUD-OIM, Lima.

NACIONES UNIDAS (2012c) **Los Programas Conjuntos de las Naciones Unidas Financiados por el Fondo para el Logro de los ODM en el Perú.** F-ODM, Lima.

NACIONES UNIDAS (2011) **Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas en el Perú 2012 – 2016.** Lima.

NACIONES UNIDAS (2005) **Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en el Perú 2006 – 2010.** Lima.

ÑOPO, H.; ROBLES, M. y SAAVEDRA, J. (2002) **Una Medición del Impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJOVEN.** GRADE, Lima.

OECD (2009) **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) y Programa de Acción de Accra (2008).** París.

OIT – UNFPA – OIM – PNUD (2011) **Juventud, Empleo y Migración.** Programa Conjunto “Juventud, Empleo y Migración” – Fondo para el Logro de los ODM, Lima.

OIT (2010) **Trabajo Decente y Juventud en América Latina 2010.** Proyecto PREJAL, Lima.

OIT (2007) **Trabajo Decente y Juventud: Perú.** Proyecto PREJAL, Lima.

OSEL (2011a) **Los Jóvenes en el Mercado Laboral de la Región Arequipa.** Observatorio Socio Económico Laboral Arequipa – MTPE, Arequipa.

OSEL (2011b) **Diagnóstico Socio Económico Laboral de la Región Arequipa.** Observatorio Socio Económico Laboral Arequipa – MTPE, Arequipa.

PC – JEM (2010a) **Plan de Monitoreo y Evaluación.** Lima.

PC – JEM (2010b) **Lineamientos de Incidencia y Comunicación.** Lima.

PC – JEM (s/f) **Estrategias de Sostenibilidad del Programa Conjunto.** Lima.

PC – JEM (2011) **Programa Operativo Anual Año3.** Lima.

PC – JEM (2011) **Informe de Seguimiento Semestral de Programas Conjuntos – Primer Semestre 2011.** Lima.

PC – JEM (2011) **Informe de Seguimiento Semestral de Programas Conjuntos – Segundo Semestre 2011.** Lima.

PC – JEM (2010) **Informe de Seguimiento Semestral de Programas Conjuntos – Primer Semestre 2010.** Lima.

PC – JEM (2010) **Informe de Seguimiento Semestral de Programas Conjuntos – Segundo Semestre 2010.** Lima.

PC – JEM (2009) **Informe de Seguimiento Semestral de Programas Conjuntos – Segundo Semestre 2009.** Lima.

PC – JEM (2009) **Programa Operativo Anual Año 1 y 2.** Lima.

PC – JEM (2010 – 2011) **Ayudas Memoria presentados al Comité de Gestión Político.** Lima.

PC – JEM (2010 – 2011) **Ayudas Memoria presentados al Comité de Gestión Técnico.** Lima.

PNUD – IDEA (2012) **Perú: la Oportunidad de un Nuevo Ciclo de Desarrollo. Escenarios de Desarrollo 2012 – 2016.** Proyecto PAPEP, Lima.

PNUD (2009a) **Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: por una Densidad del Estado al Servicio de la Gente.** Lima.

PNUD (2009b) **El Estado en Debate: Múltiples Miradas.** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima.

PNUD (2008) **Los Jóvenes del Perú: la Democracia Imaginada.** Serie Desarrollo Humano N° 14, Lima.

RODRIGUEZ, Ernesto (2012a) **Trabajo Decente, Seguridad Ciudadana y Desarrollo: Bases Conceptuales para un Estado del Conocimiento con Énfasis en Jóvenes de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.** OIT, San José de Costa Rica.

RODRIGUEZ, Ernesto (2012b) **Salud Pública, Políticas Sociales y Desarrollo Humano de Adolescentes y Jóvenes Indígenas en América Latina: Experiencias Acumuladas y Desafíos a Encarar.** OPS, Washington.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011a) **Empleo y Juventud: Muchas Iniciativas, Pocos Resultados. Una Mirada sobre América Latina.** Nueva Sociedad N° 232, Buenos Aires.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011b) **Jóvenes que Ni Estudian Ni Trabajan en América Latina: Entre la Estigmatización y la Ausencia de Políticas Públicas.** Presentado en la Conferencia Anual de COPA (Confederación Interparlamentaria de las Américas), Québec.

RODRIGUEZ, Ernesto (2010) **Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Avances Concretados y Desafíos a Encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud**. UNESCO, Brasilia.

RODRIGUEZ, Ernesto (2004) **Evaluación Técnica del Sistema CONAJU y Fortalecimiento de la Institucionalidad en Políticas Públicas de Juventud**. CONAJU – GTZ, Lima.

SÁNCHEZ AGUILAR, Aníbal (2011) **Primera Encuesta Nacional de la Juventud Peruana 2011: Primeros Resultados** (presentación en PPT). INEI, Lima.

SANZ, Teodoro (2012) **Sistematización de la Experiencia Piloto de CERTIJOVEN y Estrategias para la Ampliación de su Intervención en la Segunda Fase**. PC/JEM, Lima.

SANZ, Teodoro (2011) **Elaboración del Esquema de Evaluación y Seguimiento del Programa PROJOVEN EMPRENDEDOR: Informe Final**. PC / JEM, Lima.

SENAJU (2012) **Encuesta Nacional de Juventud: Resultados Finales**. Secretaría Nacional de la Juventud – PC / JEM - ONU, Lima.

SENAJU (2011) **Juventud Rural, Indígena y Afrodescendiente: Estado Situacional**. Secretaría Nacional de la Juventud, Lima.

SENAJU (2010a) **Guía para la Implementación de Espacios de Participación Juvenil en los Ámbitos Regional y Local**. Secretaría Nacional de la Juventud – UNFPA, Lima.

SENAJU (2010b) **Instructivo para el Cumplimiento de las Políticas Nacionales en Materia de Juventud** (D.S. N° 027-2007-PCM). Secretaría Nacional de la Juventud, Lima.

SENAJU (2010c) **Rostro Joven de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**. SENAJU – UNFPA – AECID, Lima.

SENAJU (2010d) **Perú: Estudio de la Pobreza Juvenil**. Secretaría Nacional de la Juventud, Lima.

SENAJU (2010e) **Guía de Orientación de Estudios**. Secretaría Nacional de la Juventud – Programa JEM (F – ODM), Lima.

SENAJU (2010 f) **Perú: Disminución de la Pobreza Juvenil**. Secretaría Nacional de la Juventud, Lima.

SERRANO, Francisco (2011) **Mapeo de Posibilidades de Microfinanciamiento y Centros de Capacitación para Mujeres Jóvenes Pobres en las Ciudades de Arequipa, Huancayo, Lima y Trujillo**. PC / JEM, Lima.

SOLUCIONES PRACTICAS (2010) **Replicabilidad e Implicaciones de Políticas para la Promoción del Empleo de Jóvenes Rurales. Experiencias del Proyecto “Jóvenes Emprendedores Rurales: Entrando y Triunfando en Cadenas Productivas de San Martín y Cajamarca”**. IYF – FOMIN/BID, Lima.

TUEROS, Mario (2012) **Sistematización del Programa Piloto Joven Emprendedor**. F-ODM, OIT, UNFPA, PNUD, OIM, Lima.

UNFPA – F-ODM (2012a) **El Bono Demográfico en el Perú**. Lima.

UNFPA – F-ODM (2012b) **Programa Piloto Wawa Wasi Laboral: Presentación para Cuna Más**. Lima.

VARIOS AUTORES (2011a) **Perú Hoy. Ajustes al Modelo Económico: la Promesa de la Inclusión**. DESCO, Lima.

VARIOS AUTORES (2011b) **Perú Hoy. El Quinquenio Perdido: Crecimiento con Exclusión**. DESCO, Lima.

VARIOS AUTORES (2007) **Organizaciones Juveniles: Una Apuesta para la Participación y Protagonismo de los y las Adolescentes y Jóvenes en el Espacio Comunal y Local**. CORDAID, Lima.

VASZQUEZ, E. y MENDIZABAL, E. (2004) **¿Los Niños ... Primero? (II): Cuanto Invirtió el Estado Peruano en los Niños, Niñas y Adolescentes 2001-2003**. CIUP-SAVE THE CHILDREN, Lima.

VASQUEZ, E. y MENDIZABAL, E. (2002) **¿Los Niños ... Primero? (I): El Gasto Público Social Focalizado en Niños y Niñas en el Perú 1990-2000**. CIUP-SAVE THE CHILDREN, Lima.

VERA, Alejandro (2009) **Los Jóvenes y la Formación para el Trabajo en América Latina**. CIPPEC, Buenos Aires.

YAMADA, Gustavo y Juan Francisco Castro (2011) **La Economía Peruana en la Última Década: Mejor Desempeño y Mayor Resiliencia a las Crisis**. En *Investigación Económica* No.2, Revista de la Facultad de Economía, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, p. 205 - 260.

YAMADA, Gustavo (2010) **Sobre Divorcios y Desencuentros entre la Educación Superior y el Mercado Laboral en el Perú**. Universidad del Pacífico y Consejo Nacional de Educación. Lima.

YAMADA, Gustavo (2008) **Evaluación del Sistema de Becas de Capacitación Implementado por PROPOLI y Lineamientos de Política de Capacitación Laboral en el Perú**. Universidad del Pacífico, Lima.

Anexo N° 7 – Perfil Profesional de los Evaluadores

Ernesto Rodríguez

Sociólogo uruguayo, Director General del Centro Latinoamericano sobre Juventud y Coordinador del Portal de Juventud de América Latina y el Caribe (www.joveneslac.org y www.youthlac.org). Consultor Internacional Independiente, especializado en diseño y evaluación de programas sociales, centrados en niños, adolescentes y jóvenes, ha realizado consultorías para las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Ha sido, asimismo, Director del Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay y Presidente de la OIJ.

Entre sus trabajos recientes se destacan: (i) Confección de un Estado del Conocimiento sobre Jóvenes Indígenas en América Latina (contratado por la OPS); (ii) Evaluación del Programa Entra 21 (inserción laboral de jóvenes en América Latina) de la IYF y el FOMIN/BID (contratado por el BID); (iii) Evaluación del Programa Projóvenes II (prevención de la violencia juvenil) de El Salvador (contratado por la Unión Europea); y (iv) Confección de un Estado del Conocimiento sobre Trabajo Decente, Seguridad Ciudadana y Desarrollo, con énfasis en Jóvenes de Centroamérica y Panamá (contratado por la OIT).

Gustavo Yamada

Economista peruano por la Universidad del Pacífico y Doctor Ph.D. en Economía de Columbia University, Nueva York. Es Vicedecano de la Facultad de Economía de dicha casa de estudios e Investigador Principal en temas de economía laboral, educación y capital humano, macroeconomía y desarrollo, análisis de políticas sociales y programas de lucha contra la pobreza. Ha sido Viceministro de Promoción Social del Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú, Consultor del Ministerio de Economía y Finanzas, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial, Economista Senior del Banco Interamericano de Desarrollo y Economista Fiscal del Fondo Monetario Internacional. También es Consejero del Consejo Nacional de Educación y Miembro del Directorio del Instituto Peruano de Acción Empresarial. Asimismo, es columnista en la sección de Economía y Negocios del diario “El Comercio”.

Entre sus principales publicaciones destacan: “Políticas sociales en el Perú; Nuevos desafíos”, “Corrupción e inequidad en la provisión de servicios públicos en el Perú”, “Migración interna en el Perú”, “Autoempleo informal urbano: teoría y evidencia”; “Caminos entrelazados: la realidad del empleo urbano”; “Economía laboral en el Perú”; “Horas de trabajo en el Perú urbano”; “Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo”; “Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú”; “Cambios globales y el mercado laboral peruano”; “Horas de trabajo: determinantes y dinámica”; “Retornos a la educación superior en el Perú”; “Generación de empleo: seis casos recientes de éxito”; “Capacitación de alto impacto: las becas Propoli y lineamientos de política”; “Reinserción laboral adecuada: dificultades e implicancias de política” y “Hacia un sistema de crédito para la educación superior en el Perú”; así como, artículos en journals como “El Trimestre Económico”, “The Journal of Economic Policy Reform”, “Economic Development and Cultural Change”, “International Journal of Manpower” y “Review of Development Economics”.